



# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XVIII

SETEMBRO - 1955

VOL. 68 - N.º 3

## SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
A Remuneração dos Servidores Cíveis e Militares .....	331
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
ASSUNTOS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO	
O Direito Administrativo na Enciclopédia Jurídica — Humberto Grande .....	333
PESSOAL	
Acumulação de Vencimentos e Proventos — Homero Freire.....	337
ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
Política de habitação — (Continuação) — Eng. Augusto Luiz Duprat	341
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
Problemas administrativos do Distrito Federal — Carlos Eduardo de Souza Vale .....	352
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
DOCTRINA	
Decretação e isenções do aqueduto legal — Jair Tovar.....	356
Relações do Direito do Trabalho com o Direito Administrativo — Evaristo de Moraes Filho .....	371
A Indenização do Fundo de Comércio nas desapropriações — Arnold Wald .....	395
PARECERES	
Consultor Geral da República	
Cargo Público, Prestação gratuita, Art. 192 da Constituição.....	399
Aplicação do Art. 24 do ADCT, Interpretação, Acumulações permitidas	400

	Págs.
Aplicação extensiva de divisões judiciárias. Princípio de equidade e da isonomia .....	402
Melhoria dos inativos. Reajustamento de proventos. Aplicação dos benefícios da atividade. Lei 1.780/52.....	403
Lei n.º 2.284/54. Reflexo sobre os vencimentos. Equiparação. Improcedência do pedido .....	404
Consultor Jurídico do DASP	
Aposentadoria em cargo em comissão. Somente cabe nas hipóteses do Art. 180 do Estatuto .....	407
Promoção. Desempate na classificação por merecimento. Art. 32.015/52 .....	408
Abono especial. Concessão ao pessoal das empresas de navegação marítima. Lei n.º 2.412/55 e Dec. n.º 35.449/54.....	408
Funcionário estudante. Abono de falta em dias de prova ou exame. Art. 158 do Estatuto .....	409
Professor catedrático. Aproveitamento em Faculdade federalizada...	409
ACÓRDÃOS	
Supremo Tribunal Federal	
Funcionários do Minist. da Guerra "assemelhados" por lei a oficiais da reserva não gozam das vantagens a estes conferidas .....	411
Lei e regulamento. Quando este exorbita, aos órgãos judiciários cabe lhe negar aplicação .....	414
Ao Supremo Tribunal Federal cabe julgar nos crimes comuns e nos de responsabilidade, Ministro do Tribunal de Contas .....	416
Tribunal Federal de Recursos	
Prestação de concurso e classificação não realizam direito, que se conhece de nomeação e posse .....	422
Em ações propostas contra a União Federal não há condená-la em honorários de advogados .....	423
Pode o Judiciário examinar a fundamentação do ato administrativo e invalidá-lo .....	424
Interino. Efetivação. Art. 23 do ADCT. Concurso aberto .....	426
NOTAS	
A criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros — Arnold Wald .....	427
O Hospital Central dos Marítimos — José Alípio Goulart.....	428
NOTAS BIBLIOGRÁFICAS	
Luiz Pinto — Pandiá Calógeras — Arnold Wald .....	431
J. Guilherme de Aragão — A Justiça Administrativa no Brasil — Arnold Wald .....	431
REVISTA DAS REVISTAS	
Revista Forense — vol. 157 — janeiro-fevereiro de 1955 — Arnold Wald .....	432
Revista dos Tribunais — vol. 238 — agosto de 1955.....	432
PUBLICAÇÕES ESPECIAIS.....	433
PUBLICAÇÕES RECEBIDAS .....	434



## *A Remuneração dos Servidores Civis e Militares*

*Decorrido quase meio ano de vigência da Lei n.º 2.412, que concede abono especial temporário aos servidores militares e civis da União, não seria de todo inoportuno tecer algumas considerações a respeito dos futuros vencimentos do pessoal civil do Poder Executivo e dos integrantes de nossas Forças Armadas.*

*Enquanto o projeto de lei que dispõe sobre a classificação de cargos e estabelece os vencimentos correspondentes parece traduzir o pensamento oficial quanto à futura remuneração dos funcionários civis federais, podemos apenas conjecturar a respeito dos vencimentos que deverão ser fixados para os servidores militares, cuja nova tabela, em virtude de disposição legal, encontra-se em estudos nos Ministérios militares.*

*A Mensagem n.º 216, de 1948, mais tarde convertida na Lei n.º 488, baseada em princípios que remontam às leis ns. 284 e 287, de 1936, apresentava, em bases definitivas, um sistema de paridade para os vencimentos de civis e militares, paridade essa que se apoiava, principalmente, na tradição. Propunha o Governo, a essa altura, que fôsem correlacionados os vencimentos dos cargos de provimento efetivo, isolados e de carreira, e os vencimentos dos postos militares até Coronel, o mesmo ocorrendo entre os extranumerários mensalistas e as praças de pré. Ficariam desse modo colocados em igual plano, para efeito de vencimento ou remuneração, os oficiais das Forças Armadas até o posto de Coronel e os funcionários, e, no tocante à seriação de salários, os mensalistas e as praças.*

*A Lei n.º 488 manteve os valores propostos pelo Poder Executivo para os vencimentos dos postos militares, mas*

operou sensível redução nos símbolos dos padrões alfabéticos correspondentes, como a indicar que a proposta paridade de vencimentos não se fundamentava em razões muito sólidas. Mais tarde, com o Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares de um lado e a concessão de dois abonos de outro, mais se acentuaram as disparidades entre a remuneração de civis e militares.

Agora, após a elaboração do Plano de Remuneração, fundamentado em princípios de problemática aplicação aos vencimentos dos militares, é muito difícil, por exemplo, comparar cargos de atribuições, deveres e responsabilidades devidamente definidas, com postos e graduações militares. Realmente, salvo os altos cargos da administração civil federal e os postos que, na hierarquia militar, correspondem aos mais elevados encargos das Forças Armadas, os subalternos e praças não apresentam, nas suas atribuições, identidade com os cargos exercidos pelos civis.

Tal verificação, todavia, não impede que se estabeleça um denominador comum para a remuneração de ambos os grupos, denominador êsse que poderia ser o sistema de vantagens ligado ao exercício do cargo, posto ou graduação, pois o servidor civil federal, como o militar, exerce suas atividades por toda a extensa área do território nacional e enfrenta os mesmos problemas de alimentação, habitação, transporte, educação e outros.



# **ADMINISTRAÇÃO GERAL**

## **ASSUNTOS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO**

### *O Direito Administrativo na Enciclopédia Jurídica*

Professor HUMBERTO GRANDE

(Procurador Geral da Justiça do Trabalho)

**P**ARA bem compreendermos o direito administrativo na enciclopédia jurídica, devemos partir do conceito de administração.

Mas esse conceito é muito amplo e geral. Administrar que significa etimologicamente servir, pode ser também trabalhar, desempenhar, fiscalizar e realizar. A administração, como ação e efeito de administrar, é a regulamentação dos assuntos públicos e privados, de acordo com o critério de utilidade. Assim possui base econômica, na ordenação e utilização dos meios, e só se reveste externamente de relações jurídicas, ao impor limitação à sua esfera de abrangência. Temos, então, o direito administrativo, convindo distinguir entre a administração privada e a administração pública, entre a administração pública material e a administração pública formal. Tais distinções têm grande importância no nosso estudo. Elas vão definir o conteúdo do nosso tema e garantir a autonomia desse novo ramo do direito.

A administração é uma faceta do poder e da atividade do Estado, como a legislação e a jurisdição. Constitui, como a moral e o direito, um instrumento de controle social na sociedade contemporânea, e dos mais poderosos e eficazes, cumprindo-se por vezes através da força ou da ameaça. Para evitar esses excessos é que se procurou discipliná-la por intermédio da lei.

Nesse ponto, temos de estabelecer as relações entre a administração e o direito.

Esse assunto é muito controvertido. Para JELLINEK e LABAND, por exemplo, a atividade puramente administrativa não se enquadra dentro do conceito do direito. Para Kelsen, ao contrário, não há distinção alguma essencial entre direito e administração. Outros autores consideram direito e administração como coisas diferentes, mas que podem relacionar-se harmonicamente.

Cumprе аcentuar, entretanto, os caracteres de cada uma daquelas disciplinas. "O que importa principalmente ao Direito, escreveu EDGARD BODENHEIMER, são os direitos; à administração os resultados; o Direito conduz à liberdade e à segurança, enquanto a administração fomenta a eficácia e a rapidez da decisão. Os perigos do Direito são a rigidez e o estancamento; os da Administração a burocracia e a autocracia".

Esse autor explica ainda, baseado nas lições de POUND, de como no século XIX predominava o direito sobre a administração, e de como, agora, esta situação se inverteu: "No século XX, o pêndulo oscilou para o lado contrário.



Surgiram em rápida sucessão um grande número de órgãos administrativos. Há uma tendência para eliminar ou reduzir o controle judicial da ação administrativa. A baixa estima em que se teve o poder administrativo no século passado, cedeu o lugar — em muitos setores — a um exagerado louvor das suas vantagens. Nem sempre se percebe com clareza que ainda que esse poder apareça em forma de discreção administrativa, segue sendo poder e, a menos que tenha o contrapêso das restrições legais, é suscetível de que se abuse dele. O exemplo dos Estados totalitários demonstra ampla e claramente que num Estado puramente administrativo se dá muito pouca consideração à dignidade e aos direitos da personalidade humana”.

E’ mister resolver esse problema, o que só se pode fazer na esfera do direito administrativo. Sim, porque este novo ramo do direito se originou no século passado e somente se desenvolveu à proporção que a administração se aproximou da justiça, abandonando os seus processos ilegais e arbitrários.

Assim, o direito administrativo, na sua expressão mais simples, harmonizou a administração com o direito num sistema legal. Ele passou a ser, então, a administração com regulamentação jurídica. RADBRUCH explica essa evolução: “Só quando por fim o Estado constitucional, tomando como base a doutrina da divisão dos poderes, retira ao soberano, ao chefe da Administração, o exercício exclusivo do poder legislativo, só então, resulta possível uma sujeição das autoridades administrativas aos órgãos legislativos, uma sujeição do Estado administrador ao Estado legislador, um “auto-ligame do Estado”, a “regularidade legal da Administração”; e como consequência disso, pode pensar-se em direitos dos súditos contra o Estado como tal, em “direitos públicos subjetivos”, nos correspondentes limites jurídicos da Administração, e por fim num Direito Administrativo. E’ curioso que a Ciência do Direito Administrativo não deduzisse até muito tarde as consequências desta nova situação da Administração”.

\* \* \*

Assim podemos definir o direito administrativo como sendo o ramo do direito público que tem por objeto específico a administração pública, tal como o fazem os tratadistas modernos.

Os diversos autores, porém, de acordo com os seus pontos de vista particulares, procuram nos dar a sua própria definição, depois de criticarem a dos outros. Deste modo, o direito administrativo, para VITTORIO EMANUELE ORLANDO, é o sistema de princípios jurídicos que regulam a atividade do Estado para o cumprimento dos seus fins. Define-o OTTO MAYER como o direito público próprio da administração. Para GASTON JÉZE, é o conjunto de regras relativas aos serviços públicos; para RAFAEL BIELSA, é “el conjunto de normas positivas y de principios de derecho público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y el consiguiente contralor jurisdiccional de la administración pública”.

Podemos citar ainda inúmeras outras definições. Os estudiosos do assunto esforçam-se por apreender a sua esfera específica e delimitar, com rigor científico, o campo próprio do novo direito, onde as teorias se multiplicam e os debates prosseguem com grande ardor. Sem discutir todas as correntes doutrinárias existentes, aceitamos o critério da Administração Pública, conside-



rada no sentido objetivo e subjetivo, para precisar o conteúdo deste ramo do direito, seguindo os ensinamentos de autoridades como ZANOBINI, PRESUTTI, D'ALESSIO, BORSI, DONATI, RASELLI, RANELLETTI, RAGGI, VITTA, MIELE, BONNARD, WALINE e tantos outros.

Não vamos aqui, entretanto, aprofundar a complexidade do conceito. Queremos apenas dar uma idéia do tema, nos seus fundamentos básicos. Assim, antes de tudo, administrar é cuidar dos interesses próprios. Mas a administração pode ser pública ou particular. É pública, quando trata dos interesses da coletividade; é particular, quando zela pelos interesses do indivíduo. A primeira é mais regulamentada do que a segunda. Esta tem a liberdade de iniciativa dos seus atos e aquela subordina sempre a sua ação a um dispositivo legal.

A administração pública expressa a atividade do Estado na satisfação dos interesses coletivos. Esta administração pode ser autocrática ou democrática, quando serve ao povo; é autocrática, quando está posta em ação para executar os caprichos de uma autoridade. "A Administração, em sua essência, como afirma EDGARD BODENHEIMER, é um exercício do poder. A administração pública em particular é uma esfera de atividade livre de governo. A consideração diretora da Administração pública é o princípio de utilidade e a vontade de lograr resultados práticos mediante a aplicação de meios mais eficazes. A Administração pública não limitada pelo Direito é puro império do poder. Como demonstrou amplamente a experiência dos modernos Estados totalitários, um Estado puramente administrativo tende a apagar a diferença entre poder e Direito e fazer assim nula e carente de sentido a noção de Direito. Uma nação que deixa de perceber a diferença entre regulações administrativas e jurídicas pode perder facilmente a sua liberdade e o seu Direito, ainda sem dar-se conta disso".

Tem razão esse autor, quando afirma que não basta definir o direito administrativo simplesmente como o direito que se refere à administração. Cumpre ser mais preciso na determinação da sua esfera. "Este ramo do Direito tem como missão, acentua êle, salvaguardar os direitos dos indivíduos e grupos diante das invasões indevidas por parte dos órgãos administrativos. Determina e circunscreve a esfera de ação dentro da qual devem operar os órgãos administrativos; indica também os remédios que ficam abertos aos cidadãos no caso de que o órgão administrativo transcenda a sua esfera de ação; o controle exercido pelos tribunais de justiça sobre os órgãos administrativos está destinado, sobretudo, a impedir, prevenir ou remediar qualquer violação dos direitos individuais por atos administrativos. A delimitação desta área de controle é, portanto, uma das funções mais essenciais do Direito administrativo".

No século atual, o direito administrativo teve uma evolução muito rápida e acelerada, decorrente da ampliação gradativa da ação administrativa, de acordo com a maior soma de poderes conferidos ao Estado. Assim a Administração pública não ficou restrita, como no individualismo do século XVIII, à organização da polícia, mas alargou o seu âmbito com a criação dos mais variados serviços públicos, referentes à segurança pública (na ordem interna: justiça, polícia; na ordem externa: forças armadas de mar, terra e ar, diplomacia); relativos ao bem estar material (higiene, comunicações, fomento in-



dustrial e agrário, concessões, obras públicas etc.); relativos ao bem estar moral e intelectual (instrução pública, liberdade de imprensa, fomento e proteção da cultura popular através de bibliotecas, teatros para o povo, concêr-tos sinfônicos, etc.); relativos à previdência social e assistência social (caixas, pensões, montepios, institutos, seguro social, hospitais, asilos) e ainda outros mais serviços.

Verificamos assim a amplitude do conceito de Administração pública, que se relaciona intimamente com a doutrina da divisão dos poderes em Legislação, Jurisdição e Administração. Nestas três funções fundamentais do Estado, êste legisla, executa e julga através de poderes distintos, os quais procedem com inteira independência uns dos outros, mas sempre harmônica-mente num regime constitucional. Assim a função legislativa cria a norma e a função administrativa e a função judicial subordinam-se à mesma, mas uma procura realizar o interesse público e a outra tem por objetivo a realização do direito controvertido e incerto.

O problema da definição do direito administrativo complica-se muitís-simo, porém, quando sabemos que o conceito de Administração pública pode ser entendido tanto formal como materialmente.

A administração pública, em sentido material ou objetivo refere-se à ati-vidade administrativa, seja qual fôr o órgão que a realize, pois, atividades tipicamente administrativas podem também, embora excepcionalmente, ser exercidas pelos poderes legislativo e judicial; a administração pública, em sentido formal ou subjetivo coincide com o poder executivo, que é o poder que predominantemente exerce ação de natureza administrativa, mas aqui implica as atividades não administrativas exercidas por aquêle poder.

Os autores não chegaram a um acôrdo sôbre qual o sentido do têrmo de administração pública que deve dominar na definição do direito administra-tivo. Os italianos, entretanto, sustentam que o campo específico dêsse direito é a administração pública no sentido subjetivo, isto é, a atividade realizada pelos órgãos executivos; os brasileiros, em geral, não admitem a exclusividade do poder executivo, e afirmam que pertencem também à esfera do direito ad-ministrativo os atos administrativos praticados pelo poder legislativo e pelo poder judiciário. No Brasil, agora, é que o assunto começa a despertar inte-rêsse e a ser estudado sèriamente.

#### SUMMARY

1. *The meaning of administration. Relationship between administration and law. Divergent opinions of Jellinek and Laband, on the one hand, and Kelsen, on the other.*

2. *Predominance of law over administration in the 19th century. The overestima-tion of administration in the totalitarian states.*

3. *Administrative law and the solution of the controversy between law and adminis-tration. "The legal regularity of administration".*

4. *Definitions of administrative law by Vittorio Emanuele Orlando, Otto Mayer, Gaston Gèze and Rafael Bielsa.*

5. *Distinction between public and private administration. Implications such dis-tinction.*

6. *The rapid development of administrative law in the 20th century: the correspon-ding increased scope of administration.*

7. *Public administration as related with the doctrine of the division of powers. Ad-ministration and the Executive.*



## *Acumulação de Vencimentos e Proventos*

HOMERO FREIRE

I — E' permitido acumular proventos decorrentes de aposentadoria-prêmio (inciso II do art. 176 da lei federal n.º 1.713, de 1952, e § 1.º do artigo 191 da Constituição Federal), com vencimentos de outro cargo?

Em outras palavras: pode o funcionário aposentado em face de contar 35 anos de serviço, exercer outro cargo, acumulando, assim, os proventos do antigo com os vencimentos do novo cargo?

II — Da leitura que pudemos fazer sôbre o assunto, do que escreveram os juízes e disseram as leis, parece-nos que a resposta deve ser positiva: pode!

O grande PEDRO LESSA fazia repousar sua opinião em contrário no motivo de que

“Se o legislador proibiu ao indivíduo válido acumular o exercício de dois cargos remunerados, como havia de tolerar que o inválido, o incapaz de trabalhar, o inapto para o exercício de funções públicas, além de perceber a sua aposentadoria, ainda receba vencimentos pelo exercício ilegal de um cargo que não podia ocupar?” (Voto vencedor no acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 27-7-1914, in “Revista do Supremo Tribunal Federal”, vol. 2.º, pág. 220, e vol. 25, pág. 80, citado Temístocles B. Cavalcanti, no seu “Tratado de Direito Administrativo”, vol. III, pág. 305).

Acêrca de dispositivo da Carta de 1937, relacionado com a matéria, o Ministro da Justiça manifestou o pensamento de que o mesmo visou

“impedir que um funcionário considerado inválido ou incapaz para o exercício de uma função pública e por êste motivo dela afastado, com proventos, seja considerado capaz para o exercício de outra e por êste exercício venha a perceber remuneração” (“Revista do Serviço Público”, ano I, vol. II, página 53).

A legislação veda “a acumulação de quaisquer cargos” (art. 185 do Constituição Federal e art. 188 do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, lei n.º 1.713, de 1952) (grifo nosso), mas não proíbe a de proventos de aposentadoria-prêmio com vencimentos de cargo. Aqui não há acumulação “de cargos”, objeto da proibição.

III — Afigura-se-nos destituído de boas razões e incompatibilizado com os princípios de hermenêutica constitucional, *data venia*, o argumento esgrimido pelo eminente Ministro Henrique d'Ávila, com o beneplácito da maioria dos membros do Tribunal Federal de Recursos, de que

“... os proventos da aposentadoria se equiparam a vencimentos... para efeito da proibição constitucional” (Voto vencedor no Acórdão de 17-4-52, no Mandado de Segurança número 1.532, in “Revista Forense”, vol. 146, págs. 203-206).

Essa equiparação não consta da Constituição, e nem é possível extrai-la do preceituado no art. 185.

Se o estatuto fundamental claramente define a hipótese da vedação — exercício simultâneo de mais de um cargo; — se a passagem constitucional atém-se ao problema da acumulação das tarefas cometidas a dois ou mais cargos, sem aludir, sem preocupar-se, sem apontar a questão, inteiramente estranha, do auferimento de duas remunerações — proventos e vencimentos, — não nos parece admissível, interpretando, alongar a aplicação do dispositivo para sujeitar *outra* hipótese não referida, ao crivo da proibição: seria cutorgar ao intérprete o poder de aduzir condições novas não previstas na lei e não querida pelo legislador no sentido de estender a outros casos a oposição. A preocupação do legislador constituinte fixou-se no plano *físico* e não no *econômico*; o propósito foi evitar a dispersão de esforços para assegurar o bom rendimento do serviço, o que nenhuma implicação guarda com o problema da remuneração.

Dá que achamos insólito equiparar proventos com vencimentos para efeito de *estender* também insõlitamente a proibição da acumulação *de cargos*, única prevista na vedação constitucional, à proibição da acumulação de remuneração, que não prendeu a atenção do legislador.

Correto, a nosso fraco entender, o pensamento exposto no voto vencido do eminente Ministro Cunha Vasconcelos, quando argumenta que

“Falando em cargos, o constituinte definiu seu intento — e não há que confundir proventos de aposentadoria com cargos”.

E mais de espaço:

“Pergunto: *proventos* de aposentadoria pode ser havido como cargo? Não. *Cargo* significa proventos de aposentadoria? Não”.

E dá o *quid* do problema:

“Não se está vendo, aí, que a Constituição, que defende o maior rendimento do serviço a que se deve entregar o cidadão, quando permite a acumulação, em casos especiais, exigindo correlação de matérias e compatibilidade de horário, está pondo a nu o intuito determinante do dispositivo?” (local citado, pág. 205).



Realmente, o de que cogitou a Constituição foi assegurar o maior rendimento do serviço, obrigando ao funcionário só se dedicar à tarefa de um cargo, ou, excepcionalmente, de mais de um quando haja correlação de matérias e compatibilidade de horários: a correlação de matéria porque não desvia o interesse intelectual do servidor para outro mister, o que possibilitaria a dispersão de esforços e impediria o aprimoramento da especialização; a compatibilidade de horários porque, da mesma forma e por outro caminho, só assim poderá o servidor dedicar-se inteiramente às duas funções em expedientes próprios, sem o prejuízo de uma pela outra.

E em nenhuma ocasião do trabalho legislativo interessou ao legislador a questão do ganho, da vantagem econômica.

IV — Contudo, precisamente pelo fato de o impedimento de acumular cargos resultar da necessidade de preservar o rendimento do serviço, precisamente por isso é que cabe estabelecer uma distinção que o brilhante voto vencido não fez, mas que é imprescindível fazer.

Se, em tese, não há confundir acumulação de cargos com recebimento simultâneo de remuneração (proventos e vencimentos), há casos em que a aposentadoria impede, de modo absoluto, o inativo de exercer novo cargo.

Referimo-nos à inatividade motivada por incapacidade laborativa ou mesmo por implemento de idade, que configura uma invalidez presumida.

Exatamente em atenção a estes casos foi que o voto de Pedro Lessa e o parecer ministerial antes referidos, proclamaram, com razão, a impossibilidade de o funcionário aposentado exercer outro cargo.

E' lógico: se o servidor foi considerado inválido, incapaz de trabalhar, tanto que mereceu sua aposentação, não se compreende que, contraditoriamente, seja nomeado para o exercício de outro cargo, cujo pressuposto legal, além de outros, é justamente o de "gozar de boa saúde" (inciso VI do art. 22 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União).

Das duas uma: ou ele continua inútil para o serviço, e então não pode exercer mais cargo público pela ausência de "boa saúde" necessária à posse e exercício, ou readquiriu a capacidade de trabalho, e então o caminho a seguir é decretar-se a reversão ao cargo ocupado à época da aposentadoria (artigo 68 do Estatuto); e, efetuada a reversão, reaparece a proibição da acumulação, impedindo o exercício de outro cargo.

Distinta não é a conclusão em se tratando de inatividade por implemento de idade: a presunção absoluta de invalidez que atinge o funcionário septuagenário, incidirá em relação a qualquer cargo, impossibilitando-o de acumular proventos e vencimentos.

Como se vê, tudo isso diz com a impossibilidade física do exercício da função; na acumulação de cargos em face da dispersão de esforços e incompatibilidade de horários, no caso das aposentadorias por invalidez e implemento de idade, pela incapacidade laborativa que atinge o funcionário.

Ainda aqui ausente se encontra o problema econômico da acumulação de remuneração, que não influi no deslinde do assunto.



V — Ora, não padece do mesmo motivo de impedimento *físico*, a hipótese de aposentadoria-prêmio. Aqui não estamos diante de um funcionário julgado inválido, e, portanto, incapaz de exercer qualquer outro cargo, mas de servidor que, contando 35 anos de serviço, sem embargo de sua higidez, de sua capacidade de trabalho, faz valer o direito subjetivo à isenção de serviço com recebimento de proventos iguais aos vencimentos; na espécie, a lei instituiu um prêmio, uma vantagem especial que não exclui a capacidade laborativa, antes a pressupõe, porque, se inapto o funcionário, a aposentação se processaria por esse motivo de invalidez.

Útil ao serviço, apenas no gozo de uma aposentadoria-prêmio, nada impede a nomeação do inativo dessa espécie para outro cargo, por isso mesmo que, como fizemos ver, a vedação constitucional incide sobre a acumulação de cargos, e não acumula cargos quem somente exerce *um*, apesar de auferir proventos de outro. *Inativo* em relação ao cargo que antes da aposentadoria exercia, o funcionário dispõe de todo o tempo e de toda sua atividade física e intelectual para o regular exercício do novo cargo, afastando a razão de política administrativa que desaconselha a acumulação.

Ainda que geralmente se reconheça a relação entre a administração pública e as outras fases complementares do Estado, é todavia muito tímida a disposição para apreciar os processos administrativos do governo como uma expressão da cultura de cada povo. Por certo, a administração pública, tanto no poder executivo como nos demais setores do governo, é um reflexo do estilo de vida de cada sociedade — de sua configuração de idéias, atitudes, costumes, normas, instituições, processos e outras formas de conduta.

PEDRO MUÑOS AMATO, *Introdução à Teoria Geral de Administração Pública*, Cadernos de Administração Pública, E.B.A.P.



### *Política de Habitação*

Eng. AUGUSTO LUIZ DUPRAT

(Continuação)

#### V — O PROBLEMA TÉCNICO

DE tôdas as artes, a mais antiga é a de construir, no entanto, é a que tem progredido menos. Ainda hoje se constrói como a milênios.

Na sua conferência, "Quelques conséquences de l'insuffisance du taux de rationalisation de l'industrie de la Construction", realizada em Paris, em 1947, assim se expressa LUCIEN FAUS:

"... Em todos os países, onde o problema da habitação foi considerado com amplitude, no curso ou depois das hostilidades, a atenção se concentra na renovação dos métodos de construção. Em tôda a parte, esta renovação se torna absolutamente necessária e a indústria da construção, pouco mecanizada, pouco organizada e gravada de subordinações de tôda a natureza, aparece sob o aspecto de uma atividade que ficou na fase do artesanato e singularmente atrasada em relação à evolução industrial.

A produtividade do trabalho é fraca; mesmo nos Estados Unidos, onde certos métodos de construção parecem menos arcaicos que os nossos, lança-se um grito de alarma. Numerosos autores constataram um estado de fato inquietante. Pintam assim os métodos de trabalho na construção.

Nos trabalhos de construção considera-se que o operário qualificado consagra mais de um quarto de seu tempo médio a tomar decisões sobre o próximo movimento a fazer. Cada operação representa um novo problema a resolver."

Se assim acontece nos Estados Unidos, quanto mais entre nós onde a construção civil, até bem poucos anos, esteve entregue aos mestres de obra!

A arquitetura nas suas origens era um sacerdócio e o arquiteto era padre: de arquiteto de Deus, passou a arquiteto do Rei e estamos atingindo a época em que será arquiteto do Homem.

Segundo RAYMOND LOPEZ — "Du rôle social de l'Architecte":

"... O animal também constrói: os instintos da sua raça lhe legaram o princípio de sua morada, mas êle atingiu, provavelmente, para sempre, a perfeição.



O Homem, êste, sabendo que pode sempre fazer melhor e nisto consiste o seu prazer, cada dia tenta melhorar sua casa.

Construir é vencer o egoísmo; a casa não é bela senão porque é suscetível de abrigar outras existências quando seu criador morre.

Construir é pensar no tempo que avança, é esquecer seu próprio limite; mais ainda do que plantar, é fazer obra de rejuvenescimento.

Construir é, para hoje, ter confiança; para amanhã, esperar; para a eternidade, crer.

Segundo o valor e a duração de suas construções, se julgam as civilizações; é a medida de sua fé, de sua força, de seu dinamismo projetado no Espaço."

A arte de construir, de tão grande importância social, foi descuidada através dos tempos e só hoje, com o desenvolvimento das cidades e, sobretudo, com a consciência adquirida pelo Homem moderno, de seus direitos, é que está sendo devidamente estudada e dirigida pelos técnicos, começando-se a abandonar o empirismo, para entrar-se na época da técnica.

Dos materiais empregados em construção, o mais antigo é o tijolo, que continua a ser empregado empiricamente. Conquanto pareça inacreditável, o emprego dêste material somente agora começa a ser estudado.

Na conferência realizada em 5 de outubro de 1947, no "Institut Technique du Batiment et des Travaux Publics", pelos Engenheiros L. Feret e F. Caen, sobre a Resistência Mecânica das Alvenarias, encontramos a seguinte observação:

".... Há, com efeito, um grande interesse em estudar as diferentes influências que intervêm na determinação da resistência das alvenarias. Como todos os materiais antigos, a pedra e o tijolo são empregados segundo processos e regras que pouco evoluíram no decorrer dos tempos."

A construção metálica e, depois, o concreto armado atraíram a atenção dos técnicos; sobre êstes materiais foram feitos estudos especiais e foi abandonado o tijolo, de vez que as construções feitas com os primeiros requeriam a direção de técnicos especializados, enquanto que as feitas com o tijolo podiam ser executadas por qualquer um.

Ainda da mesma conferência extraímos os seguintes períodos:

"... À primeira vista, não se poderia pensar que um tal problema pudesse ainda no momento atual suscitar polêmicas, mas, à vista da abundante documentação que reunimos nessa ocasião, podemos nos dar conta de que o problema estava longe de estar elucidado e que os pesquisadores ainda terão o prazer de se consagrar, amplamente, a todos êstes problemas."

Nêste estudo, chegou-se a conclusões interessantes e que alteram, completamente, as concepções antigas; assim, por exemplo: que a resistência de uma alvenaria não pode ser determinada, apenas, pela do tijolo tomado isoladamente, por



quanto a junta tem grande influência; quanto menor ela fôr, tanto maior será a resistência oferecida, e que, "num tijolo", é a resistência à tração que é primordial e não a resistência à compressão, pois que, em consequência da tendência da argamassa da junta, de "espirar", o tijolo, numa alvenaria, sofre um esforço de tração muito maior que o de compressão."

Tijolo e argamassa trabalham em conjunto, nas alvenarias, como o ferro e concreto, no concreto armado.

Há bem poucos anos, começou THERZAGGI a estudar a Mecânica dos Solos, isto é, os elementos de resistência do terreno, que nos permitam julgar da natureza das fundações a serem empregadas. Não vai longe o tempo em que esta resistência era determinada, apenas, pelo mestre de obras que, solenemente empunhava uma alavanca, introduzia-a no terreno e sentenciava a sua taxa de trabalho!

Encontramos, em tôdas as especificações para a execução de construções, a exigência do emprêgo de vêrgas de concreto armado sôbre os vãos das portas e janelas, "calculadas para o vão e carga que deve suportar". Esquecemos, todos, que dentro de certos limites, elas não têm função, em consequência da distribuição dos esforços nas alvenarias.

Sôbre um vão de 1 metro, colocamos uma vêrga de concreto, calculada para suportar o trecho da alvenaria que está sôbre ela; no entanto, o que ela realmente suporta, é um volume de alvenaria limitado por uma parábola, com 0,33m. de altura.

Nos madeiramentos do telhado, há bem pouco tempo, ainda, mesmo para pequenos vãos, era empregada a madeira de 3"x9", nas linhas de tesoura, quando o emprêgo de madeira com 3"x4½" é suficiente para garantir a estabilidade do telhado. Em consequência do emprêgo de peças de madeira de bitolas superiores às necessárias, concluíram os mestres de obra que a tesoura poderia ser suprimida e hoje, contrariando tôdas as regras da técnica, se fazem telhados sôbre pontaletes!

As nossas construções antigas eram feitas com estrutura de madeira nas paredes; feita essa, colocava-se o telhado, usando-se, depois, a alvenaria de tijolo para enchimento.

Funcionavam só as paredes externas, pois eram estas que suportavam tôdas as cargas; as paredes internas eram, geralmente, de estuque.

Com o advento do concreto armado, a maior carga recai sôbre as paredes internas; no entanto, estas são mais finas e, geralmente, nas especificações, o dimensionamento das fundações das paredes internas é menor do que o das externas.

Na sua obra "Lesioni dei Fabbricati", diz o Engenheiro CRITOFORO RUSSO:

".... Em uma construção com fundações contínuas, as paredes mais carregadas são as intermediárias; em menor escala vêm, depois, os muros perimetrais, sôbre os quais se apoia o telhado e o teto, e, em escala ainda menor, as perimetrais que suportam sômente seu pêso próprio."



Ainda hoje, no Rio de Janeiro, se procura o modo de fixar os azulejos nas paredes e se emprega o “famoso saibro”, nas construções. Os andaimes, ainda são arcaicos; depois de terminada uma parede, volta o operário para tapar os buracos da madeira empregada para suportar as tábuas que serviram de plataforma aos operários; ainda se assenta tijolo como se fazia há 1.000 anos, e assim por diante!....

Há ainda muita gente que entende ser o fator água-cimento no concreto de somenos importância; que, quanto mais líquido é o concreto, tanto melhor se adapta às formas; geralmente, ao responderem aos fiscais, sobre o traço do concreto empregado, dizem os mestres de obra: “Seu Doutor, o traço está bom, é 3x1!....

Se isto se passa no Rio de Janeiro, bem podemos imaginar o que vai pelas outras regiões do país! Referindo-se a umas construções na Bahia, disse-me um colega, com muito espírito: “êste construtor conseguiu construir uma casa velha”!....

Quando chefe da Divisão de Engenharia do IAP dos Comerciantes estabelecemos normas para apresentação de projetos e especificações, com instruções detalhadas para o preenchimento dos formulários, raro era o processo apresentado em condições de ser aceito. Houve, mesmo, um engenheiro que, tendo sido exigido um orçamento detalhado da obra, apresentou-o, porém mais caro do que o primeiro, e concluindo a sua informação, disse: “Eis em que deu o detalhamento!”

Estas observações são feitas para demonstrar a pouca atenção que se liga às pequenas construções.

Tudo isto é fruto do empirismo com que se trabalha. À medida em que a técnica e os conhecimentos dos materiais vão se aperfeiçoando, vai-se modificando o seu emprêgo. Na engenharia, ao contrário do que se supõe, nem tudo é exatidão e precisão. EUCLIDES DA CUNHA, prefaciando o livro de versos de VICENTE DE CARVALHO, disse:

“... Aos que se surpreenderem de ver a prosa do engenheiro antes do verso do poeta, direi que nem tudo é golpeantemente decisivo nesta profissão de números e diagramas.”

Chegamos à época da industrialização e não se justifica mais que ainda se construa rotineiramente; temos de “fabricar” e não “construir” a casa.

Para que atinjamos esta fase, torna-se preciso que, não só o operário, como os nossos dirigentes de construção sejam orientados e educados.

E’ necessário que se tenha um perfeito conhecimento da “Racionalização” que, segundo FRIEDERICH LEITNER, professor da Escola de Altos Estudos Comerciais, de Berlim, pode assim ser definida:

“.... A racionalização ou aproveitamento da economia integral, é a economia em alto grau dos processos de produção e de circulação, tanto na economia nacional como na economia privada.



O abastecimento necessário à coletividade pelos meios menos onerosos é a função social da produção e da circulação das riquezas.

Neste sentido de função social, a racionalização visa criar os bens por meio das empresas mais bem estabelecidas, com os custos de produção — os menos elevados — e a diminuir os caminhos da circulação desde o produtor até o consumidor."

TAYLOR, FORD, GILBRETH, FAYOL e tantos outros, estudaram a racionalização do trabalho, formando suas escolas com seus métodos e princípios, no sentido de se conseguir uma maior produção com o mínimo de esforço e o máximo de rendimento. Na parte relativa à construção, interessam, sobretudo, os estudos de Gilbreth e as conclusões a que chegou.

Enquanto TAYLOR tenha baseado seu sistema de salário diferencial, sobre elementos dos movimentos medidos pelo cronômetro, Gilbreth estuda os elementos dos movimentos sob o ponto de vista da fadiga do trabalhador.

GILBRETH estudou, especialmente, o assentamento dos tijolos criando um tipo especial de andaimes, com o uso do qual, e de processos por ele preconizados, os movimentos feitos pelo pedreiro, para o assentamento de tijolo, de 18 ficaram reduzidos a 5!

Tive ocasião de empregar os princípios e métodos preconizados por GILBRETH e obtive 25% de economia na mão de obra, no revestimento de paredes, e 50% no assentamento de tijolos.

Na sua obra — "Etudes des Mouvements" — diz FRANK B. GILBRETH:

".... Não há perdas, de qualquer natureza que sejam, que igualem as perdas devidas aos movimentos inúteis, mal dirigidos, ineficientes.

Num ofício como o de pedreiro, os movimentos atualmente adotados, depois de cuidadoso estudo, já reduziram seu trabalho de mais de dois terços.

Com referência ao ofício de pedreiro, diz o mesmo autor:

"... Ele atravessou toda a história; ele foi praticado por nações bárbaras e civilizadas, parecendo ter chegado a um tal grau, que se supunha ser a perfeição, até que lhe aplicamos o estudo dos movimentos e que lhe fizemos sofrer uma transformação completa."

Com relação ao retardamento do progresso na indústria da construção, diz O. RODÉ, na obra "L'Industrialization dans le Batiment et les Travaux Publics":

".... Enquanto a indústria automobilística, por exemplo, realizou, num prazo relativamente curto, uma obra prima de organização inteligente e de técnica avançada, existem outras indústrias, no entanto, que ainda se utilizam de meios de produção primitivos.



E, entre elas, a da construção é, provavelmente, um dos representantes típicos de um progresso medíocre.

Esta desigualdade de progresso nos diversos ramos industriais, provoca, obrigatoriamente, tensões de todas as espécies, que repercutem nos preços e no Standard de vida."

Enquanto se verifica serem satisfeitas, cada vez mais, certas exigências da civilização, no vestuário, nos transportes, etc., nada ou quase nada se tem feito em benefício da indústria da construção. Dir-se-á que é porque, em geral, o construtor não pode ter uma "linha de montagem"; executa serviços variados no espaço e no tempo e, na maior parte das vezes, esta falta de progresso nos métodos de construção é fruto da rotina e da ignorância. Há ainda, quem pense que a normalização corresponde à igualdade, à monotonia.

Estabelecendo a diferença entre "normalização" e "tipificação", diz ANDRÉ FOURGEAUD — "La Rationalization":

".... Propomos definir a normalização como sendo um acôrdo coletivo entre produtores, os intermediários e os consumidores, destinados a simplificar e unificar por seleção as espécies, os gêneros, as qualidades e as medidas; as ferramentas e peças de ferramentas ou de máquinas, as denominações, as condições de entrega e de regulamentos.

Tôdas as unificações que não estiverem contidas nesta definição, devem ser encaradas como tipificações.

Com efeito, a partir do momento preciso em que a unificação atinge um produto que está destinado a satisfazer, ainda que seja numa parte mínima, aos gostos e desejos de certa classe de compradores, sai-se do domínio da normalização, para entrar no da tipificação."

Assim, podem-se estabelecer, por exemplo, normas fixando a melhor qualidade de madeira para esquadrias, as dimensões mínimas para as suas diversas partes, bem como o modo de montá-las; isto feito, estabelecem-se tipos de esquadrias: duplas, simples, mistas, etc.

Conquanto já tenhamos feito grande progresso neste sentido, ainda temos muito a fazer, de vez que em cada região do país, dispomos de materiais diferentes e hábitos e costumes também diferentes. Basta que se tome como referência o tijolo; cremos não exagerar dizendo que suas dimensões variam, no Brasil, quase que de cidade em cidade. Cada fabricante adota um tipo de telha; as dimensões são diferentes; umas cobrem a esquerda, outras a direita e, assim por diante!

Enquanto não chegamos a estabelecer uma norma única, para o país, relativamente a cada material e serviço, é necessário que se estabeleçam, pelo menos, normas regionais.

Um estudo detido dêsse assunto, certamente contribuiria para o barateamento das construções, tornando-as mais acessíveis e, de outro lado, impedido o desperdício, muito lucraria a coletividade.



Para que se obtenham construções econômicas, é necessário que o trabalho seja convenientemente organizado. A começar pelo projeto, em geral, temos o primeiro fator do encarecimento.

Quando os antigos estabeleceram seus "módulos" para fixar as proporções nas ordens arquitetônicas, não o fizeram arbitrariamente e sim como consequência das necessidades e dos materiais de que dispunham.

Ao dimensionar um prédio, nunca tem, o arquiteto, em vista, as dimensões do material que vai empregar. Basta que tomemos as dimensões das cozinhas e banheiros, cujas paredes são, geralmente, revestidas de azulejos; enquanto estes tem como dimensões 0,15 x 0,15 as dimensões daquelas peças são, geralmente, em números pares; consequentemente o material tem que ser cortado, resultando desperdícios. Ao ser detalhada uma esquadria, ninguém pensa nas dimensões da madeira existente no mercado; ao fixar a altura do embasamento de um prédio, não se levam em consideração as dimensões das peças que irão revestir os degraus das escadas de acesso; quando se detalham os alizares de uma porta ou janela, não se leva em conta a sua espessura que, quanto maior, obriga ao emprego de maior balanço nas dobradiças, etc.

O primeiro passo seria o de organizar um "projeto racional", subordinando as suas dimensões aos materiais a serem empregados na sua execução, de acordo com as regiões; em outras palavras, executando-o, segundo um módulo pré-estabelecido.

Organizado o projeto, racionalmente, entramos na fase da execução, onde nos esperam grandes surpresas. De um modo geral, não há uma previsão, nem de tempo de execução, nem de mão de obra, nem de materiais a empregar; é tudo "mais ou menos"! Não existe, entre nós um serviço de apropriação, em detalhe, de modo que, não exageramos dizendo que bem poucos são aqueles que conhecem as quantidades de determinado serviço que possam ser executadas por um operário. Basta que examinemos as tabelas para composição de preços unitários existentes para que se verifique que nos diversos "Cadernos de Encargos" para cada serviço, cada um estabelece um certo número de horas, uma certa quantidade de material, por unidade de superfície ou volume. Na própria percentagem sobre a mão de obra, relativa ao pagamento das leis sociais, encontramos as mais variadas opiniões, chegando-se até ao absurdo de ouvir dizer que... "um orçamento detalhado encarece a obra"!...

É, pois, necessário que se estabeleçam bases seguras para a execução dos serviços, que se faça uma previsão de tempo de execução e material a empregar e que haja um controle dos resultados, de modo a que fiquem fixados os pontos fracos e que nos habilitem a corrigir os erros cometidos.

Apesar do muito que se tem procurado fazer, apesar de todos os "pré-fabricados", ainda é a velha construção de tijolo, feita pelo pequeno empreiteiro, a mais econômica, desde que executada racionalmente. Na sua obra — "The Housing of The Nation" — diz o Coronel FREMANTLIE, depois de ter estudado vários processos de construção:

"... Em última análise e nas mesmas condições, considerando sua vida provável e seu custo de conservação, é inconteste que nenhuma se compara a uma casa de tijolo bem construída."



São, ainda, do mesmo autor, as seguintes palavras:

“.... O pequeno construtor é a base da construção nacional.”

A Inglaterra é um dos países que mais tem cuidado do problema de habitação. Mesmo antes da guerra, construíam-se 300.000 a 350.000 habitações, por ano.

Em consequência das destruições decorrentes da guerra, foram feitos estudos especiais sobre materiais de construção; destes estudos resultaram 2.800 elementos e 1.480 sistemas de construção, dos quais foram adotados 156 processos e somente posto em execução 21 sistemas.

A propósito, diz DANIEL PARKER, op. cit.:

“.... Resulta das informações que podemos colher que malgrado as construções em grande série e o emprêgo de elementos perfeitamente modulados e tipificados, as casas pré-fabricadas são, ainda, de um preço de custo ligeiramente superior as das construções tradicionais, apresentando as mesmas características de isolamento térmico e conforto.”

Para que se possam obter bons resultados é necessário uma organização industrial em grande escala. Apesar de possuírem, a Inglaterra e os Estados Unidos, aquela organização, não lograram obter grandes economias, a não ser de tempo, com suas casas pré-fabricadas.

Num país pobre como o nosso, em que tudo ainda é incipiente, temos que procurar construir com os elementos de que dispomos, procurando modificar os processos de construção, de modo a só empregar os mais racionais, com os quais se obtenha o máximo de rendimento com um mínimo de esforço.

É indispensável que os Institutos de Previdência, e a Fundação da Casa Popular que constroem por todo o país, façam observar pelos seus técnicos, primeiramente, os materiais usados nas diversas regiões e como são usados, projetar de acordo com eles e procurar educar o operário, modificando os seus processos rotineiros de trabalho. Só assim conseguiremos construir economicamente, evitando o desperdício de material e de mão-de-obra que constatamos diariamente e preencheremos nossa função social, produzindo e fazendo circular a riqueza, pelos meios menos onerosos.

De um modo geral, as construções feitas nas diversas regiões obedecem às condições locais, quer de clima, quer de hábitos e costumes, quer de materiais disponíveis.

Estudando os coeficientes de habitação no Brasil, constatamos que 65,2% das casas existentes são de tipo madeira, pau a pique, etc., e que destas, 82,4% se encontram na zona rural.

Estas casas que abrigam 65,2% da população brasileira são construídas com materiais locais e com a mão de obra dos próprios usuários, apenas são



mal construídas e, em conseqüência dos defeitos de construção, abrigam o "barbeiro" que tantos males tem causado às nossas populações.

No entretanto, a casa de "taipa" ainda é uma solução para nós, que somos pobres e que não podemos nos dar ao luxo de continuar a construir belos conjuntos residenciais nas cidades, conjuntos êstes que, em geral, são apenas "amostras" do que se não deve fazer, e que criam uma classe de privilegiados, com os indivíduos que abriga, e aumentam o número de descontentes, pelos que deixa de abrigar. Além do mais, quanto mais construirmos nas cidades sem que, concomitantemente se construa no campo, — construir no seu mais amplo sentido, isto é, no sentido de fixar o rurícola à terra, — mais agravamos o problema.

Referindo-se as nossas casas do interior, assim se expressa CASTRO FARIA — Boletim 12, do Museu Nacional:

".... Em tôda parte a casa de taipa de sebe, portuguesa ou mediterrânea, para não buscar origens mais remotas — e que aqui se chamam *barreada*, de *pau a pique*, de *sopapo*, perdido seu caráter de construção provisória, pioneira, foi e continua a ser o padrão de gente pobre, exprimindo mais uma condição que um estilo."

Ainda do mesmo autor, referindo-se ao verdadeiro significado da casa popular no Brasil:

".... Parece impossível que a nossa casa popular represente em muitos casos uma solução feliz e adequada do problema de habitação em zonas pioneiras.

".... Em quase tôdas as nossas regiões naturais os recursos são variados; houve, no entanto, uma acomodação, uma escolha. O material preferido foi aquêle que além de representar um certo número de qualidades próprias, melhor se ajustava às exigências do meio: necessidade de aeração, de aquecimento, resistência às intempéries. O material era todo êle de enorme plasticidade, mas as soluções surgidas foram sempre as mais simples e elementares."

É condição premente a da modificação das condições de habitabilidade das nossas povoações rurais:

".... De qualquer modo, na época atual do progresso universal e, como imperativo, impõe-se a interrupção das péssimas e precárias condições das moradias rurais, que a êsmo e à revelia de tôda e qualquer exigência higiênica, se constróem, ocorrência que, paradoxalmente, se repete nos arredores das cidades sob o olhar complacente das autoridades sanitárias.

Não é lícito permitir ou deixar de orientar, pelas disposições regulamentares de educação sanitária, a construção de habi-



tações, cujas condições são inteiramente favoráveis à vida dos mais variados produtores e transmissores de doença, e, particularmente, no caso vertente dos triatomíneos, em detrimento da saúde humana. A assistência ao irracional, evidentemente, não pode sobrepujar a assistência ao próprio homem.

“.... A concretização, de um plano de construção simples, porém higiênica, deve resultar da participação equitativa de ricos e pobres, para uma solução harmônica, definitiva e profundamente humana. (Habitação rural à prova de Triatoma).”  
Dr. R. di Primio.

Na nossa casa rural, há, em geral, a vida em promiscuidade, pelo fato de serem as peças de exíguas dimensões e mal iluminadas, e sobretudo pela falta de educação e adoção de falsos conceitos.

Vive o rurícola ao ar livre e quando se recolhe sofre os efeitos das suas antrotoxinas na sua própria casa .

A casa de pau a pique, rebocada com terra estabilizada, é tipo de construção perfeitamente aceitável. Tive ocasião de observar em Belém do Pará, em Itaperuna, em Bananal, casas construídas de pau a pique, cujas paredes não apresentavam aspecto diverso do das nossas casas de alvenaria e tijolo.

É necessário que se estabeleça o antigo processo de taipa de pilão, ou que se ensine o processo da estabilização das terras ao nosso rurícola, bem como seja o mesmo educado no sentido de lhe ser criada a necessidade do conforto que o lar lhe poderá proporcionar.

Referindo-se ao problema da habitação no campo, assim se expressou o Prof. OSCAR MACHADO, Coordenador das Missões de Habitação Rural:

“.... Em todos os relatórios do levantamento do meio seja qual for a zona em que esteja atuando uma equipe técnica da Campanha Nacional de Educação Rural — *O problema que surge à primeira vista?* angustiante e eloqüente, sobre as condições infra-humanas em que vive a maior percentagem da população rural é o da habitação. Precariedade de material próprio, mesmo de teor modesto, quando não inadequação completa desses materiais denunciando a presença de um evidente fator de transitoriedade de seus habitantes, falta de hábitos higiênicos ou ainda, deplorável comodismo ou “conformismo” ante uma situação de carência em função do indivíduo e da comunidade.”

Difundido o processo debaixo da orientação das Municipalidades, podemos usar da mão de obra dos próprios interessados, empregando o método da ajuda própria e mútua, que tão bons resultados tem dado, quer em Porto Rico, quer na França com as suas associações de Castores, quer na Suécia. Apenas citamos, de passagem, o assunto, cujo desenvolvimento não cabe no âmbito deste trabalho.

(Continua)



## SUMMARY

1. *The development of architecture. The different materials employed in building.*
2. *The new soil science. The problems involved in the employment of reinforced concrete. New techniques of the utilization of wood in roofing.*
3. *Criticism of the process used in Rio to fix tiles on walls. The old fashioned scaffolding. The factor water-cement in reinforced concrete generally neglected.*
4. *The era of industrialization. Houses should be factory-made and not built. The economic significance of rationalization of procedures. The prevailing empiricism of building in Brazil. The necessity of establishing regional standards and, ultimately, national standards.*
5. *The importance of design, previous planning and knowledge of the time required for the actual building. Specification of materials.*
6. *Great Britain and her experience as regards the housing problem, particularly in the post-war years. The effects of industrialization.*
7. *Suggestions offered to the Institutes of Social Security (Institutos de Previdência) and to the Popular House Foundation (Fundação da Casa Popular). Analysis of the housing conditions that prevail in Brazil.*
8. *The contrast between the beautiful residential sections of some large cities and the poor houses and slums of the majority of the urban centres. The same problem in the hinterland. Suggestions for approaching the problem of housing in the rural areas.*

O estudo da administração tem por objetivo determinar: primeiro, o que pode um governo fazer com propriedade e êxito; segundo, como poderá fazê-lo com o máximo de eficiência e o mínimo de dispêndio, quer de dinheiro, quer de energia. E' evidente que, em nosso meio, ambos êsses pontos demandam amplo esclarecimento, que só se conseguirá mediante cuidadoso estudo.

WOODROW WILSON, *O Estudo da Administração* — Cadernos de Administração Pública, E.B.A.P., 1955.



## ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

### *Problemas Administrativos do Distrito Federal*

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VALLE

(Chefe do Serviço de Aperfeiçoamento da PDF)

O Distrito Federal, mais que qualquer outra unidade da Federação, vive instantes de graves apreensões, e até certo ponto, de dificuldades financeiras que aos poucos se vão evidenciando; acompanhando neste passo ao mais surpreendente processo inflacionário de que a Nação teve notícia; sofrendo, por conseguinte, todos os reflexos da atual conjuntura econômico-financeira. As crises políticas que normalmente precedem as mudanças de Governo — agora mais acentuadas em razão, ainda, dos acontecimentos, verificados em 1954 — vieram, de outro lado, projetar-se no cenário administrativo municipal, dificultando também, em grande parte, a ação dos poderes públicos locais.

Qualquer programa que se trace para o Governo do Distrito Federal, portanto, deverá ter por pressuposto necessário toda aquela série de fatores enumerados; ter presente, mais do que nunca a realidade ambiente, que está a impôr, como única solução, não a cômoda política do “continuismo” a que já nos vínhamos acostumando, mas a adoção de métodos, sistemas ou técnicas, *de cunho eminentemente prático* — propiciada por elementos humanos *experientes e não teóricos* — e que, se contendo em um mínimo de gastos, possam efetivamente *resolver* os problemas emergentes de maior relevância, dentro da indispensável hierarquização por que eles se forem classificando, em função desse binômio.

Nessa ordem de idéias, podemos recomendar alguns pontos que julgamos básicos à política administrativa adequada ao momento presente, e que, através dos seus setores mais essenciais, se resumem no seguinte

#### FINANÇAS

Revisão, em ritmo intenso e acelerado, das normas de rotina utilizadas na arrecadação de tributos devidos à Prefeitura, visando à racionalização das mesmas, evitando-se, assim, a enorme evasão de rendas, verificável, inclusive, pelos deficientes métodos de fiscalização ainda hoje usados, em decorrência de falhas de pessoal e de leis ou regulamentos convenientes; melhorar o sistema de controle financeiro, interno, principalmente no que respeita à execução orçamentária, controle cuja debilidade se tem feito sempre positivar através de solicitações de aberturas de créditos astronômicos, suplementares das verbas previstas na lei de meios; o mesmo cuidado relativamente à elaboração das propostas orçamentárias, ainda calcadas no empirismo, e pro-



jetadas com inobservância, quase total, de técnicas e métodos já de uso comum nas jurisdições progressistas; estudo e realização de planos, para operações financeiras de vulto, aproveitando-se os bens patrimoniais da Prefeitura, principalmente os que se originarem de desapropriações, para o estabelecimento, inclusive, de convênios com a União ou Institutos autárquicos, que representem vantagens para a dita Prefeitura, ou mesmo, emitindo-se títulos da dívida pública para o pagamento de compromissos inadiáveis.

A política financeira, antes de tudo, deverá se caracterizar pela rigorosa parcimônia de gastos, comportando congelamento de créditos desnecessários ou menos urgentes; compensando, mediante cancelamento adequado, os créditos especiais cuja autorização fôr julgada indispensável, ou advertindo, em tempo, as autoridades responsáveis por despesas excessivas.

#### ADMINISTRAÇÃO

Maior ênfase na política de "relações públicas", procurando-se a aproximação e a colaboração das entidades de classe do funcionalismo, para permitir o encontro democrático de opiniões, na solução dos problemas de maior relevância; mantendo-se sempre bem informado o contribuinte, através da imprensa, do rádio e outros meios de divulgação, das principais realizações e dos motivos que ensejarem a prática de atos administrativos nos diversos setores. É fundamental — não apenas pelo estímulo que a medida representa mas para que os negócios administrativos locais tenham a solução prática antes aludida, que se promova o *integral* aproveitamento dos valores humanos encontráveis no próprio seio do funcionalismo municipal, quase sempre preteridos por elementos estranhos ao quadro a que pertencem, em detrimento do interesse coletivo, que está a exigir não apenas teóricos, conhecedores de *cúpula* dos problemas do Distrito Federal, mas pessoal experiente, já familiarizado com todos êsses problemas, e, portanto, mais indicado a resolvê-los de pronto.

Outro aspecto da questão consiste na freqüência exagerada de concursos. Não que êles sejam dispensáveis, ao contrário, constituem norma de procedimento prestigiado pela Constituição e o baluarte do sistema do mérito. Necessário, porém, é estudar, cuidadosamente, a oportunidade para a realização dêsses concursos. Amiudadamente, anunciam-se concursos, aos quais afluem enorme massa de candidatos, que se contam aos milhares, para no entanto concorrerem a uma dezena de vagas. Ora, a Prefeitura já conta com um considerável número de funcionários, muitos dêles especialistas de alto nível de conhecimentos e experiências, sendo que, por outro lado, a despesa com papel, pessoal, gratificações e etc., não compensa, em absoluto — desaconselha até nestes casos — a realização dêsses concursos; êles sômente se recomendam quando considerável fôr o número de vagas a serem preenchidas, como ocorre, por exemplo quando da criação de novos cargos, ditada pelas conveniências do serviço.

A melhor política na atual conjuntura, para não fugir ao sistema do mérito, e, ao mesmo tempo, proporcionar oportunidades de melhoria de situação funcional, consiste na intensificação das práticas de aperfeiçoamento de



funcionários já existentes nos quadros da Prefeitura, que por suas qualidades pessoais, estejam em condições de assumir encargos de maior responsabilidade, e, conseqüentemente, de melhores vencimentos.

No capítulo dos direitos e deveres, o que é preciso, antes de tudo, é estabelecer relações harmônicas com a Procuradoria Geral, ouvindo-lhe a opinião nos casos mais complexos, e colaborando intensamente com a mesma, sem as pêias da burocracia, na defesa da Prefeitura no Judiciário.

*Critério uniforme* na solução das reivindicações, evitando desigualdades de tratamentos onde houver a mesma razão; imparcialidade na apreciação de pretensões; e simplificação das normas de rotina são os traços fundamentais de uma política consciente neste terreno, de par com a revisão dos entendimentos díspares até aqui mantidos, para uma possível solução amigável de querelas que, inclusive, já transportaram os limites da esfera administrativa para serem discutidas no Judiciário, em detrimento dos interesses da Municipalidade porque representam futuras e desnecessárias sangrias nos seus cofres.

#### OBRAS PÚBLICAS

O problema primeiro, primordial, é o da água. Os demais, mesmo os da maior urgência, são secundários, de interesse mediato. Sua solução, mediante a convergência de esforços nesse sentido, já, por si só — não seria exagêro dizê-lo — justificaria até a paralização de outros grandes empreendimentos neste ramo do Govêrno. Mas, a par dessa, outras obras que não envolvessem despesas de vulto, poderiam e deveriam ser concluídas, desde que bem planejadas dentro dos recursos financeiros disponíveis — afastada a realização de obras suntuárias — e encarada de frente a realidade dos subúrbios ou zonas onde não existem sequer condições mínimas de urbanização compatíveis com os nossos foros de civilização.

Outra providência conveniente à atual crise financeira — e que poderia merecer estudos para sua adoção imediata — consiste no planejamento de concessões, em larga escala, para as explorações no setor de limpeza urbana e de logradouros públicos ou em outros que apresentarem as mesmas conveniências.

Nos demais setores da administração específica da Municipalidade — que naturalmente exigiriam na ocasião oportuna programas detalhados de trabalho — o que de pronto se antevê é o problema do ensino primário, com a sua deficiência de escolas e de professores que, inadiavelmente, estão a exigir aumento substancial; a inexistência, praticamente, *do ensino do nível médio*, hoje tão solicitado pela população para acompanhar os progressos da nossa civilização, e que pode e deve ser incrementado; e a disseminação de cultura, através de bibliotecas, rádio e teatro, a serem localizados nos diversos bairros.

O mesmo se diga com relação à nossa rede hospitalar; à falta de médicos e de enfermeiros; a uma fiscalização mais profícua no domínio da higiene pública, hoje tão desprezada, cujas condições de funcionamento não mais condizem com a realidade atual. O problema é mais de ordem administrativa, embora sofra, como os demais, a influência da crise financeira. Mas existem



meios de contorná-los, inclusive — nos casos de maior gravidade — mediante convênio com a União, cuja colaboração, neste respeitante, é aliás prevista na Lei Orgânica.

Assuntos básicos, na agricultura distrital, são: o abastecimento, o problema das feiras e mercados, cujo caráter é também mais administrativo que financeiro. Já o fomento das atividades agrícolas e a conservação das nossas florestas constituem assunto de ordem técnico-administrativa, de solução relativamente fácil.

A Polícia de Vigilância local está, por outro lado, a exigir o aprimoramento dos seus servidores. Cursos práticos e intensivos, estágios em repartições similares da Federação; planejamento prévio e critério na distribuição dos policiais nos serviços de repressão e vigilância propriamente dita; e uma colaboração mais estreita e efetiva com os demais organismos policiais resolveriam o problema.

Este, em síntese, o programa mínimo, *no campo das realizações*, para o Distrito Federal. É claro que, no aspecto do planejamento administrativo para futura utilização, providências não menos urgentes se indicam, a começar pela total reforma da organização hoje existente, que exige — todos o sabem — para acompanhar a evolução do tecnicismo moderno, maior descentralização executiva dos serviços públicos locais e centralização normativa e controladora dos diversos órgãos ligados diretamente ao Prefeito. Restruturação geral e classificação de cargos, ajustamento do homem no trabalho, plano sistemático de treinamento e aperfeiçoamento funcionais e revisão criteriosa de níveis salariais, também estão a reclamar prontas medidas.

Outro assunto inadiável: a criação de um órgão de deliberação coletiva, que seria o Conselho de Pessoal, semelhante, em tese, ao atual Conselho de Recursos Fiscais, que viesse, no setor pertinente, permitir a livre defesa dos direitos do funcionalismo e controlar o arbítrio das autoridades que decidem suas pretensões, obrigando-as a procedimento uniforme.

A análise, mesmo ligeira, dos problemas atinentes ao Distrito Federal poderá sugerir inúmeras outras providências administrativas igualmente relevantes, mas estamos certos que, se cumprida a metade das que foram relatadas, já teríamos feito, em curto tempo, o que se não fez no decênio processado. O futuro o dirá.

E' mister proporcionar ao lavrador tôda a assistência indispensável e humana, dar-lhe adequadas compensações, infundir nêle confiança e estímulo, para o bem-estar e o amor da terra.

NICOLA MARFISI, *Imigração e Colonização*, "R.S.P.", novembro de 1951.



## DOCTRINA

### *Decretação e Isenções do Aqueduto Legal*

JAIR TOVAR

#### 1. FORMAS DE DECRETAÇÃO DO ÔNUS

O Código de Águas estipula que a servidão legal de aqueduto seja decretada pelo Governo, no caso de aproveitamento das águas em virtude de concessão por utilidade pública; (1) e pelo juiz, nos outros casos.

Cogita-se aí, exclusivamente, do caso de *decretação* do ônus, o que não impede poder a sua instituição operar-se por outras formas, que prescindem da coação da lei, passando, em tais casos, o aqueduto, a se incluir entre as servidões convencionais, como acontece em relação àqueles resultantes de contratos, de testamentos, de prescrição e de partilhas. (2)

Trataremos de outra feita dessas modalidades de constituição do aqueduto enquanto nos cingiremos agora à hipótese da *decretação* aludida no Código.

Essa decretação pode ser feita pelo chefe do Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal (3) e podemos denominá-la, quando assim o é, *decretação governamental* ou *administrativa*, em confronto com aquela do Poder Judiciário (juiz ou tribunal), a que se deve chamar, por isso mesmo, *decretação judicial*.

#### 2. DECRETAÇÃO GOVERNAMENTAL

A decretação governamental só tem cabimento no caso de aproveitamento das águas *em virtude de concessão*, enquanto que a decretação judicial pode ser solicitada para todos os outros casos, em que se integrem as exigências para a obtenção do aqueduto, por força da lei.

A decretação governamental ou administrativa pode ser federal, estadual ou municipal, conforme o respectivo domínio sobre as águas a que a concessão se referir, ou conforme os serviços públicos a que se destine a derivação, de acordo com os dispositivos do Código e as leis especiais sobre os mesmos serviços.

---

(1) Art. 120: "A servidão que está em causa será decretada pelo Governo, no caso de aproveitamento das águas em virtude de concessão por utilidade pública e pelo juiz nos outros casos."

(2) CARVALHO DE MENDONÇA, Rios e Águas correntes, n.º 186.

(3) Artigo 62 do Código de Águas.



São excluídas dessa regra de caráter geral as concessões ou autorizações para derivações destinadas à produção de energia elétrica, as quais são feitas exclusivamente pela União, salvo no caso de transferência de suas atribuições aos Estados, dentro do estabelecido em preceitos especiais que estão capitulados nos arts. 191 a 194 do Código de Águas. (4)

Ainda se requer, no inciso legal do art. 120 que, para a decretação governamental, a concessão se tenha feito por utilidade pública, cuja noção já tivemos oportunidade de ressaltar. (5)

Isso importa em dizer que não se limita a faculdade do poder governamental às águas públicas, mas estende-se também às águas particulares, e dela pode utilizar-se sempre que sobre a utilidade pública seja fundamentado o ato da decretação.

Dêsse modo, embora muitas vezes esteja a hipótese fora da alçada governamental, por ser a atribuição conferida ao poder judiciário, desde que intercorra a utilidade pública como exigente da concessão, ao Governo reconhece a lei o direito de realizar, outrossim, a decretação da servidão.

### 3. DECRETAÇÃO JUDICIAL

A decretação judicial é aquela obtida por meio de decisão judiciária, seja ela proferida por juiz singular, tendo a sentença passado em julgado, seja ela resolvida por acórdão irrecorrível de Tribunal.

Pelo art. 568, do Código Civil, tôdas as questões relativas a servidões de águas e às indenizações correspondentes deviam ser pleiteadas por meio de ação sumária. (6)

Esta era uma tradição do nosso direito, provinda do direito português, (7) onde se determinava que tôdas as ações concernentes às águas e indenizações respectivas — fôssem possessórias ou petítórias — gozassem do favor inerente a processamento mais rápido, para que assim também mais prontamente fôsse atendida a correlata relação jurídica, por sua natureza em geral merecedora dêsse favor.

Ao tempo em que cada ação tinha um nome adequado, entre as petítórias surgia, com credencial de apropriada para o fim de decretação judicial, a chamada *ação confessória*.

LOBÃO assim aceitava a sua definição: — “*Ação confessória é uma ação real, em virtude da qual pretende-se um direito de servidão, que nos é devido. ou ao nosso prédio, sobre o prédio de outro*”.

---

(4) Idem e artigo 63 do mesmo Código.

(5) “Revista do Serviço Público”, vol. 66 n.º 3, págs. 527 a 535.

(6) Causas ou ações sumárias eram aquelas que, observando a ordem natural do processo, prescindiam de certas formalidades e ficavam subordinadas a prazos mais res-  
tritos, sendo as respectivas sentenças suscetíveis de apelação no efeito só devolutivo. —  
Veja-se PEREIRA E SOUZA, *Prims. Linhas*, §§ 472, 474 e 476.

(7) SÁ PEREIRA, *man. do Cod. Civ.*, vol. VIII, n.º 99.



E o lembrado reinícola observa: — “Esta ação compete ao proprietário do prédio, para o qual contende ser devida a servidão que se lhe nega ou perturba”. (8)

Para as violações de caráter possessório, eram aplicados os respectivos remédios de manutenção ou de restituição, sempre com o caráter sumário, os quais iam encontrar suas fontes no direito romano, nos vários interditos de nomenclatura diversa para cada caso, avultando, entre eles, como o mais comum para a proteção do aqueduto, o de *aqua quotidiana et aestiva*.

Por ser a ação sumária um favor reconhecido a quem demandasse sobre águas, o direito não o inibia da utilização da ação ordinária, quando fôsse o seu processo preferível, de vez que, assim, também se dilatavam ao réu os meios e prazos de defesa.

Tôda a complicada nomenclatura das ações de outrora encontra-se hoje simplificada pela sistemática processual moderna, em cujo ritmo entrou o sistema brasileiro.

Pela via comum do processo ordinário é que deve ser pedida a decretação da servidão de aqueduto, no caso de ocorrência de qualquer das hipóteses previstas nos artigos 117 do Código de Águas e 567 do Código Civil, desde que não se trate de concessão por utilidade pública.

#### 4. DECRETAÇÃO NAS AÇÕES DE PARTILHA

O vigente Código processual da República diz, no art. 291, que o processo ordinário regulará as ações para as quais não prescreve rito especial.

Mas, além dessa via comum ainda é possível a decretação judicial do aqueduto, por efeito dos processos especiais de divisão e de inventário.

O art. 446 do Código Processual, no § 2.º, ao se referir à partilha resultante da ação de divisão, assim preceitua: “na mesma fôlha de pagamento serão declaradas as servidões que recaírem sobre o quinhão demarcado ou a seu favor forem instituídas, designando-se o lugar, modo e condições do seu exercício”.

De igual forma o art. 506 do mesmo Código, em harmonia com o disposto no art. 505, n.º II, dispõe: “na folha de pagamento de cada herdeiro serão declaradas, com a possível exatidão, as confrontações dos bens e as servidões a que ficarem sujeitos, evitando-se dividir as terras por quota-partes ideais”.

#### 5. QUEM PODE PEDIR A SERVIDÃO DE AQUEDUTO

O Código de Águas não tem nenhum dispositivo explícito nesse sentido, mas o Código Civil começa o art. 567, referente ao aqueduto, da seguinte forma: “é permitido a quem quer que seja canalizar, etc.”.

Tem-se, por isso, reconhecido que êsse direito compete a quem tenha, temporária ou permanentemente, direito de se servir das águas, seja pessoa

---

(8- LOBÃO, Diss., § 234.



física ou seja pessoa jurídica, seja em decorrência de um direito real, seja em consequência de um direito pessoal de uso e gozo do titular do fundo para onde as mesmas devem ser conduzidas.

Assim, tem-se reconhecido ainda que tanto o possuidor de boa como o de má fé podem invocar o direito ao aqueduto, pois que as primeiras necessidades da vida tanto as tem um como outro, e cada qual tem o direito de satisfazê-las. (9)

Não só o proprietário, como o enfiteuta, o usufrutuário, o usuário, o habitante, o anticresista, o inquilino, o arrendatário, o concessionário, todos estão habilitados para o exercício da prerrogativa legal, desde que se verifique qualquer das hipóteses previstas no art. 117 do Código de Águas, sem prejuízo de direitos já assegurados a terceiros.

Ainda cumpre assinalar que o aqueduto pode ser pedido para qualquer espécie de águas, procedam de onde procederem, provenham elas de ação exclusiva da própria natureza ou do concurso dos homens, derivem de fontes, chuvas, correntes navegáveis ou não, lagos ou charcos.

Do exposto, que resulta da própria letra do dispositivo legal, importa em reconhecer-se que tomou compreensão mais dilatada êsse direito de pedir o aqueduto, assegurado primitivamente pelo nosso direito só em favor de quem tivesse o domínio pleno ou útil do prédio a ser beneficiado, conquanto já se o permitisse ao possuidor habilitado à prescrição aquisitiva e para quem tivesse o domínio resolúvel. (10)

#### 6. A DIREÇÃO, NATUREZA E FORMA DO AQUEDUTO DEVEM ATENDER AO MENOR PREJUÍZO POSSIVEL PARA O SERVIENTE

O aqueduto está subordinado, como tôda servidão, ao tradicional preceito relativo a elas, de que os atos de paciência do serviente devam ser tanto menos gravosos quanto até onde possa o dominante fazer o uso regular e legítimo do seu direito real.

Foi de uma consideração conjugada do que dispõem os arts 702, 703 e 704 do Código Civil, especialmente dos dois últimos, que nasceu do legislador do Código de Águas o art. 123. (11)

O art. 702 determina que o dono do prédio serviente não poderá embaraçar de modo algum o uso legítimo da servidão.

Para compensar-lhe esta passividade, o codificador civil estabeleceu os dois outros dispositivos, o primeiro dos quais assegura ao dono do prédio serviente o direito de remover a servidão de um local para outro, contanto que o faça à sua custa, e não diminua, em nada, as vantagens do prédio dominante.

(9) PACIFICI-MAZZONI, *Ist. di Dir. Civ. Ital.*, vol. III, pág. II, n.º 252.

(10) CARVALHO DE MENDONÇA, *op cit.*, n.º 175; LOBÃO, *Dissert.* § 17; LAFAYETTE, *Dir. das Coisas*, § 122-B, nota 4. — Segundo êsses, nem ao locatário, nem ao comodatário nem ao arrendatário, e à todos quantos estivessem em condições idênticas, possuindo em nome alheio, era permissível o direito de pedir o aqueduto

(11) Artigo 123 do C. A.: "A direção, natureza e forma do aqueduto devem atender ao menor prejuízo para prédio serviente."



O segundo faz restringir o uso da servidão às necessidades do prédio dominante, evitando, quanto possível, agravar o encargo do prédio serviente.

Numa correspondência mais direta com o primeiro dispositivo existe, ainda, no Código de Águas o art. 131, onde se reafirma ao dono do prédio serviente o direito de remover a servidão dentro do espírito constante do art. 703 da Lei civil. (12)

A diferença que separa os dois textos reside em que um se refere à servidão, que se procura instituir, enquanto o outro regula a faculdade, que é reconhecida no caso de servidão já constituída.

As fontes romanas recomendavam que a servidão deve ser exercida *civili-ter*, (13) isto é, de forma que ao titular do prédio dominante não seja concedido extendê-la ou ampliá-la a seu arbítrio, com prejuízo do serviente.

A lei, reconhecendo a existência da limitação da propriedade, procura fazer com que o paciente sofra tanto menos quanto não venha prejudicar a utilidade reconhecida em favor do prédio dominante. (14)

E daí, tendo em conta as suas necessidades, de acôrdo com os intúitos da servidão, preconiza para seu estabelecimento, a que pode ser constrangido o serviente, que se deva atender na direção, na natureza e na forma do aqueduto, ao que fôr menos prejudicial.

Naturalmente essa recomendação tem que ser encarada sob o critério da relatividade.

Compreende-se bem que a direção menos prejudicial ao serviente, que tenha um campo cultivado pelo caminho mais curto, seria evitar-se que êsse campo fôsse atravessado pelo aqueduto.

Mas isso constituiria muitas vêzes anulação do direito do aqueduto.

Resulta daí, para a boa aplicação do intuito legal, que o prudente arbítrio do julgador delibere tendo à vista o preceito legal sem esquecer o direito em função do qual êle existe.

O que assim acontece em relação à direção, também é de ser dito em relação à natureza e a forma.

## 7. AÇÕES RELATIVAS AO PRÉDIO SERVIENTE

A decretação da servidão, ou seja pelo ato administrativo ou seja pela sentença judicial, importa no fundo nas conseqüências de um processo de desapropriação, visto que em geral priva o prédio serviente de determinada área e lhe impõe certos encargos, que não era obrigado a suportar, se não existisse a servidão.

---

(12) Artigo 703 do C. Civil: "Pode o dono do prédio serviente remover, de um local para outro, a servidão, contanto que o faça à sua custa, e não diminua, em nada, as vantagens do prédio dominante."

(13) CLOVIS, *Cod. Civ. comentado*, vol. III, obs. ao art. 704.

(14) Art. 704 do Cód. Civ. "Restringir-se-á o uso da servidão às necessidades do prédio dominante, evitando, tanto quanto possível, agravar o encargo do prédio serviente: *Parágrafo único*: Constituída para certo fim, a servidão não se pode ampliar a outro."



Daí porque os parágrafos do art. 120 do Código de Águas cogitam do assunto da indenização devida ao prédio serviente, como compensação dos prejuízos e depreciações sofridas.

Antes, porém, em termos peremptórios assinala que, nos casos do aqueduto legal, nenhuma ação contra o proprietário serviente e nenhum encargo sobre o mesmo prédio poderá obstar que a servidão se constitua.

Quando a lei tomou sob sua tutela a constituição dos aquedutos, desde que verificadas as hipóteses constantes da enumeração do art. 117 do Código de Águas, é porque o exigia um interesse social e, por assim — público, na construção dos mesmos.

Não poderia, portanto, a satisfação dos seus intúitos, ficar subordinada a querelas porventura existentes entre os que se julguem com quaisquer direitos sobre o prédio serviente.

As ações podem surgir entre eles, subsistir e resolver-se; mas nenhuma delas poderá obstar a execução do aqueduto decretado.

Não seria, entretanto, racional que se impedisse a reivindicação de direitos ou defesa dos mesmos contra estranhos, por parte do verdadeiro titular do prédio.

Por esse motivo reservou-lhes a lei a faculdade de disputarem os seus direitos sobre o preço da indenização resultante da constituição do aqueduto.

Assim, uma vez surjam dúvidas relativas ao prédio serviente, em virtude de ações ajuizadas, o preço dessa indenização será depositado, na forma do art. 318 do Código Processual, para que sobre ele disputem os interessados a prevalência dos seus interesses. (15)

Nunca, porém, assistirá a tais interessados o direito à propositura de uma ação que impeça o curso normal do processo de constituição do aqueduto.

De tal arte, as intervenções por oposição, os embargos de terceiros e outras hipóteses processuais semelhantes, não terão cabimento para obstar o favor legal do aqueduto coato.

Tal não acontece no caso de aqueduto convencional, onde as ações podem surgir em tôdas as suas modalidades aplicáveis, desde que haja um direito a defender, prevalente contra a convenção estipulada.

Não há aí de permeio a satisfação de um interesse social na execução do aqueduto; e nesse caso tomam corpo tôdas as circunstâncias que seriam neutralizadas pela concorrência desse interesse.

## 8. INDENIZAÇÃO

O § 2.º do art. 120 diz que, não havendo acôrdo entre os interessados sobre o preço da indenização, será êle fixado pelo juiz, ouvidos os peritos, que êles nomearem.

---

(15) Art. 318 do *Cód. do Processo Civ.*: "Se a ação tiver sido intentada por haver ignorância ou dúvida sobre quem deva receber, efetuar-se-á o depósito no dia prefixado para o recebimento, etc."



Como se vê, a hipótese do não acôrdo entre os interessados comporta sempre a instauração de um processo judicial, seja a decretação do aqueduto por força de ato administrativo, seja por deliberação judicial.

Se a decretação decorre de ação judicial, na respectiva execução se fará o arbitramento dessa indenização, com a louvação de peritos, que em tudo procederão como nos demais arbitramentos judiciais, mas atendendo a que essa indenização não compreenda o valor do terreno, porém constitua unicamente o uso do terreno ocupado pelo aqueduto e de um espaço de cada um dos lados em toda sua extensão.

Se a decretação fôr administrativa, a indenização tem que ser arbitrada também judicialmente, em processo especial, observando-se assim a determinação legal, que manda seja a indenização fixada pelo juiz.

Essa fixação se fará entre os dois valores em contensão: o pedido e o da oferta de pagamento, tendo-se à vista o laudo dos peritos.

Se os peritos forem divergentes, é indubitável que pela sistemática processual vigente, (16) o juiz deverá nomear um terceiro, a fim de opinar sobre os laudos divergentes.

Tendo à vista o pronunciamento dos peritos, o juiz não fica, entretanto, adstrito ao laudo ou laudos proferidos, e pode decidir atendendo a circunstâncias relevantes, que não tenham sido convenientemente consideradas. (17)

#### 9. LIMITE DE INDENIZAÇÃO

Dizendo que a indenização não compreende o valor do terreno, quis a lei pôr em relêvo o fato de se não tratar aqui propriamente de uma desapropriação de domínio, pois que o titular do prédio serviente continua com ele.

Essa a razão porque, logo a seguir esclarece que essa indenização deva corresponder tão somente ao justo preço do uso do terreno ocupado e da faixa adjacente prevista para cada lado do aqueduto em toda sua extensão.

Pelo art. 674, n.º II, do Código Civil, o uso constitui um direito real sobre a coisa alheia.

Em consequência do seu estabelecimento, reconhece a lei civil ao usuário o direito à fruição da utilidade da coisa, no quanto exigirem as necessidades pessoais suas e de sua família, compreendendo-se nesta o seu cônjuge, filhos solteiros ainda que ilegítimos e pessoas do seu serviço doméstico, avaliadas as necessidades pessoais segundo a condição de cada um. (18)

É preciso aqui ao intérprete da lei uma acomodação de conceitos, para que não se entrechoquem, quando da aplicação de cada um.

É evidente que a servidão *legal* de aqueduto somente pode ser considerada uma servidão *real*, isto é, de prédio em favor de outro prédio; enquanto

---

(16) Dec.-lei n.º 8.570, de 8-1-1946, art. 129.

(17) NEVES E CASTRO, *Teor. das Provas*, ed. Pontes de Miranda, 1917, n.º 112.

(18) C. Civil, arts. 742 a 745.



a servidão *convencional* de aqueduto pode assumir o aspecto de pessoal, ou seja, estabelecida em favor de determinada pessoa ou pessoas.

O uso é outro direito *real*, com característica fundamental diversa, pois que é estabelecido como ônus sobre um prédio, não em favor de outro prédio, mas de uma pessoa.

Como pois conjugar a letra da lei com a substância dessas instituições?

Conferindo-se êsse direito de uso somente àquele que fôr titular do prédio em favor do qual foi decretado o aqueduto com os direitos e extensão previstos na lei civil para aquêle direito real, em harmonia com as restrições opostas pela mesma lei em favor do serviente e atendendo-se à hipótese determinante de sua concessão.

O espaço de uso em cada lado, da largura que fôr necessária, em tôda extensão do aqueduto, é o destinado à utilização do dominante nos serviços inerentes à sua conservação, construção e limpeza, aos quais se refere o art. 126 do Código de Águas, e por via do qual se realiza o direito de trânsito, sempre implícito na compreensão tradicional da servidão de aqueduto e ao qual faz menção, de modo expresso, o art. 127 do Código de Águas.

Como tais serviços e o trânsito constituem atos comuns e necessários à instituição do aqueduto, o legislador desde logo os preveniu.

#### 10. PRESTAÇÃO DE CAUÇÃO

O Código de Águas deixou implicitamente assentada regra em contrário à não indenização dos danos, e vai mais longe deferindo até, ao titular do prédio serviente, o direito de exigir do dominante a prestação de uma caução pelos prejuízos que possa ocasionar.

E nos termos em que a obrigação está definida, não é possível aceitar a divergência, atendendo-se à origem e à natureza dos danos, tal como vimos estudada na doutrina, também nesta peculiaridade.

A lei para dar ao serviente maior segurança de uma indenização em frente de possíveis danos assegura-lhe até o direito de exigir, do senhor ou possuidor do prédio dominante, a prestação de uma caução pelos prejuízos que possa ocasionar.

Essa caução, a que se refere o artigo, é aquela mesma prevista no artigo 529 do Código Civil: "O proprietário, ou o inquilino, de um prédio em que alguém tem direito de fazer obras, pode, no caso de dano iminente, exigir do autor delas as precisas seguranças contra o prejuízo eventual".

A expressão "dano iminente" corresponde àquela que os velhos praxistas denominavam "dano infecto", (19) e que se costuma também denominar

CORRÊA TELLES preconizava, na sua *Doutrina das Ações*, (20) a prestação dessa caução, "em todos os casos de ter o Autor justo receio de algum "dano futuro" ou por vício de obras, ou por fatos do vizinho".

(19) JOÃO LUIZ ALVES, op., cit., comentários ao art. 529 e 555.

(20) *Doutrina das ações*, ed. Teixeira de Freitas, § 97.



Como tôdas as ações que estão no ciclo das águas, processava-se sumariamente em obediência ao preceito do art. 568 do Código Civil, conquanto CÂNDIDO DE OLIVEIRA FILHO, (21) fundamentado em MOURA, (22) recomendasse a ação ordinária, conforme o valor da causa.

Hoje, em face do vigente Código Processual Brasileiro, tôdas as prestações de caução estão reguladas no livro referente aos processos acessórios, constando dos artigos 676 n.º IV e seguintes.

#### 11. ISENÇÕES AO AQUEDUTO LEGAL

As casas de habitação e os pátios, jardins, alamedas ou quintais contíguos às casas são, em princípio, excluídas do gravame da servidão legal, mesmo que se concretize qualquer das hipóteses das letras *a* e *d* do art. 117 do Código de Águas.

É o que preceitua o art. 118 seguinte.

Já isso acontecia no nosso direito anterior, que excluía da paciência compulsória da servidão “os quintais, hortas, jardins, pomares e cêrcas de casas rústicas ou urbanas”, (23) numa enumeração evidentemente mais ampla do que a contida no citado Código.

O alvará de 27 de novembro de 1804, de tão constante invocação, falava, no seu § 12, “nas quintas nobres e *muradas* e os quintais dos prédios urbanos nas cidades ou vilas”.

CARVALHO DE MENDONÇA explica que a expressão “casas” abrange tôdas as construções ou edifícios e não, exclusivamente, as habitações e seus quintais, hortas, pomares, jardins — mas todos os terrenos, mesmo os abertos, anexos às habitações. (24)

Essa compreensão dilatada provém do direito europeu.

O Código Civil italiano refere-se à exceção relativa às “casas, pátios, jardins e áreas aos mesmos atinentes”, (25) e entende-se, por identidade de razões, compreendidos na disposição legal, os museus, as galerias, as pinacotecas, as bibliotecas, os magazines, as lojas, as oficinas e estabelecimentos semelhantes. (26)

O Código Civil brasileiro no seu art. 567, que teve como fonte o art. 456 do Código Civil português, segundo confessou o codificador pátrio, (27) também já preconizava a exceção e nela incluía as “chácaras ou sítios murados, quintais, pátios, hortas ou jardins”.

(21) *Prática Civil*, vol. 4, obs. 1 ao n.º 395.

(22) *Manual do Editicante*, § 296.

(23) LAFAYETTE, *Direito das coisas*, § 122, n.º 5.

(24) *Op. cit.*, n.º 175.

(25) Art. 598: “*le case, i cortili, i giardini e le aie ad esse attinenti*”.

(26) MARCHI, in *Diz. SCIALOJA*, § 3.º; PACIFICI-MAZZONI, vol. III, parte segunda, n.º 253.

(27) CLOVIS BEVILAQUA, *Cod. Civ. com.*, vol. III, art. 567, em Legislação comparada”.



Essa redação da lei com a expressão — “murados” — tem dado lugar a interpretações que, ao invés de clarearem sua inteligência, a tornam confusa.

Eis a razão por que um dos nossos civilistas assim a criticou:

— “O Código, na verdade, não foi feliz em falar em chácaras ou sítios murados, mas deixa perceber, apesar de tudo, que ao se referir ao muro, queria exprimir que ficava isento do ônus do aqueduto tudo que formasse com a casa um só todo, o que melhor traduziu com a idéia do muro, servindo de limites a êste todo beneficiado pelo favor da lei”. (28)

Realmente, como bem se tem observado em conclusão, o fato de não estar cercada certa parte do conjunto integrante de uma habitação, seja seu pomar ou seu jardim, não justifica a exclusão do benefício legal, tanto assim que o Código de Águas expunha do seu art. 118 a expressão criticada.

E foi mais longe, não distinguindo a isenção, quer se trate de prédio rústico, quer se trate de prédio urbano.

Servindo-se da lição de SÁ PEREIRA, que já ressaltava anteriormente as dependências dos prédios urbanos, estejam ou não muradas, foi mais além e declarou o favor para essas dependências, sejam elas rústicas ou urbanas, estejam ou não muradas. (29)

Aliás, assim já o entendia o direito italiano. (30)

## 12. AS ISENÇÕES NO DIREITO ESTRANGEIRO

Em regra, estão previstas no direito de outras nações, de que nos socorremos subsidiariamente, as mesmas isenções constantes do Código Civil e Código de Águas.

O Código Italiano, a cujo texto fizemos referência, foi neste particular derogado por uma lei especial, votada para permitir o saneamento da cidade de Nápolis, sendo, por força de considerações higiênicas, concedida a passagem coacta também nesses lugares isentados pelo direito comum de servidão de aqueduto. (31)

Cogitou-se da limitação do âmbito das isenções da lei, por ocasião de se discutir o projeto PISANELLI, não obstante sua conformidade neste ponto com o Código Albertino, (32) ressaltando-se, de modo exclusivo, as casas e somente depois de apreciadas e pesadas as circunstâncias especiais a cada caso — os pátios, os jardins e os eirados a ela atinentes.

---

(28) CARVALHO DOS SANTOS, *Cod. Civ. interpretado*, vol. VIII, obs. 9 ao art. 567.

(29) “Uma chácara ou sítio, murados ou não murados, podem ser indistintamente rústicos ou urbanos. Se o muro fôsse a característica especificadora, dever-se-ia sujeitar à servidão uma chácara não murada, embora urbana, como dever-se-ia dela isentar uma chácara murada, embora rústica. Mas salta aos olhos que isto contraria toda a razão inspiradora do texto legal”. — *Man. do Cod. Civ.*, vol. VIII, n.º 96. *Ist. di Dir. Civ. Italiano*, vol. III, parte II, *in fine*.

(30) PACIFICI-MAZZONI.

(31) LOMONACO, *Ist. di Dir. Civ. Italiano*, vol. III, pág. 393.



Entre as razões fortes com que procuraram justificar a exclusiva isenção das casas, estava como principal a de que elas em geral ocupam pequenas áreas; mas essa razão acabou afinal prevalecendo também para as suas dependências. (33)

Daí projetou-se até nós como solução que melhor concilia os interesses determinantes do aqueduto compulsório com o direito de propriedade, já tanto mutilado pelas investidas do socialismo de um lado e, de outro, pelas intolerâncias dos governos que se intitulam fortes.

O Código Civil português, de que procedeu a disposição do nosso Código Civil (art. 567), segundo confessa CLOVIS BEVILAQUA, tinha a seguinte redação, que não foi modificada pelo art. 114 da Lei de Águas, no tocante à isenção em apreço:

— “Não sendo quintas muradas ou quintais, jardins, hortas ou pátios adjacentes a prédios urbanos.”

Por “quintas muradas”, esclarece um seu comentador, entende-se, segundo o seu significado de origem castelhana, qualquer propriedade vedada tendo dentro um prédio urbano. (34)

No direito português êsse obstáculo pode ser afastado pela expropriação, com fundamento no regime das concessões por utilidade pública, desde que por meio regular se verifique a impossibilidade material e econômica de executar as obras sem a utilização dos lugares isentos, o que igualmente está previsto entre nós, como a seguir veremos.

Segundo VELOSO DE ALMEIDA, compreende-se bem que se entre os prédios urbanos e suas dependências se interpuser qualquer caminho público, estão elas obrigadas ao ônus da servidão. (35)

A ressalva das mesmas isenções está contida na lei francesa de 1845. artigo segundo.

Um dos seus apreciadores assinalou que essas isenções não são de ordem pública, pelo que os proprietários dos prédios tutelados por elas podem consentir no estabelecimento do gravame. (36)

Têm correspondência com as isenções da nossa lei aquelas previstas; no art. 570 do Código Civil do Uruguai (as casas, os currais, pátios, hortas e jardins que delas dependam); no Código venezuelano, art. 652 (os edifícios, seus pátios, jardins, currais e demais dependências); no Código Civil Colombiano, art. 920 (as casas e os currais, pátios, hortas e jardins qu edêles dependam) e mais no art. 3.084 do Código Civil Argentino (casas, currais, os pátios e jardins, que delas dependam de superfície menor de 10.000 metros quadrados); Código Civil Chileno, art. 3.086. (37)

(32) FOSCINI, *Teorica delle acque*, pág. 87, ed. 1883.

(33) *Idem*, *in fine*.

(34) VELOSO DE ALMEIDA, *Dir. das Águas*, n.º 194.

(35) *Idem*, *op. e loc. cit.*

(36) BAUDRY-LACANTINERIE et CHEVEAU, *Trat. Teo. e Prat. di Dir. Civ.* (ed. Vallardi), n.º 889.

(37) *In* DIONÍSIO GAMA, *Das Águas*, 3.ª parte.



## 13. COMPREENSÃO DO OBJETO DAS ISENSÕES

Inicialmente, o Código de Águas refere-se, no tocante à exclusão da paciência do aqueduto legal, às “casas de habitação”.

Parece indubitável que o legislador quis com isso excluir todo e qualquer outro edifício que não fôsse destinado a habitação.

Na Itália, em torno do assunto houve uma demorada discussão, relativamente a se saber se a expressão *case*, do respectivo Código, era compreensiva, exclusivamente, das habitações, conforme opinava MAZZONI, (38) ou estendia-se a todos os edifícios, quaisquer que eles fôssem e servissem aos usos da vida humana.

A interpretação então prevalente foi a de que a exceção não podia aludir somente às casas construídas para habitação, mas, também, àquelas que potencialmente fôssem capazes de ter a mesma destinação, conquanto não imediatamente; mas indispensáveis mediatamente às necessidades da vida humana e às exigências da sociedade. (39)

Segundo GIANZANA, os motivos determinantes da isenção para aquele caso, quais sejam os de remover tanto quanto possíveis os perigos de ruína que podem ser ocasionados às casas de habitações servientes, por efeito da corrosão produzida pela vizinhança das águas, êsses mesmos motivos devem ser estimados no tocante aos outros edifícios embora não destinados à habitação. (40)

Para BORSARI, na expressão “casa” se entendem todos os edifícios que servem aos usos da vida humana; (41) não somente aqueles que são destinados à habitação, mas também os que são destinados a conter seja o que fôr, animado ou inanimado, que sirva à vida do homem, seja um estábulo, um palheiro, um magazine, uma mercearia, uma loja de fazendas, uma estação de estrada de ferro, fábrica, museu, etc.

No direito francês, onde foi usada a expressão *maison* (lei de 29-4-1845) e, posteriormente, *bâtiments* (lei de 11-7-1947), também se compreende nelas a isenção de toda construção, não só destinada a habitação dos homens, como de animais, bem como para serviço e utilidade dos mesmos. (42)

SPÔTA, analisando o dispositivo correspondente argentino diz que o vocábulo “casas” deve ser interpretado amplamente, sendo essa interpretação sobretudo racional, pois que o prejuízo que se causaria com a não isenção a um estabelecimento industrial não seria menor do que o que se causasse a uma casa de habitação e suas dependências. (43)

(38) *Delle servitù legali*, n.º 788.

(39) GIANZANA, *Acque private*, n.º 1.635.

(40) *Op. cit.*, n.º 1.636.

(41) *Com. del. Cod. Civ. Ital.*, vol. II, § 1.217.

(42) DEMOLOMBE, *Cours*, vol. XI, n.º 224.

(43) *Trat. de Der. de Águas*, vol. II, n.º 1.082-A.



Quanto aos currais, pátios e jardins, devem achar-se vinculados aos edifícios, não devendo estar dêles separados por nenhum imóvel, público ou privado, (44) bastando entretanto que dependam das casas, sem necessidade de se encontrarem cercados.

Todavia, o nosso Código de Águas parece, como dissemos de início, explícito em sentido contrário à solução dada pelos civilistas em geral, exigindo ainda que os pátios, jardins, alamedas ou quintais sejam *contíguos* às casas de habitação.

Isto importa dizer que a simples proximidade não é suficiente para lhes conferir a isenção.

Desde que haja de permeio outra propriedade entre a casa de habitação e o jardim ou o quintal, já não se verifica a hipótese da lei.

Assim, estão sujeitos ao aqueduto legal os jardins isolados.

Uma observação que se faz mister é a relativa à compreensão dos chamados "parques", entre os jardins.

Tal denominação é freqüente entre nós, para os jardins de dimensões mais acentuadas; mas também já vai tendo aplicação não só para os logradouros destinados à criação e ao colecionamento de animais selváticos, como também para terrenos destinados à conservação de certas espécies, quer vegetais, quer animais.

Para êsses casos, ainda que contenham habitações contíguas, não se deve aplicar a isenção legal, desde que aquêles prejuízos justificadores do benefício não apareçam concorrentemente. (45)

Resta examinar se os denominados "lugares sagrados", como sejam as igrejas, os cemitérios e os mausoléus, podem ser incluídos entre as casas de habitação.

Se dermos ao dispositivo da lei uma interpretação literal, estão todos excluídos do favor legal, a menos que se considere as primeiras como casas de habitação de Deus e os últimos como lugares de habitação de pessoas mortas.

Mas a imposição coativa do aqueduto, sendo uma disposição excepcional do princípio dominante da ilimitação da propriedade, deve ser tanto quanto possível preservativa dêsse princípio, de forma que a finalidade determinante da coação não ofenda outros dítames sociais tão respeitáveis quanto o da finalidade aludida.

Assim, o prudente arbítrio do julgador deverá saber pesar as circunstâncias quando se apresentarem essas hipóteses.

No mesmo caso se encontram os edifícios e construções monumentais, que se não destinem a habitação e tenham outras finalidades. (46)

---

(44) Idem, n.º 1.082-B.

(45) GIANZANA, *op. cit.*, n.º 1.636.

(46) MAZZA, *Dei Diritti sulle acque*, n.º 53.



## 14. RESTRIÇÃO ÀS ISENÇÕES

O Código exclui da isenção mesmo as casas de habitação e suas dependências, nêle previstas, no caso de concessão por utilidade pública, quando ficar demonstrada a impossibilidade material ou econômica da execução das obras sem a utilização dos prédios favorecidos pela restrição. (47)

A utilidade pública é motivo previsto, constitucionalmente, para a restrição do direito de propriedade; e até para a sua completa expropriação. (48)

Dela cogitou o Código Civil, exemplificando alguns casos em que a sua verificação ocorria, isto ao lado dos casos de necessidade pública, que eram, outrossim, considerados no diploma constitucional brasileiro vigente ao tempo da promulgação do referido Código. (49)

Lei posterior regulou o assunto mais amplamente e deu considerável acréscimo a essa exemplificação, nela figurando hipóteses que se enquadram diretamente na matéria estudada, em relação aos aquedutos. (50)

Desde que se não trate de interesse público, e tão exclusivamente para servir a interesse privado, desaparece a restrição e subsistem as isenções, ainda que haja impossibilidade material ou econômica para a execução do aqueduto, sem a utilização dos prédios favorecidos pela lei.

A impossibilidade material, necessária à restrição, no caso de concessão por utilidade pública, decorre quase sempre de acidentes geográficos: uma parede maciça de montanha; um rio; o mar; um precipício, etc.

A impossibilidade econômica tem como causa, em regra, dificuldades de ordem topográfica que, muito embora transponíveis, acarretariam à execução uma soma de dinheiro de tal monta, a tornar o benefício irrisório ou de nula compensação diante dos gastos.

## SUMMARY

1. *The legal acquedutus servitude has to be established (1) either by decree of the government, in case of concession based on public utility (2) or by a judicial authority, in any other cases.*

2. *Government decretation of the servitude analysed. Exceptions to the general norms.*

3. *Judicial decretation of the servitude discussed. Provisions of the Civil Code on the matter. Historical analysis of the institution and of the legal remedies against violations of rights of owner or possessor of the waters.*

4. *Decretation of the servitude in the case of deeds of partitions. Provisions of the Code of Procedure on the matter.*

---

(47) Cod. de Águas, art. 118, parágrafo único.

(48) Const. Federal, art. 141, § 16.

(49) Cod. Civil, art. 590 e Const. Federal de 1891, art. 72, § 17.

(50) Decreto-lei n.º 3.365, de 21-6-1941, art. 5.



5. *Persons entitled to ask for the servitude, according to the Civil Code, viz., owner, usufructuary, usuary, renter, resident, concessionary, etc.*
6. *The direction, nature and form of the aqueduct should cause the minimum possible damage to the servient property. Provisions of both the Civil Code and the Code of Waters.*
7. *Decretation of the servitude and the indemnity due to the servient property. Provisions of the Code of Waters. Restrictions concerning the suits of those who claim to have rights upon the servient property.*
8. *The amount of the indemnity to be established by the judicial authority upon having obtained the opinion of experts appointed by both litigants.*
9. *Limits of the indemnity as established by the Civil Code. The hypothesis is not of expropriation but of restriction upon the use of property.*
10. *A money deposit may be required by the owner or possessor of the servient property from the dominant property. Provisions of the Civil Code on the matter. The opinion of several jurists quoted. Provisions of the Code of Procedure.*
11. *Exemptions to the servitude as established, in principle by the Code of Waters. Reference to provisions of the Portuguese legislation and to the Italian Civil Code. Provisions of the Brazilian Civil Code.*
12. *Exemptions to the servitude in foreign legal systems, particularly the Italian and the Portuguese Civil Codes.*

A administração é a parte predominante do governo; é o governo em ação; é o executivo atuante, o aspecto mais proeminente do governo.... O campo da administração é um campo de negócios no sentido clássico da palavra. Está afastado da balbúrdia e das lutas políticas e, em muitos aspectos, da controvertida arena do direito constitucional. Está para a vida política assim como a maquinaria para o produto manufaturado. Ao mesmo tempo, porém, situa-se muito acima do nível enfadonho da simples minúcia técnica, por isso que está diretamente ligado, pelos elos de seus princípios fundamentais, às máximas duradouras e às verdades permanentes da sabedoria e do progresso político...

WOODROW WILSON, *O Estudo da Administração*, Cadernos de Administração Pública, E.B.A.P., 1955.



## *Relações do Direito do Trabalho com o Direito Administrativo*

(Trecho do "Tratado de Direito do Trabalho" — Volume II — No prelo)

EVARISTO DE MORAES FILHO

Livre-docente da Faculdade Nacional de Direito — Professor-Auxiliar de Filosofia e de Sociologia na Faculdade Nacional de Filosofia — Procurador da Justiça do Trabalho — Licenciado em Filosofia

*Sumário* — 1. Direito Constitucional e Direito Administrativo — Critérios distintivos — 2. Conceito de Direito Administrativo — Ato administrativo e serviço público — 3. Caracteres do Direito Administrativo — 4. Funções e fins do Estado — 5. Poder de polícia — No direito romano e no direito moderno — 6. Serviços e institutos de Direito do Trabalho no Direito Administrativo clássico — 7. Direito Administrativo do Trabalho — 8. Ainda outros exemplos de relações entre Direito Administrativo e Direito do Trabalho.

**S**E o direito do trabalho mantém atualmente relações muito estreitas com o direito constitucional, ainda com mais razão as mantém com o direito administrativo. O ingresso de suas normas nos textos constitucionais foi como que um amadurecimento de sua própria formação, uma conquista *a posteriori*, uma conclusão lógica e obrigatória do muito que já havia obtido na legislação ordinária. E foi através do direito administrativo, da nova concepção dos fins e das funções do Estado, que a legislação do trabalho alcançou o grau supremo de princípio constitucional.

1. Êstes dois ramos jurídicos — constitucional e administrativo — têm de comum entre si o mesmo objeto de tratação: o Estado. São as manifestações públicas por excelência do direito, sobre eles não resta a menor dúvida no espírito do mais cético dos críticos da clássica divisão entre direito público e privado. Por isso mesmo, anda a doutrina ainda hoje em polémicas intermináveis sobre o melhor critério de distinção entre as duas espécies jurídicas. Muitos confessam a impossibilidade de uma separação nítida e perfeita; outros tentam a adoção de um ponto de vista unilateral; deixando outros ainda para cada sistema político-positivo um critério pragmático.



Vejamos as opiniões de alguns mestres da doutrina. Esmein e Nézard esclarecem, ao tratar do assunto, que muitos autores modernos, quando estudam direito constitucional, introduzem voluntariamente matérias que fazem parte do direito administrativo. Têm em vista apresentar em sua realidade completa o regime político sob o qual vive a nação. O governo e a administração — prosseguem — não se distinguem sempre em direito com uma nitidez absoluta; formam, de fato, um conjunto quase indivisível. Daí verem alguns no direito constitucional como que as cabeças de capítulos do próprio direito administrativo. E Hedemann chega mesmo a escrever que não há distinção formal entre eles. (1)

Desde OTTO MAYER, o sistematizador do direito administrativo alemão, podemos dizer que há uma constante na doutrina em torno do ponto controvertido da distinção entre os dois maiores ramos do direito público. Em realidade, porém, o constitucional forma o próprio tronco central, do qual se originam as demais espécies jurídicas. Pois bem, para Mayer, a administração é a atividade do Estado para o cumprimento de seus fins, que, desta forma, se opõe à constituição, que nada mais faz do que preparar esta atividade. A administração implica a existência do poder soberano, mediante o qual o Estado chega a ser capaz de agir. (2)

Constituídos previamente os poderes, desenvolvem os agentes e funcionários, sob sua autoridade, a ação que deve realizar o fim do Estado. Da conhecida trindade — legislação, justiça e administração — ocupa o objeto do direito administrativo esta última categoria. Fica desde logo determinada em definitivo.

Modernamente, surgiu a palavra governo, como significando a atividade total do Estado. A justiça, o domínio dos tribunais ordinários, foi a primeira a se distinguir dos assuntos do governo propriamente dito. Mais tarde, com a formação do novo direito constitucional, começou também a legislação a aparecer como oposta ao restante da atividade do Estado. Por fim, para o restante da sua atividade, que não seja nem justiça nem legislação, introduziu-se a palavra *administração*, não para substituir o vocábulo *governo*, e sim para designar um novo ramo de atividade, que, desprendendo-se também do governo, coloca-se ao lado da justiça e forma, como esta, seu oposto.

Tôda a atividade do Estado esgota-se nestes três ramos especiais. Fica para o governo o restante de que lhes é comum. O governo influi sobre todos os ramos da atividade material do Estado, representa a sua alta direção, o impulso que parte do centro para a periferia, fazendo caminhar os assuntos de ordem pública.

A noção de administração fica delimitada negativamente: é tôda atividade do Estado, que não seja nem legislação, nem justiça. Em face das duas

---

(1) A. ESMEIN e H. NÉZARD — *Éléments de Droit Constitutionnel* — 8.<sup>a</sup> ed. — Paris — 1927 — pág. 40. E. I. W. HEDENANN — *Einführung in die Rechtswissenschaft* — 2.<sup>a</sup> ed. — Berlin und Leipzig — pág. 308: "Não se pode achar uma fórmula rigorosa para a delimitação entre o Direito Administrativo e o Direito Constitucional em sentido restrito".

(2) O. MAYER — *Derecho Administrativo Alemán* — trad. de Heredia e Krotoschin — Buenos Aires — 1949 — Vol. I — págs. 3, 10/11, 15, 17/18.



primeiras, apresenta um caráter mais acentuado de mobilidade e de variação. Mas, é somente na administração que se vê o Estado atuar praticamente, como já destacava LABAND. (3)

Assim colocadas as coisas, fica mais fácil distinguir o direito constitucional do direito administrativo, fazendo a oposição entre governo e administração. “Há um primeiro momento, — escreve Giaquinto (4) — que, conceitualmente, aparece nitidamente distinto e antecedente, e é aquele em que o Estado se afirma como pessoa, capaz de querer no campo do direito, constitui todos os elementos de sua existência (território, povo, poder de imposição) e organiza, outrossim, os órgãos supremos, por meio dos quais êle, que é pessoa incorpórea, faz concretizar-se a possibilidade de uma vontade prática e de uma ação diretiva suprema e estabelece, pois, as relações fundamentais de coexistência, de cooperação, entre êle e os outros sujeitos, que lhe são sobpostos. Vem depois um segundo movimento, de caráter subordinado ao primeiro, no qual o Estado, já devidamente constituído e enquadrado nas suas linhas fundamentais e nos seus órgãos mais elevados, desenvolve uma ação sistematicamente dirigida à realização dos escopos de interesse geral, de conservação e de progresso aos quais é ordenado”.

Estes dois momentos na vida do Estado — organização dos poderes e realização de seus fins — são aceitos pela *communis opinio* dos doutrinadores. Lá está em FRITZ FLEINER. (5) “Tôda a vida política encontra-se submetida a uma ordem fundamental, escrita ou consuetudinária, que chamamos Constituição do Estado. Ela provê de órgãos o Estado e o faz capaz de vontade e de atividade. Por ela o Estado vem a ser uma pessoa jurídica e se encontra, mediante a gestão de seus negócios, em situação de verificar ou realizar os fins que lhe são próprios. A atividade que uma pessoa física ou jurídica destina à gestão de seus negócios se denomina administração”... “A Administração, em sentido amplo, diferentemente da Constituição, vem a ser a atividade que o Estado desenvolve para a realização de seus fins essenciais. Assim como a Constituição representa no Estado o elemento estável, permanente, na Administração, pelo contrário, se nos manifesta o Estado em atividade”.

GEORGES VEDEL escreve que não há fronteiras precisas entre o direito constitucional e os outros ramos do direito público interno, e completa: “Em suma, o direito público interno nos aparece assim ordenar-se a partir do direito constitucional, que é o seu ramo fundamental. Uma vez determinado por êste o estatuto dos órgãos superiores do Estado, resta ao direito administrativo encarar a organização e a atividade do Estado sob o ângulo da satisfação das necessidades de interesse geral e da gestão dos serviços públicos”. (6)

---

(3) P. LABAND — *Droit Public de l'Empire Allemand* — trad. de C. GANDILHON — Paris — Vol. II — Paris — 1900 — pág. 517.

(4) A. GIAQUINTO — *Diritto Amministrativo* — in *Nuovo Digesto Italiano* — Vol. IV — Torino — 1938 — pág. 889.

(5) F. FLEINER — *Instituciones de Derecho Administrativo* — trad. de SABINO A. GENDIN — Barcelona — 1933 — pág. 3.

(6) G. VEDEL — *Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel* — Paris — 1949 — pág. 5.



Por sua vez, ensina GASCÓN Y MARIN: (7) “A relação do direito político e a do administrativo surge da que existe forçosamente entre Constituição e Administração. Referem-se ambos os termos ao Estado em nossa ciência, e por isso se considera esta como ciência jurídico-pública”... “Enquanto no direito político se estuda a organização fundamental do Estado, considerado em sua unidade, no administrativo se estuda essa organização em toda a variedade de seus órgãos: administração central, ativa, consultiva, deliberante, administração local, administração corporativa. Enquanto no político buscamos constituir o Estado para que possa realizar os fins que lhe dizem respeito, no administrativo buscamos a atuação do Estado para cumprir os fins, para realizar os serviços públicos”.

2. Podemos, agora, ir construindo a conceituação de direito administrativo. Pouco adiantamos aos nossos propósitos, dizendo-o ocupado com os problemas de administração pública, por isso que incluíamos na definição aquilo justamente que se quer definir. Contudo, devemos aceitar, com a doutrina, a distinção entre administração em sentido genérico ou material e em sentido específico ou formal. Isto é, mesmo na função judicial ou na legislativa, encontram-se atos de natureza administrativa, embora emanados por outros po-

---

(7) Y. GASCÓN Y MARIN — *Tratado de Derecho Administrativo* — Vol. — Madrid — 12ª ed. — 1952 — págs. 78/80.

Mais ou menos nos mesmos termos baseiam-se os demais tratadistas para apresentar um critério distintivo entre o objeto do direito constitucional e o do administrativo. Alguns exemplos valiosos, para mostrar que, apesar das hesitações e das dúvidas iniciais, há mais segurança e tranquilidade do que parece a princípio.

L. DUGUIT — *Traité de Droit Constitutionnel* — 2.ª ed. — Paris — 1921 — páginas 540 e segs.: “Uma primeira parte do direito público compreende o conjunto de regras que se aplicam direta e exclusivamente aos governantes tomados como tais. Ela determina a ação dos governantes, sua extensão e seus limites, o que podem fazer, o que não podem fazer e o que devem fazer... Nesta primeira parte do direito público entram também as regras que, segundo a expressão consagrada, determinam a organização do Estado”... “Depois de haver determinado as regras que se aplicam às relações dos governantes entre si e com seus agentes, é preciso estudar as regras que se aplicam à atividade exterior dos governantes e seus agentes. Percebe-se desde logo como é vasta esta segunda parte do direito público interno, e como seu domínio cresce todos os dias, à medida que crescem as atividades, cujo desenvolvimento os governantes devem assegurar e os serviços públicos que lhe correspondem”.

W. SAUER — *Filosofía Jurídica y Social* — trad. de Lacambra — Barcelona — 1933 — págs. 251/252 — dá ao direito administrativo, em comparação com o constitucional, o traço característico ativista, dinâmico (movimento, não quietude; criação, não manutenção de uma situação), e completa: “A relação que o direito administrativo mantém com o direito constitucional é a mesma, portanto, que o direito processual mantém com seu correlativo direito substantivo: tanto no direito administrativo como no processual, trata-se de satisfazer um desejo em um caso particular, de concretizar o direito objetivo; no primeiro caso, este direito objetivo são as linhas gerais plasmadas na Constituição; no segundo, é um ordenamento formal perfeitamente desenvolvido”.

Outra não é a opinião de LUDWIG SPIEGEL — *Derecho Administrativo* — trad. de Fr. J. Conde — Barcelona — 1933 — págs. 42/52 — destacando-se sempre a nota funcional e ativa do direito administrativo em comparação com o constitucional: “A oposição entre ambos poderia ser formulada, em termos drásticos, do seguinte modo: o direito constitucional perante uma ação do Estado, pergunta o seguinte: “Quem deve agir?; o direito administrativo, pelo contrário: “O que se deve fazer?”. No demais, está claro que ambos



deres que não o executivo. O princípio, como lembra Duguit, é extremamente simples, embora a sua aplicação seja por vezes delicada. (8) Muitos autores a ignoram, apesar de indispensável, a fim de que se evitem verdadeiras incoerências. Definir um ato público do ponto de vista formal é colocar-se exclusivamente na posição do órgão do qual emana. Do ponto de vista material é conceituá-lo segundo a sua própria natureza intrínseca, de acordo com os seus efeitos no domínio do direito subjetivo ou do direito objetivo, qualquer que seja o órgão que o dite.

Partindo desta distinção prévia é que AFTALION e GARCIA OLANO apresentam a definição do direito administrativo como o “complexo de normas jurídicas que regulam a organização e a atividade da administração pública

---

perguntam: “Como se deve agir?” Pois bem: este “como” significa para ambos uma coisa distinta. Está em íntima conexão com a pergunta primordial de quem deve agir e o que ocorrer”.

Vejam-se ainda sobre este mesmo ponto, entre outros, os seguintes autores: H. HELLER — *Teoría del Estado* — trad. de L. Tobío — México — 1947 — pág. 297; A. MERKEL — *Enciclopedia Jurídica* — trad. de W. Roces — Madrid — 1924 — pág. 214; G. W. PATON — *A Text-Book of Jurisprudence* — Oxford — 1946 — pág. 123; L. Meucci — *Instituzioni di Diritto Amministrativo* — 5.<sup>a</sup> ed. — TORINO — 1905 — págs. 1/3, que escreve: “O Estado e o poder público podem considerar-se, como qualquer força, em dois momentos: na sua constituição, na sua ação. O homem nasce e age. O Estado forma-se e age, e a um e a outro momento preside o direito, porque também o constituir-se é ação regulada”... “O direito constitucional trata do organismo dos poderes, enquanto o direito administrativo da ação de um só deles. Mas como é impossível estudar o organismo sem considerar a ação e como as normas da ação dependem da natureza e do objeto do poder, surge assim um nexo comum e íntimo entre as duas ciências, o qual faz com que no direito constitucional encontre o administrativo os seus postulados, além de que este não seja senão a explicação daquele, e daí um objeto quase promíscuo e ambíguo entre as duas ciências, que é a organização dos corpos administrativos”; J. G. COURCELLE SENEUIL — *Préparation à l'Étude du Droit* — Paris — 1887 — pág. 271; J. BONNECASE — *Introduction à l'Étude du Droit* — 3.<sup>a</sup> ed. — Paris — 1939 — pág. 98; A. Posada — *Tratado de Derecho Administrativo* — Madrid — 1897 — págs. 78/79, 239 e segs.; P. DUEZ e G. DEBEYRE — *Traité de Droit Administratif* — Paris — 1952 — pág. 2; R. BIELSA — *Derecho Administrativo* — 4.<sup>a</sup> ed. — Buenos Aires — 1947 — Vol. I — págs. 26 e segs.; R. BULLRICH — *Principios Generales de Derecho Administrativo* — Buenos Aires — 1942 — págs. 2/12; E. DE QUEIRÓS LIMA — *Principios de Sociología Jurídica* — Rio — 1933 — págs. 366; H. LIMA — *Introdução à Ciência do Direito* — Rio — 1937 — págs. 228/229; E. Espínola e Ed. Espínola Filho — *Tratado de Direito Civil Brasileiro* — Vol. I — Rio — 1939 — págs. 286/287; P. de Miranda — *Comentários à Constituição Brasileira de 1946* — Vol. I — Rio — 2.<sup>a</sup> ed. págs. 114/116; THEMISTOCLES B. CAVALCANTI — *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro* — Rio — 2.<sup>a</sup> ed. — 1938 — Vol. II — págs. 20/21; TITO P. DA FONSECA — *Direito Administrativo* — Rio — 1939 — págs. 39/40, 58/59; D. MENEZES — *Introdução à Ciência do Direito* — Rio — 1953 — pág. 90.

Assim, em conclusão, sendo o direito constitucional a sistemática primordial de qualquer ordem jurídica, cabe-lhe unicamente o estudo da organização do Estado, da sua forma e dos seus princípios cuja observância é indispensável para que assim se mantenha. Como no direito administrativo, cria também alguns órgãos que devem exercer o poder público e estatuem sua função, além da garantia dos direitos individuais e sociais, mas exclusivamente — repetimos — dos órgãos e direitos mínimos, que fazem com que o Estado tenha e mantenha a forma que lhe foi atribuída.

(8) L. DUGUIT — *Leçons de Droit Public Général* — Paris — 1926 — páginas 158 e segs.



em sentido formal". (9) Incluem-se aí todos os atos emanados do poder executivo, embora tenham alguns, do ponto de vista material, outra natureza.

Mas que se entende por administração, e por administração pública em particular? Administrar significa, em qualquer ordem, cuidar de interesses próprios, dirigi-los, organizá-los, tirar-lhes o máximo proveito, torná-los úteis de acordo com os seus fins, e assim por diante. Logo, a administração pública nada mais é do que a atividade através do qual o Estado e os sujeitos auxiliares do mesmo objetivam a satisfação dos interesses coletivos. Claro que os interesses coletivos aí se confundem com os do próprio Estado, que, ao realizá-los, persegue os seus próprios fins e concretiza suas próprias funções. (10)

Duas noções jurídicas são indispensáveis, pois, para uma exata conceituação de direito administrativo: a de ato administrativo e a de serviço pú-

---

(9) E. AFTALION e F. GARCIA OLANO — *Introducción al Derecho* — Buenos Aires — 1937 — pág. 321.

(10) *Administrar* significa, etimologicamente, *servir a, ser útil*. Daí as notas constantes, inerentes a qualquer conceito de administração, particular ou pública, de *serviço* e de *utilidade*.

M. HAURIU aceita o conceito de administração dado pelo conhecido *Dicionário de Block*, nestes termos — *Précis de Droit Administratif et de Droit Général* — 4.<sup>a</sup> ed. — Paris — 1901 — pág. 205: "Encarada deste ponto, a administração é um organismo social: "a administração é o organismo com auxílio do qual os governantes se dedicam a realizar a segurança, a justiça, a proteção, os fomentos e os benefícios que constituem a razão de ser de qualquer Estado civilizado" (M. BLOCK — *Dict. d'adm.* — v. *Adm.*)."

Ainda sobre o conceito de administração pública, podem ser vistos: SANTI ROMANO — *Corso di Diritto Amministrativo* — Padova — 1932 — pág. 1, cujo conceito adotamos no texto; O. Mayer — *Op. cit.* — págs. 10/11; Leonard D. White — *Introduction to the Study of Public Administration* — New York — 1942 — págs. 3/7, com boa bibliografia; L. D. White — *Administration Public* — in *Enc. of the Soc. Sc.* — Vol. I — New York — 1948 — págs. 440/450; L. MEUCCI — *Op. cit.* — págs. 1/2; — FR. D'ALESSIO — *Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano* — TORINO — Vol. I — 1932 — págs. 16/17, 22; R. BIELSA — *Op. cit.* — págs. 1 e segs.; A. ESMEIN e H. NEZARD — *Op. cit.* — — pág. 35 e segs.; Ad. MERKEL — *Op. cit.* — pág. 214; E. DE QUEIRÓS LIMA — *Teoria cit.* — págs. 30, 38; H. Kelsen — *Teoria General del Estado* — trad. de L. LEGAZ do Estado — Rio — 1930 — págs. 327 e segs., 343/344; J. GASCÓN Y MARIN — *Op. LACAMBRA* — Barcelona — 1934 — págs. 309 e segs.; H. Kelsen — *Teoria General del Derecho del Estado* — trad. de E. GARCIA MAYNEZ — México — 1950 — págs. 286 e segs.; F. FLEINER — *Op. cit.* — pág. 7, que assim a conceitua, em sentido material: toda a atividade que o Estado ou qualquer outra corporação de direito público desenvolve, em sua própria ordem jurídica, para alcançar seus fins essenciais, e que não pertença à esfera da legislação nem da administração da Justiça"; F. LAFERRIERE — *Cours de Droit Public et Administratif* — 2.<sup>a</sup> ed. — Paris — 1841 — pág. 98; GUIDO ZANOBINI — *Corso di Diritto Amministrativo* — Vol. I — 6.<sup>a</sup> ed. — Milano — 1950 — págs. II e segs.; P. DUEZ e G. DEBEYRE — *Op. cit.* — pág. 2; R. ALESSI — *Diritto Amministrativo* — Vol. I — Milano — 1949 — pág. 6; A. O. VIVEIROS DE CASTRO — *Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo* — Rio — 3.<sup>a</sup> ed. — 1914 — págs. 313 e segs.; A. GALLART FOLCH — *Derecho Administrativo y Procesal de las Corporaciones de Trabajo* — Barcelona — 1929 — pág. 10, que assim a define: "Administração pública é a que compreende as atividades do Estado e das corporações públicas que têm por objetivo a realização de fins e a prestação de serviços de caráter público, sempre que tais atividades correspondam a funções executivas, com exclusão das judiciais e legislativas"; H. LASKI — *El Estado Moderno*, cit. — Vol. II — págs. 80, 96 e segs. 123; H. LIMA — *Op. cit.* — págs. 228/229; THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *Op. cit.* — Vol. I — páginas 355 e segs.; TITO PRATES DA FONSECA — *Op. cit.* — págs. 43/45.



blico. A primeira porque distingue os atos típicos da administração dos demais emanados da jurisdição e da legislação. Foi este um dos empréstimos da ciência do direito privado, muito mais sistematizada e completa, ao jovem direito público, que se vinha elaborando durante o século passado. E inegavelmente muito se deve a Gaston Jéze a sua melhor construção. Há ato jurídico administrativo quando se trata de uma manifestação de vontade, emanada de um sujeito armado de competência, munido de poder legal, dentro dos limites e da intenção desta competência, capaz de fazer surgir direitos e obrigações, interrompê-los, alterá-los ou extingui-los. (11)

Mas é na parte objetiva de serviço público, cujo principal artífice foi LÉON DUGUIT, (12) que se alicerça a noção moderna de direito administrativo. Se administrar é cuidar do bem estar coletivo, do maior desenvolvimento das potencialidades sociais, o Estado somente pode atingir este objetivo através da organização dos serviços públicos. O Estado deixa de ser um fim em si mesmo para se transformar num meio, num organismo que procura realizar o bem estar social através de agências públicas, que realizam um mínimo de necessidade pública e um máximo de utilidade social. (13)

---

(11) A expressão *ato administrativo* não é nova. Apareceu pela primeira vez, na doutrina, através da contribuição de Merlin para a quarta edição do repertório de Guyot de 1812, embora ainda sem a precisão conceitual dos tempos atuais. Definia-o como uma ordenança, uma decisão da autoridade administrativa, um ato do administrador relacionado com as suas funções.

(12) L. DUGUIT — *Traité*, cit. — Vol. I — pág. 544: "Ao exercício da função administrativa corresponde o direito administrativo, compreendendo o conjunto das regras que se aplicam aos efeitos dos atos administrativos e também ao funcionamento dos serviços públicos".

Os debates doutrinários são extremados sobre o assunto, como o são, mesmo em direito privado, sobre a matéria idêntica. Aliás, constitui o ingresso da noção de ato administrativo no campo do direito público um exemplo frisante da penetração da ciência jurídica privada na doutrina juspublicista.

Assim como ato de comércio representa o ponto central em direito comercial, a mesma coisa acontece com ato administrativo em direito administrativo. Constitui a sua característica básica, diferencial. Trata-se de capítulo indispensável em qualquer livro especializado, o que nos dispensa de maiores indicações bibliográficas, tão encontradiças são em qualquer tratado, curso ou compêndio. Vejam-se, contudo, nos seus principais criadores: L. DUGUIT — *Traité*, cit. — Vol. II — págs. 228 e segs.; G. JÈZE — *Les Principes Généraux du Droit Administratif* — Vol. I — Paris — ed. de 1941 — págs. 25 e segs.; L. DUGUIT — *Théorie Générale de l'Acte Juridique* — Paris — 1920; além da tese de Z. Rogez — *L'acte administratif de la Puissance publique* — Paris — 1906, da conhecida monografia de F. de Velasco — *El acto administrativo* — Madrid — 1928 e da tese de Alcino Salazar — *Conceito de ato administrativo* — Rio — 1945.

(13) G. JÈZE — *L'influence de Léon Duguit sur le droit administratif français* — in *Arch. de Ph. du Droit et de Soc. Jur.* — 1932 — nos. 1/2 — págs. 135 e segs.

As págs. 147/148, escreve JÈZE: "Outra idéia fundamental da doutrina de Duguit, na qual repousa o direito francês atual, é a de *serviço público*". . . . "Duguit não é o único que pôs em relevo a importância da noção de serviço público. Antes dele, já se havia visto que, no direito público moderno, a idéia dominante é a preponderância do interesse geral sobre os interesses particulares. A noção de serviço nada mais é do que o desenvolvimento desta idéia. O grande mérito de Duguit, contudo, consiste em haver destacado, com maior nitidez, a importância da noção de serviço público para a solução de todos os problemas do direito administrativo moderno".



Por serviço público entende Duguit uma atividade cujo desempenho deve ser assegurado, regulado e controlado pelos governantes, porque o desempenho desta atividade é indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social, e é de tal natureza que não pode ser realizada completamente senão pela intervenção da força governante. Por outro lado, é de tamanha importância para a coletividade que não pode ser interrompida um só instante. O dever dos governantes consiste em empregar seu poder, assegurando-lhe uma efetivação de modo absolutamente contínuo. A continuidade é, pois, um dos elementos característicos da noção de serviço público. (14)

Do que se segue aceitamos como conceituação de direito administrativo a sugerida por MAURICE HAURIUO: do ponto de vista objetivo, é o conjunto de normas relativas à administração, enquanto preside ao funcionamento dos serviços públicos e à aplicação das leis; do ponto de vista subjetivo, o conjunto de normas relativas 1.º às pessoas administrativas, a seus direitos, e ao exercício de seus direitos enquanto isto interesse aos serviços públicos e à aplicação das leis; 2.º às pessoas dos administrados, a seus direitos e a seus interesses, desde que sejam relacionados com o exercício dos direitos das pessoas administrativas.

E define ainda HAURIUO um serviço público como “uma organização gerida por uma administração pública ou em nome de uma administração pública, tendo em vista a satisfação de uma necessidade coletiva”. (15)

Não vamos aqui, para os nossos modestos e limitados propósitos, esmiuçar os diversos critérios de conceituação de direito administrativo, como o fazem alguns de seus especialistas. Trata-se de um direito novo, surgido sistematizadamente depois da Revolução Francesa, cuja doutrina, como a do direito do trabalho, se encontra ainda em formação. E, curioso, muitos de seus caracteres, dados pelos seus melhores tratadistas, muito se aproximam daque-

(14) L. DUGUIT — *Traité*, cit. — Vol. II — págs. 54 e segs.

(15) M. HAURIUO — *Précis de Droit Administratif*, cit. — pág. 217.

Sabemos quanto é discutível esta definição e quanto apresenta de unilateral, mas julgamo-la satisfatória para os propósitos deste nosso ensaio. Entregam-se os autores a um verdadeiro torneio de definições, classificando-as segundo determinados critérios ou pontos de vista.

Para a discussão do assunto, parece-nos exaustivo o livro de GASCON Y MARIN — *Op. cit.* — págs. 44/60, mas vejam-se ainda: W. FRIEDMANN — *Legal Theory* — 2.ª ed. — London — 1949 — págs. 345/348, 417/419, 460/462; W. SAUER — *Op. cit.* — páginas 251/252; H. CAPITANT — *Vocabulaire Juridique* — Paris — 1936 — pág. 208; H. CAPITANT — *Introduction a l'étude du Droit Civil* — 4.ª ed. — Paris 1921 — pág. 43; G. May — *Introduction a la Science du Droit* — 2.ª ed. — Paris — 1925 — págs. 95 e segs.; COURCELLE SENEUIL — *Op. cit.* — págs. 264/265; J. BONNECASE — *Op. cit.* — pág. 98; L. MEUCCI — *Op. cit.* — págs. 3 e 27; F. LAFERRIERE — *Op. cit.* — pág. 98; Ad. Posada — *Op. cit.* — pág. 17 e segs.; G. ZANOBINI — *Op. cit.* — pág. 22, que o define: “O direito administrativo deve assim ser definido: a parte do direito público, que tem por objeto a organização, os meios e as formas de atividade da administração pública e as conseqüentes relações jurídicas entre a mesma e os outros sujeitos”; FR. D'ALESSIO — *Op. cit.* — pág. 20, nestes termos: “O direito administrativo é o complexo das normas jurídicas internas que regulam as relações entre a administração pública, no que age para a realização das suas próprias finalidades, e os sujeitos a ela subordinados”; R. Bielsa —



les do direito do trabalho. E isso não é de surpreender, já que ambos nasceram do mesmo clima social, de igual ambiente histórico, que acarretaram uma mudança conceitual a respeito dos fins e das funções do Estado. Representam ambos uma nova concepção do Estado, diante do indivíduo e da coletividade. (16)

3. Eis alguns de seus caracteres mais salientes, segundo H. Berthélemy: (17) a) a extrema diversidade ou complexidade de seu objeto, que consiste na imensa variedade de serviços que pode prestar à organização estatal;

*Op. cit.* — pág. 5, que assim o conceitua: "Pode definir-se o direito administrativo como o conjunto de normas positivas e de princípios de direito público de aplicação concreta à instituição e funcionamento dos serviços públicos e ao consequente controle jurisdicional da Administração pública"; R. BULLRICH — *Op. cit.* — págs. 13/19, com diversos critérios; Ed. Bodenheimer — *Jurisprudence* — N. York — 1940 — págs. 91/94, com diversas definições; AD. MERKEL — *Op. cit.* — pág. 214; J. HART — *An Introduction to Administrative Law* — New York — 1940 — pág. 3, nestes termos: "Concebido amplamente, direito administrativo inclui o direito que é feito pelas, como igualmente o direito que controla autoridades administrativas de um governo"; A. MERKL — *Teoria General del Derecho Administrativo* — Madrid — 1935 — pág. 106; TH. BRANDÃO CAVALCANTI — *Op. cit.* — Vol. II — págs. 3 e segs.; E. DE QUEIRÓS LIMA — *Sociologia Jurídica*, cit. — pág. 366; TITO PRATES DA FONSECA — *Op. cit.* — págs. 33, 50/58; H. LIMA — *Op. cit.* — pág. 228; PONTES DE MIRANDA — *Comentários*, cit. — págs. 113/116; D. MENEZES — *Op. cit.* — pág. 90.

Não se deve confundir direito administrativo com ciência da administração pública, como fazem alguns autores. Trata-se de campos científicos diversos, com objetos inconfundíveis. Já vimos o que seja o primeiro, ao passo que a segunda, mais ampla, inclui problemas mais gerais de ordem sociológica e política, preocupando-se com os fatos sociais que interessem à administração, do ponto de vista material e não somente formal como o primeiro. De acordo com o conhecido critério de WINDELBAND e RICKERT, diríamos que a segunda é uma ciência de *ser* (*Sein*) avalorativa, ao passo que o primeiro é uma ciência de *dever ser* (*Sollen*), normativa, referente a valores. Mas ambos se completam, para o completa compreensão da administração pública. Não basta mais um *Tratado* do tipo de Mayer. Hoje em dia, preferem os doutrinadores ocupar-se dos dois ao mesmo tempo: o lado formal e o lado material, o jurídico e o sociológico.

(16) Para os caracteres do direito administrativo, que muito se aproximam daqueles do direito do trabalho, chegando D'ALESSIO a chamá-lo também de *ius novum*, podem ser vistos: G. RADBRUCH — *Introd. cit.* — pág. 202; W. SAUER — *Op. cit.* — pág. 255; M. WALINE — *Manuel Élémentaire de Droit Administratif* — 4.<sup>a</sup> ed. — Paris — 1946 — pág. 18; VIVEIROS DE CASTRO — *Op. cit.* — pág. 34; G. MAY — *Op. cit.* páginas 98/99; H. LIMA — *Op. cit.* pág. 232; QUEIRÓS LIMA — *Sociologia*, cit. — pág. 366; F. D'ALESSIO — *Op. cit.* — págs. 40 e segs.

Destacam todos os autores — e Waline cita como exemplo análogo o direito do trabalho — a vivacidade, a mobilidade, o dinamismo, a constante criação do direito administrativo, ainda em formação, novo, de limites sempre crescentes, que o tornam de difícil codificação e de fixação doutrinária estática e definitiva.

(17) H. BERTHÉLEMY — *La Methode applicable a l'étude du droit administratif* — in *Les Méthodes Juridiques* — Paris — 1911 — págs. 63 e segs.

é Para o histórico do direito administrativo, inclusive nos países anglo-saxões, cuja primeira sistematização se deve ao grande livro de F. J. GOODNOW — *Comparative Administrative Law* — 2 vols — New York — 1893, podem ser vistos: G. RADBRUCH — *Introduccion*, cit. — págs. 192/199; E. FREUND — *Administrative Law* — in *Enc. of the Soc. Sc.* — Vol. I — págs. 452/455; A. T. VANDERBILT — *One Hundred Years of Administrative Law* — in *Law: A Century of Progress* — New York — 1937 — Vol. I — págs. 117 e segs.; GASCÓN Y MARÍN — *Op. cit.* — págs. 14 e segs.



b) a grande mobilidade das disposições das quais se serve para aqueles fins, não só do ponto de vista prático, como igualmente dos próprios princípios que os dominam; c) a ausência de codificação, que apresenta a vantagem da exclusão, para o seu estudo, de qualquer método exegético.

Pois bem, depois de apresentadas estas noções primordiais sobre o direito administrativo, vamos ver que os primeiros institutos do direito do trabalho surgiram do seu campo. Ainda com BERTHÉLEMY, ao tratar da primeira característica do direito administrativo, lembraremos que, segundo o sentimento dos individualistas da escola ortodoxa, o Estado, produtor necessário da justiça e da segurança, teria preenchido toda sua função, desde que houvesse criado tribunais, armado a polícia e recrutado soldados. Nada mais do que isso solicitava a escola liberal, que somente suportava, à maneira de HERBERT SPENCER, o Estado como um mal necessário, cujo poder de ação devia ser reduzido ao mínimo, meramente garantidor da livre atividade dos indivíduos.

“O papel do Estado — escreve BERTHÉLEMY — não se limita mais a estas tarefas obrigatórias, a polícia, a justiça, o exército, as vias de comunicação, a percepção dos impostos necessários.

O Estado nos proporciona serviços de ordem industrial pela organização dos transportes, dos correios, dos telégrafos, pela vigilância das minas; proporciona-nos serviços de ordem comercial pela instituição das câmaras de comércio, pelo regime aduaneiro, pela organização das exposições; proporciona-nos serviços de ordem agrícola pela exploração das florestas dominiais, pelo regime da hidráulica agrícola, pela instituição dos comícios das câmaras consultivas, pela manutenção de haras nacionais; proporciona-nos serviços de ordem intelectual pela organização do ensino público, serviços de ordem artística pela manutenção dos museus e dos conservatórios, serviços de ordem moral pelo desenvolvimento das instituições de assistência e de previdência.

“Encontra-se tudo em seu livro”, dizia-me um amigo a quem ofereci o meu *Tratado de direito administrativo*. “Não, respondi-lhe, mas encontra-se de tudo”. E não falta quem vá mais longe e que sonhe seriamente ver tudo no Estado.”

4. Pois bem, note-se que esta conferência de BERTHÉLEMY foi proferida em 1909. De lá para cá cresceram ainda mais as funções do Estado. Em verdade, como lembra DUGUIT, (18) torna-se difícil fixar as obrigações dos governantes em relação aos governados. É difícil uma resposta fixa, diante de um assunto que muito varia e que evolui sempre. O próprio sentido dessa evolução é de escassa fixação. Somente uma coisa pode ser dita: à medida que a civilização se desenvolve, aumenta o número de atividades suscetíveis de servir de suporte aos serviços públicos. E tal procedimento é lógico, já que a civilização consiste unicamente no acréscimo do número de necessidades de

---

(18) L. DUGUIT — *Traité...* — Vol. II — pág. 57.

A mesma coisa escreve G. JELLINEK — *Op. cit.* — Vol. I — pág. 402: “Do mesmo modo que possui o poder e o gozar o direito não podem ser os fins supremos do indivíduo, mas unicamente condições para atingir e possuir outros bens, também a civilização incessantemente crescente abre por toda a parte ao Estado novos domínios e lhe fornece fins mais elevados”.



tôda ordem que podem ser satisfeitas num tempo menor. Por conseguinte, à medida que a civilização progride, torna-se normalmente mais freqüente a intervenção dos governantes, porque sòmente ela pode realizar o que é a civilização.

E com êste progresso civilizador, alterou-se a própria doutrina a respeito das funções do Estado. A tal ponto que mais de um autor, em momentos diversos e talvez sem se conhecerem chegaram a escrever, como o fizeram GOODNOW e LASKI, (19) que os grandes problemas de direito público moderno são de caráter quase que exclusivamente administrativo ou se se quer estabelecer uma teoria correta do Estado, deve-se concebê-la no terreno administrativo. Deixou o Estado de se limitar exclusivamente às clássicas funções de defesa contra o inimigo externo, segurança pública, ordem e tranquilidade na interna. Devia o Estado limitar-se à tutela da segurança dos cidadãos em seu território e no estrangeiro, e da sua liberdade e propriedade na vida social nos simples limites da coexistência. Nada mais do que isso.

Era a isso que os doutrinadores chamavam de funções ou fins essenciais, absolutos ou necessários. Mas, com o passar do tempo, logo se descobriu que a ordem e a tranquilidade muito ficavam comprometidas sem outras medidas intervencionistas, que implicavam no desempenho de novas funções até então insuspeitadas. Falou-se então em funções facultativas, suplementares, e assim por diante. E estas medidas eram tomadas, a princípio excepcionalmente, através do chamado *poder de polícia* ou da discricionariedade da administração. Em face de certas situações concretas, de iminente perigo para a coletividade, que podiam afetar a ordem pública, os bons costumes ou mesmo o bem comum, via-se o Estado obrigado a tomar medidas enérgicas e urgentes, que importavam numa mudança de atitude do seu próprio papel.

Assim se expressa JELLINEK a respeito dessa nova concepção dos fins do Estado. (20) "Durante muito tempo considerou-se que o único fim do Estado era afirmar o seu poder, conceder proteção e manter o direito. Mas uma concepção tão estreita, que reduzia o Estado a não ser, no exterior, senão uma associação ofensiva e defensiva, senão uma associação judiciária no interior, não encontra mais aceitação hoje em dia nem na realidade política, nem na consciência que se tem desta realidade"... "O próprio fim de poder, de proteção e de direito obrigava o Estado a estender sua atividade além das funções

---

(19) O primeiro *apud* VIVEIROS DE CASTRO — *Op. cit.* — pág. XIII e H. LASKI — *Op. cit.* — Vol. I — pág. 27.

(20) G. JELLINEK — *Op. cit.* — págs. 401 e segs.

é Em outros trechos: "Dadas a evolução histórica e as idéias dominantes, o Estado foi chamado incontestavelmente a entrar em relações com todos os interesses solidários dos homens." ... "Fazer descobertas científicas, criar obras de arte são coisas estranhas ao domínio do poder do Estado; mas transportar cartas, fazer andar os trens, instituir seguros são funções que podem ser exercidas pela atividade solidária e por meios exteriores do modo mais adequado ao fim. Mais o interesse da civilização que está em jogo pode ser satisfeito por uma organização unitária que abrace tudo, isto é, pela centralização, quanto mais fortes devem ser a pretensão do Estado e a solicitação ao Estado para que dêle se ocupe exclusivamente ou pelo menos o mais possível. Resulta daí que o Estado, desde que se trate dos interesses da civilização, é chamado, ora a substituir, ora a completar a livre atividade individual".



que servem imediatamente à realização destes fins. E' preciso, acima disso tudo, que se ocupe em procurar os meios econômicos necessários a assegurar o exercício de suas funções. A importância destes meios depende da situação econômica de todo o povo. Resulta daí que o Estado é indiretamente interessado em favorecer a produção econômica: temos aí um novo fim intermediário. A história da atividade administrativa do Estado no domínio econômico nos ensina que ela se originou de razões fiscais e militares".

E depois, linhas abaixo: "Mas há outros ramos da administração que vieram juntar-se recentemente ao Estado e que servem para assegurar de modo melhor a realização dos fins exclusivos do Estado. E' assim que os conselhos de higiene conservam e favorecem a existência física do povo, por conseguinte do Estado; representam a mesma coisa as instituições protetoras das classes operárias. A atividade da polícia no sentido mais amplo serve também à proteção jurídica". (21)

---

(21) Hoje em dia, constitui matéria pacífica na doutrina o reconhecimento dessas novas funções do Estado. O seu papel não poderia ficar adstrito ao campo político, penetrando profundamente no território econômico e social. Realiza-se assim a ação humana e social do poder público. Seria o Estado uma organização iníqua e injusta se permanecesse inerte, estática, indiferente diante dos problemas de ajustamento e de coexistência social que se apresentam diariamente ante seus olhos. De que lhe adiantariam o território e a soberania, se não encontrasse uma população sadia e enérgica para garanti-lo e lhe permitir a continuidade histórica?

Também o proletariado faz parte do povo, considerado como elemento indispensável à constituição do próprio Estado. Proporcionar-lhe melhores condições de vida, material e espiritual, com possibilidades de aquisição de cultura e de todos os bens da civilização, tais são também os fins do Estado. Não seria possível a realização do bem comum, da felicidade do maior número de pessoas, sem esta incorporação do proletariado à civilização contemporânea, como já queria Augusto Comte. E o Estado, pelo poder que concentra, pelos meios econômicos e financeiros de que dispõe, é o organismo social indicado e chamado a colocar esta maior força a serviço do direito, isto é, proporcionando aos menos favorecidos economicamente privilégios legais que lhes permitam desenvolver e melhorar suas condições de vida, proporcionando-lhes para isso agências especiais de serviços públicos.

E não há autor que, ao tratar de direito administrativo, não se lembre de dar exemplos de direito do trabalho como representativos típicos das novas funções do Estado. Escreve Oreste Ranelletti — *Corso di Istituzioni di Diritto Pubblico* — Milano — 1945 — págs. 43 e segs.: "Estes são os fins e as tarefas do Estado: assegurar a defesa do país e cuidar de seus interesses no estrangeiro; garantir a ordem, a tranquilidade, no respeito ao direito, no campo interno; promover, segundo um alto princípio de justiça e de solidariedade social, a elevação física, econômica e espiritual do povo.

Nos contrastes e nas lutas dos interesses, entre classes, categorias e indivíduos, que se manifestam necessariamente na vida social, determinado cada um pelo seu próprio egoísmo, o Estado se coloca como força de moderação, de equilíbrio, de harmonia, de justiça. E na multiplicidade dos interesses particulares em luta entre eles, e no embate das paixões sociais, pelas desigualdades naturais de inteligência, cultura, atividade e conseqüente posição social, o Estado, como força superior e como órgão do interesse geral, assegura a ordem, a paz, a harmonia, na justiça. Por outro lado, nas deficiências da livre iniciativa individual, o Estado, como força de organização, de auxílio, de propulsão, coloca-se na sociedade como fator de prosperidade e de cultura. O Estado, portanto, é força de conservação e fator de progresso na vida social; da sociedade nela organizada encarna o interesse geral, nos limites das tarefas que crê dever assumir em cada momento histórico; e da vida social



5. Mas em que consiste tècnicamente falando êste poder de polícia? Desde a lição de OTTO MAYER, ninguém mais discute em doutrina que a polícia é uma espécie particular da atividade administrativa, sendo o poder de

exprime a continuidade nas futuras gerações, ligando assim o passado ao presente e êste ao futuro. E nisto está uma das razões da sua grandeza.

O Estado, por isso, não pode existir para os interesses unicamente de uma classe, não pode ser Estado de classe, como admitem as doutrinas socialistas, mas de tôdas as classes, como todos os individuos devem encontrar na ação do Estado tutela igual e satisfação dos próprios interesses, nos limites do superior interesse geral. E quanto mais o poder estatal é organizado de modo a ser independente de qualquer classe social, tanto mais é capaz de exercer a sua justiça para tôdas as classes e categorias sociais”.

Sôbre a doutrina dos fins do Estado e de suas funções sociais, de proteção à classe operária, que alguns autores chamam de funções supletivas e de equilíbrio, podem ser vistos: G. RENARD — *La Théorie de l'Institution* — Paris — 1930 — págs. 552 e segs.; W. SAUER — *Op. cit.* — pág. 254; KEMP ALLEN — *Law in the making* — 4.<sup>a</sup> ed. — Oxford — 1946 — págs. 39, 295; G. W. PATON — *Op. cit.* — págs. 466 e segs.; CLAUDE DU PASQUIER — *Introduction à la theorie générale et à la philosophie du Droit* — 2.<sup>a</sup> ed. — Neuchatel — 1942 — págs. 14/15; L. DUGUIT — *Leçons, cit.* — págs. 153/154: “Quando se estudam as funções do Estado, deve-se evitar uma confusão na qual se cai frequentemente. E’ preciso, com efeito, distinguir cuidadosamente as funções econômicas ou sociais do Estado e as funções jurídicas”... “Limite-me a lembrar que sempre e por tôda parte os governantes deveram e devem ainda assegurar a defesa do país contra o inimigo no exterior e assegurar a ordem, a paz e a justiça no interior, instituindo para isso serviços públicos de guerra, de política e de justiça. Mas, além disso, o Estado moderno chamou a si a organização e a direção de uma grande série de serviços públicos de ordem técnica, como os de transporte em comum, iluminação, trabalhos públicos. Enfim, a consciência moderna impõe ao Estado a obrigação de assistência, de instrução pública, de organização do trabalho, de previdência social”; A. MERKEL — *Op. cit.* — pág. 215; COURCELLE SENEUIL — *Op. cit.* — pág. 265; L. DUGUIT — *Traité...* — Vol. I — pág. 544; Vol. III — pág. 603; H. Kelsen — *Teoria General del Estado*, cit. — págs. 56, 310; A. POSADA — *Teoria Social y Juridica del Estado* — Buenos Aires — 1922 — págs. 149/150, 158/159, 167, 174/175, 180/181, 199/201, 267/268; L. MEUCCI — *Op. cit.* — págs. 39, 559 e segs.; P. LEROY-BEAULIEU — *L'État moderne et ses fonctions* — 2.<sup>a</sup> ed. — Paris — 1891 — págs. 313 e segs.; S. TRENTIN — *La crise du droit et de l'État* — Paris — 1935 — pág. 373; O. G. FISCHBACH — *Teoria General del Estado* — trad. de L. Tapia — Barcelona — s./d. — págs. 29 e segs., 52; E. Soprano — *Il Libro del Lavoro* — Torino — 1942 — pág. 5; GASCON Y MARIN — *Op. cit.* — Vol. I — págs. 170/176; H. LASKI — *Op. cit.* — Vol. II — págs. 177 e segs., 271 e 286; H. CULMANN — *Les services publics écomiques* — Paris — 1943 — págs. 1, 2/3, 209; A. CASULLI — *Stato e Lavoro* — Roma — 1914 — págs. 145, 155, onde se lê êste conceito exemplar para a justificação da legislação do trabalho: “O Estado não invade autonomias, nem sufoca a individualidade, mas procura, nos limites da sua função, tutelar o maior número de homens para o bem de tôda a sociedade”; R. POUND — *Outlines of Lectures on Jurisprudence* — Cambridge — 1943 — págs. 95, 107/108; G. Zanobini — *Op. cit.* — págs. 9 e segs.; 9 e segs.; H. LASKI — *The Crisis in the Theory of the State* — in *Law, A Century of Progress* — Vol. II — New York — 1937 — págs. 3/4; L. SKARZYNSKI — *Le Progrès Social à la fin du XIXe. siècle* — Paris — 1901 — págs. 13/16; C. G. OVIEDO — *Tratado Elemental de Derecho Social* — 4.<sup>a</sup> ed. — Sevilla — 1950 — pág. 23; VIVEIROS DE CASTRO — *Op. cit.* — pág. 34; TITO PRATE DA FONSECA — *Op. cit.* págs. 36/38; HERMES LIMA — *Op. cit.* — pág. 230; TH. BRANDÃO CAVALCANTI — *Op. cit.* — Vol. I — págs. 389 e segs.; CAIO TÁCITO — *Desvio de Poder em Matéria Administrativa* — Rio — 1951 — págs. 1/2; BEN-HUR RAPOSO — *As Funções do Estado* — in *Rev. do Tr.* — janeiro 1936 — págs. 5/7; P. W. MARTIN — *Intervenção Econômica do Estado* — in *Rev. do Tr.* — fevereiro 1937 — págs. 73/74.



polícia a manifestação do poder público próprio a esta atividade. (22) E' a atividade do Estado, tendo em vista a defesa, por meio do poder de autoridade, da boa ordem da coisa pública contra as perturbações que as existências individuais podem lhe acarretar.

O poder de polícia, na clássica conceituação de ERNEST FREUND, consiste num poder implícito que tem por fim imediato a promoção do bem estar público através de restrições aos direitos privados. Tem-se pois em vista a defesa da coletividade, do bem comum, da ordem pública, quando ameaçados

(22) OTTO MAYER — *Op. cit.* — Vol. II — págs. 1/7.

Atualmente é imensa a bibliografia sobre o poder de polícia, que alguns autores chamam também de *poder discricionário da administração*, concebendo-o outros como simplesmente uma das manifestações deste último.

LEROY-BEAULIEU — *Op. cit.* — pág. 316 e segs. — admite-o, num sentido um pouco estreito, como "ordem, regulamento estabelecido para tudo que diga respeito à segurança e à comodidade dos cidadãos".

L. DUGUIT já o conceitua de maneira bem mais ampla, atingindo a espécie jurídica da proteção ao trabalho, como necessário ao bem estar do maior número possível — *Traité...* — Vol. III — págs. 604/5: "A lei que limita a liberdade de cada um no interesse da liberdade de todos permite à autoridade pública intervir, por via preventiva, antes que alguma violação no direito se realize, e isto a fim de prevenir, na medida do possível, o fato ou ato contrários ao direito. E' sempre a lei que limita a liberdade individual, que a limita na medida em que tal seja necessário para proteger a liberdade de todos. Mas a lei dá à autoridade poderes particulares, que se chamam poderes de polícia, e em virtude dos quais ela pode de antemão tomar certas medidas para impedir que tal ato ou que tal fato contrários ao direito cheguem a se produzir".

Ainda sobre poder de polícia podem ser vistos: L. MEUCCI — *Op. cit.* — págs. 566 e segs., que dá exemplos exatamente de matéria reguladora do trabalho; M. WALINE — *Op. cit.* — págs. 240 e segs.; M. HAUSOISI — *Op. cit.* — págs. 529 e segs.; F. LA-FERRIERE — *Op. cit.* — págs. 327/340, que o chama, de modo genérico, de *le règlement de la coté*, e dá, já àquela época, exemplos de assunto de trabalho, tais como a regulamentação das oficinas perigosas, insalubres e incômodas, citando até uma regulamentação do trabalho em panificação, de 15 de outubro de 1810; F. FLEINER — *Op. cit.* — págs. 145, 315 e segs., com um erudito estudo sobre o assunto, dando também exemplos "das leis sobre a proteção do trabalho e moralidade dos operários": R. BIFLSA — *Op. cit.* — Vol. IV — págs. 1 e segs.; J. HART — *Op. cit.* — pág. 134, que o define como "o termo usado para justificar o controle legislativo dos negócios privados e de grupos, e a entrega desse controle às autoridades administrativas, como os tribunais permitem às legislaturas estaduais se manifestar. Em seu sentido mais amplo, seguramente, o termo poder de polícia nada mais é do que um nome dado ao poder governamental de regular a atividade privada"; E. FREUND — *The Police Power, Public Policy and Constitutional Rights* — Chicago — 1904, *passim*; Walter W. Gook — *What is the Police Power?* — in *Columbia Law Review* — Vol. VII — 1907 — págs. 322/366; AD. MERKL — *Op. cit.* — págs. 185/207, 215/346; Th. Brandão Cavalcanti — *Op. cit.* — Vol. II — págs. 153 e segs.; TITO PRATES — *Op. cit.* pág. 36; CASTRO NUNES — *Tecoria e Prática do Poder Judiciário* — Rio — 1943 — págs. 614 e segs., que escreve este penetrante instantâneo do assunto, com o qual encerramos esta nota e com o qual concordamos plenamente. "Resumindo o que acaba de ser exposto, podemos dizer: o poder de polícia é um direito primário de auto-defesa do Estado, inerente a todo governo autônomo. Destina-se a preservar e promover o bem público, acautelando os interesses da ordem e da segurança individual, da saúde, do bem-estar, da tranquilidade e conforto das populações. Realiza uma função auxiliar e complementar do direito, acudindo às necessidades da vida coletiva na extensão e com as limitações que lhe forem traçadas pelo legislador, de acordo com aquelas necessidades e as circunstâncias emergentes de cada momento. E' instrumento da ação social do Estado, meio de preservação do interesse coletivo contra as demasias do interesse individual".



pela atividade dos particulares, em qualquer manifestação da sua atividade, seja de que índole fôr: política, industrial, comercial, familiar, e assim por diante. Mesmo dentro da concepção liberal-democrática do Estado e da sociedade, justifica-se plenamente o poder de polícia como medida conservadora da própria ordem e da organização pública desfrutada por todos. Quando ameaçada por excessos, por desvios capazes de comprometê-la, aí então é que se permite a maior manifestação estatal, intervindo abertamente na situação concreta, no problema momentâneo, procurando recolocar as coisas nos seus limites anteriores, para bem de todos. Vindo da palavra grega *πολιτεια* que em latim assumiu a forma de *politia*, significando aquilo que se refere à comunidade organizada, à condição do Estado.

Já no direito romano encontramos exemplos desta espécie, inclusive na ordem econômica, como em nossos dias. Lembra BODENHEIMER (23) que, enquanto o direito da República interferira muito pouco nas atividades econômicas, as leis dos imperadores procuraram, em progressão crescente, regular a vida econômica. Esta tendência se fez mais acentuada sob o imperador Vespasiano (69-79 d.-C). O rápido desenvolvimento do direito administrativo é a maior prova desse fato. Muitos assuntos econômicos, que nos primeiros séculos ficavam entregues à discreção das partes interessadas, passaram a ser reguladas por decretos administrativos. No ano 305, estabeleceu Diocleciano preços fixos para todo o Império. Requisitavam-se produtos alimentícios em favor do Estado. As organizações privadas de mercadores, artesãos e artífices se transformaram em organizações obrigatórias, cujos membros estavam obrigados a trabalhar para cobrir as necessidades do Estado.

6. No direito moderno e contemporâneo, vamos encontrar inúmeros exemplos das novas funções estatais ou do poder de polícia saídos diretamente da regulamentação de mão-de-obra, da necessidade de maior proteção às classes trabalhadoras, estabelecendo o poder público medidas a seu favor, tendo em vista a própria ordem pública, os bons costumes, o futuro da população nacional, o estado higiênico da sociedade, a segurança dos próprios bens. Assim é que surgiram as primeiras leis de trabalho por intermédio do poder regulamentarista do Estado, numa fase chamada por SCELLE (24) de paternal ou estatutária, ainda sem o livre jogo das concenções coletivas ou dos costumes operários. Foram elas as leis sobre a saúde e a moral dos operários menores, a proibição do trabalho noturno, a fixação máxima da jornada de trabalho, a regulamentação do trabalho das mulheres, as condições de higiene e segurança do trabalho, os seguros sociais e de acidente no trabalho. Logo, foram de índole puramente administrativa as primeiras manifestações de legislação do trabalho. O Código Civil entregava ao domínio de cada um a conduta de sua própria vida profissional e econômica. Partia então do Estado, do

(23) E. BODENHEIMER — *Op. cit.* — págs.

(24) G. SCELLE — *Précis Élémentaire de Législation Industrielle* — Paris — 1927 — págs. 350: “No começo, nos encontramos em presença de uma concepção autoritária da organização do trabalho: a corporação estreita e condenada do antigo regime, o patrão autocrata e proprietário, do Código civil. Depois o estágio intermediário do estatuto legal e da intervenção legislativa, entrevemos o advento de uma regulamentação competente, técnica, autônoma da produção, baseada no concurso e no acôrdo de seus fatores essenciais: o capital, a força do trabalho, a ciência técnica”.



direito público, a nova regulamentação dessa ordem. Todos os tratados do direito administrativo trazem um capítulo indispensável sobre a polícia das profissões e a regulamentação das condições de trabalho. (25)

E de tal maneira cresciam os problemas desta natureza que se viram os governos obrigados a instituir secretarias de Estado, destinadas a lhes proporcionar dados estatísticos e elementos concretos para a regulamentação das questões atinentes à produção e à mão-de-obra. Assim aconteceu na França, nos Estados Unidos, na Inglaterra, em toda parte onde houvesse sociedade industrial desenvolvida. Depois, já não bastavam esses organismos coletores de material e meramente informativos ou consultivos, foram instituídos os primeiros ministérios do trabalho. Enriquecia-se a administração pública com uma secretaria de Estado especial, técnica, especializada no estudo para a elaboração de normas sobre o trabalho, a sua aplicação e a fiscalização do seu exato cumprimento. Criaram-se as inspetorias de trabalho, com funcionários próprios e com o propósito de fazer cumprir as novas leis de interesse público. Surgiram os primeiros organismos para a conciliação dos conflitos individuais e coletivos do trabalho, sempre tendo em vista a ordem pública e o interesse coletivo, pelos malefícios que lhes poderiam causar esses litígios entre as forças produtoras da sociedade. (26)

(25) O *Primo Trattato completo di Diritto Amministrativo*, de Orlando, talvez primeira grande obra sistemática sobre este novo ramo do direito, continha um capítulo especial com o título de *Legislazione sociale*, de autoria de Arca, como fazendo parte especializada daquela matéria mais ampla. Nele colaboram quase três dúzias de grandes autoridades no assunto.

R. BIELSA — *Op. cit.* — Vol. IV — págs. 211/229 — dedica um capítulo especial sobre a *polícia geral do trabalho*, onde escreve: "O Código civil não legislou sobre o ponto que nos ocupa e se explica o silêncio do legislador, dada a época em que esse código foi sancionado. Os fatores que necessariamente impõem a sanção de leis operárias não se tinham ainda constituído; o maquinismo, o progresso industrial, etc. entre nós data de uns cinquenta anos, mas convém observar que essa circunstância, ainda que explique a lacuna de nossa lei civil, não justifica a inércia legislativa".

E passa então a estudar as leis trabalhistas como oriundas do direito administrativo, tais como: trabalho de mulheres e menores, duração do trabalho, higiene e segurança no trabalho, seguro contra acidentes do trabalho, férias, salário mínimo, inclusive os assuntos referentes ao contrato individual de trabalho.

Entre nós, veja-se T. BRANDÃO CAVALCANTI — *Op. cit.* — Vol. II — págs. 188 e segs. — *polícia das profissões; polícia do trabalho*, págs. 192 e segs., onde se lê: "A liberdade do trabalho é um axioma do nosso regime jurídico. E' um corolário do direito à subsistência. As medidas de polícia, compreendida essa expressão em seu sentido genérico, têm por fim disciplinar essa liberdade, assegurando, ao mesmo tempo, aos que trabalham, os seus direitos contra os excessos inerentes à desigualdade social".

(26) Constitui tal fato o exemplo daquele acréscimo de serviços públicos com o avanço da civilização; complica-se mais a vida social, exigindo maiores funções do Estado. ROYO VILLANOVA — *Elementos de Derecho Administrativo* — Madrid — 14 — ed. — 1934 — págs. 8/9 — como já o houvera feito Duguit, embora sem se referir ao tratadista francês — observa que, quanto mais se estende o conteúdo prático dos fins do Estado, aumenta e se complica a sua administração, porquanto por meio desta opera o Estado, tendo em vista a realização de seus fins. E o exemplo que lhe ocorre de primeiro é a intervenção do Estado na chamada questão operária, que se traduz, afinal de contas, em aumento da matéria administrativa — novas leis — e da organização correspondente — Ministério do Trabalho.

A verdade é que, como organismos polarizadores, concentravam e concentram esses organismos administrativos todo o novo sentido da legislação do trabalho, passando tudo



Com a liberdade sindical e o reconhecimento das associações profissionais, como organizações permanentes e autônomas, cuidando da melhoria da condição social e econômica dos trabalhadores, viu-se o Estado conduzido a entrar em contato com os novos grupos sociais, cuja força não poderia igno-

a girar em torno dessas secretarias de Estado. O fato não passou despercebido a PAUL PIC, que o registra — *Traité Élémentaire de Législation Industrielle* — Paris — 1931/1933 — pág. 81: “Convém notar, aliás, que a instituição de um serviço de controle encarregado de velar especialmente pela aplicação das leis protetoras de trabalho, é o corolário lógico de toda regulamentação legal séria. Também quase todas as legislações criaram um corpo de inspetores do trabalho, hierarquicamente organizado (através de leis industriais de cada Estado, completadas com os regulamentos da administração pública)”.

Para o histórico do Ministério do Trabalho em França, veja o livro de ALBERT PEYRONNET — *Le Ministère du Travail* — Paris — 1921 — págs. 1/2, cuja criação se deu em 1906, mas datando de Louis Blanc o seu primeiro projeto (1848). A Inglaterra teve organismos fiscalizadores desde antes de 1866. Os Estados Unidos a partir de 1876.

Sobre a necessidade da fiscalização do trabalho na legislação do trabalho, veja-se a publicação da Terceira Conferência do Trabalho dos Estados da América, realizada na cidade do México em 1946 — *Inspeccion del Trabajo* — Montreal — 1946 — páginas 1 e segs.

Para o assunto em geral, isto é, de novos órgãos administrativos referentes à legislação do trabalho, podem ser vistos: H. CULMANN — *Op. cit.* — págs. 60/62; ARTHUR T. VANDERBILT — *Op. cit.* — págs. 123/124; C. GARCIA OVIEDO — *Op. cit.* — páginas 75 e segs., 85; F. PERGOLESI — *Diritto del Lavoro* — Bologna — 3.<sup>a</sup> ed. — 1949 — pág. 14; F. PERGOLESI — *Introduzione al Diritto del Lavoro* — Milano — 1946 — págs. 58/60; G. CHIARELLI — *Gli Organi di elaborazione, di applicazione e di controllo del Diritto del Lavoro* — in Borsi-Pergolesi — *Trattato* — Vol. II — págs. 3/5, 27 e segs., onde escreve: “Os interesses sociais que as normas de direito do trabalho são destinadas a proteger têm, no ordenamento jurídico italiano, relevância pública, e por isso a sua realização dá lugar a uma ação, direta ou indireta, do Estado. E’ esta a razão pela qual os órgãos de aplicação do direito do trabalho pertencem à administração pública, e desenvolvem uma atividade que se enquadra na atividade administrativa do Estado, seja quando é dirigida ao incremento das condições sociais mais favoráveis ao desenvolvimento do trabalho e à sua harmonização com os interesses gerais, seja quando é dirigida à manutenção da ordem jurídica do trabalho”; P. Pic — *Op. cit.* — págs. 112 e segs., 119; G. BRY e E. H. PERREAU — *Les Lois du Travail Industriel et de la Prevoyance Sociale* — Paris — 1921 — págs. 696 e segs.; J. JESUS CASTORENA — *Tratado de Derecho Obrero* — México — 1942 — págs. 775 e segs.; AZIZ EL MARAGHI — *La Législation du Travail en Égypte* — Paris — 1937 — págs. 21/28; J. R. COMMONS and J. B. ANDREWS — *Principles of Labor Legislation* — 4.<sup>a</sup> ed. — New York — 1936 — págs. 465 e segs.; H. CAPITANT e P. CUCHE — *Precis de Législation Industrielle* — 5.<sup>a</sup> ed. — Paris — 1939 — págs. 26/36; G. SCELLE — *Le Droit Ouvrier* — Paris — 1922 — págs. 14/18; P. HAIDANT — *Précis de Législation Industrielle et Sociale* — Bruxelles — 1939 — págs. 201/209; G. SCELLE — *Précis, cit.* — págs. 4/8; R. FOIGNET e E. DUPONT — *Manuel Élémentaire de Legislation Industrielle* — Paris — 1930/1932 — págs. 52 e segs.; M. DE LA CUEVA — *Derecho Mexicano del Trabajo* — México — Vol. II — 1949 — páginas 899 e segs.; E. KROTOSCHIN — *Instituciones de Derecho del Trabajo* — Buenos Aires — Vol. II — 1948 — págs. 291 e segs.; J. LHOMME — *La Politique sociale de l’Angleterre contemporaine* — Paris — 1953 — págs. 118, 149, 159/160, 436; T. BRANDÃO CAVALCANTI — *Op. cit.* — Vol. I — págs. 466 e segs.; CESARINO JUNIOR — *Direito Social Brasileiro* — São Paulo — 1940 — págs. 556 e segs.; W. FARIA DA ROCHA — *A Fiscalização do Trabalho e sua Importância* — in *Rev. do Tr.* — março de 1937 — páginas 103/104; A. TOLEDO BANDEIRA DE MELO — *Os problemas sociais no Brasil e o D.N.T.* — in *Rev. do Tr.* — dezembro de 1935 — págs. 9/14; AGAMENON DE MAGALHÃES — *O Ministério do Trabalho e sua função na economia brasileira* — in *Revista do Trabalho* — maio de 1936 — págs. 13/15.



rar. Falou-se até em decréscimo da soberania política estatal, em favor de uma nova soberania econômico-social dos sindicatos. Entre os indivíduos e o governo colocavam-se novos e pujantes organismos intermediários, que orientavam grande parte da massa, levando-a por vezes a demoradas paradas de trabalho. O Estado preferiu abrir os olhos e chamar as novas organizações a colaborar com êle na administração pública. Passaram os sindicatos a fazer parte dos órgãos técnicos do Estado, como entidades consultivas e opinativas, em conselhos econômicos e deliberativos, em tribunais de trabalho, instituições de assistência e previdência sociais. Ajudavam-no a aplicar e fazer cumprir as prescrições da legislação social promulgada a favor de seus representados. Pelas novas técnicas de descentralização funcional ou por serviços, passou o Estado a lhes delegar atribuições até então privativas do seu *imperium*.

Mesmo sem falar em regimens corporativos, de organização escalonada, corporativamente estruturada, a ninguém mais é lícito negar a existência desta delegação de poderes aos sindicatos na sociedade contemporânea em qualquer regime democrático (Brasil, Inglaterra, França, Estados Unidos, etc). (27)

---

(27) Veja-se o nosso livro *O Problema do Sindicato Único no Brasil* — Rio — 1952, onde estudamos exaustivamente as doutrinas e os movimentos em torno do fato sindical, principalmente no sentido de um federalismo econômico e industrial, dividindo o Estado com os sindicatos parcelas de seu próprio poder público.

Aliás, é isso que se contém expressamente no art. 159 da Constituição Federal de 1946, *verbis*: “E’ livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público”.

Mesmo em livros de direito administrativo é claramente observada esta influência do fato sindical sobre a nova estrutura do Estado, com alteração de fins e funções, principalmente com a criação de uma verdadeira descentralização por serviços ou *funcionarista*, como a denomina DUGUIT. Modificou-se também a doutrina sobre as pessoas jurídicas, já que muitas legislações passaram a classificar os sindicatos e as corporações entre as entidades jurídicas de direito público, ao lado das clássicas, adotadas até então: União, Estados e Municípios.

Lá está em GASCÓN Y MARÍN — *Op. cit.* — Vol. I — pág 116: “Formam parte da Administração entidades que, com o nome de associações sindicais ou com o de estabelecimentos públicos, ou ainda de mera utilidade pública ou o de corporações, intervêm na realização de fins públicos; quando tais entidades têm, segundo a lei, poder para regular certas matérias relacionadas com o fim que lhes dá existência, as normas emanadas em virtude dêsse poder constituem outra manifestação desta fonte do direito oriunda da autonomia.

Não há que confundir o mero direito de associação com a existência dessas pessoas jurídico-sociais, denominadas de direito administrativo, que de certo modo formam parte integrante da Administração. As normas de uma simples associação constituída pela vontade dos associados não caem, de pleno, na esfera do direito público, embora nem todos os seus aspectos possam ser de mero direito privado, como é classicamente entendido; mas as que a referida entidade determina com caráter obrigatório, mesmo para aqueles que não querem voluntariamente aderir a seus quadros, constituem normas de direito que entram na esfera do público”.

Em nota, refere-se GASCÓN Y MARÍN expressamente à convenção coletiva de trabalho, como exemplo do que expuzera no texto.

Entre as pessoas jurídicas de direito administrativo, inclui o catedrático espanhol os sindicatos e os institutos de previdência social (pág. 153). E lembra adiante (pág. 170)



Com a organização de novas instituições de previdência social, em geral, de natureza autárquica; com a formação de novos serviços públicos de assistência social, de orientação e seleção profissional, de readaptação, de aprendizagem, surgiram novos problemas administrativos, inclusive sobre a própria natureza jurídica de tais organismos, como vem acontecendo entre nós a respeito dos serviços sociais da indústria e do comércio (SESI e SESC).

Mesmo em institutos jurídicos, como a convenção coletiva de trabalho, encontra o Ministério do Trabalho destacada intervenção administrativa, já que lhe compete homologar e registrar o convênio celebrado, após exame de suas cláusulas, como igualmente compete ao Ministro estender-lhe os efeitos, tornando-o obrigatório, a outras parcelas de empregadores e empregados que dele não participaram e nem desejam participar. Trata-se de um legítimo ato administrativo, heterônomo, imposto imperativamente à vontade de parte da categoria, que preferia ficar estranha ao pacto.

Também, entre nós, as Delegacias de Trabalho Marítimo e as Comissões da Marinha Mercante têm poderes para fixar as condições de prestação de trabalho do pessoal marítimo, despachantes, estivadores, capatazes, armazenadores e demais trabalhadores autônomos da orla marítima e alfandegária. Pode, mediante portaria e instruções, regulamentar-lhes a vida profissional.

Por outro lado, existem ainda novos organismos, cuja natureza jurídico-administrativa ainda é motivo de vivos debates na doutrina e na jurisprudência. Queremos nos referir aos serviços de aprendizagem industrial e comer-

---

uma frase de LABAND que se coaduna totalmente com o objeto destas nossas afirmativas: "Todo fim que o Estado persegue pode converter-se em motivo de ação administrativa". Daí incluir-se no âmbito da administração muitos dos problemas do direito do trabalho.

Para a descentralização funcional dos serviços públicos, realizada através dos sindicatos, além das obras aludidas em nosso livro citado no início desta nota, podem ser vistas: L. DUGUIT — *Traité*, cit. — Vol. III — págs. 83 e segs.; 83 e segs.; M. WALINE — *Op. cit.* — págs. 172 e segs.; J. BRÊTHE de la Gressaye — *La Corporation et l'Etat* — in *Arch. de Ph. du Droit et de Soc. Jur.* — 1938 — nos. 1/2 — págs. 78 e segs.; S. Trentin — *Op. cit.* — págs. 326 e segs.; H. LASKI — *Op. cit.* — Vol. II — págs. 271 e segs.; KEMP ALLEN — *Op. cit.* — págs. 492/493; J. BESSLING — *Le fait syndical et les transformations des principes fondamentaux du droit* — in *Recueil d'études en l'honneur d'Edouard Lambert* — Vol. III — Paris — 1938 — págs. 80 e segs.; H. CULMANN — *Op. cit.* — págs. 205 e segs.; H. Kelsen — *Teoria General del Derecho*, cit. — pág. 319; T. BRANDÃO CAVALCANTI — *Op. cit.* — Vol. I — págs. 117 e segs.; OLIVEIRA VIANA — *Problemas de Direito Corporativo* — Rio — 1938 — págs. 47 e segs.; E. F. GOTTSCHALK — *Norma Pública e Privada em Direito do Trabalho* — São Paulo — 1944 — págs. 95 e segs.

MAURICE HAURIUO denomina de *direito público corporativo* — muito antes do corporativismo fascista e sem qualquer ligação com os conceitos deste — o que tem por objeto, de um lado, os corpos e as comunidades, e de outro a associação e a fundação que engendram os corpos e as comunidades.

Os corpos e as comunidades são organizações sociais autônomas e duráveis que gerem com desinteresse serviços coletivos especiais, isto é, serviços que, embora coletivos, não interessam igualmente a todos os membros do Estado, e por conseguinte não se incluem no que chamamos "a coisa pública". V. DE HAURIUO — *Op. cit.* — págs. 102/103. Sobre coalizões e sindicatos, págs. 131 e segs.



cial (SENAI e SENAC) e às comissões de imposto sindical e de orientação sindical (CIS e CTOS). E o próprio imposto sindical? Até há pouco discutiu-se se estava sujeito ao controle do Tribunal de Contas, sendo atualmente vitoriosa a opinião de que é sujeito ao exame daquele organismo controlador supremo dos dinheiros públicos. Mas a sua natureza: é imposto, taxa ou mera contribuição? A quem pertence o poder tributário: ao Estado ou aos sindicatos? Até onde pode chegar o controle ou a tutela do Estado no que diz respeito ao seu emprego e distribuição pelos interessados. E muitas outras indagações poderiam ser feitas — e o são nos casos concretos de todos os dias — a seu respeito. (28)

Bastam estes exemplos para demonstrar a riqueza atual da organização pública administrativa em matéria de direito do trabalho, sem esquecer as penalidades, de índole pecuniária, sob a forma de multas, que o Estado impõe aos violadores da legislação do trabalho. Trata-se de pena, de natureza administrativa, revertendo a sua importância a favor dos cofres públicos, independentemente das vontades privadas dos contratantes, empregados ou empregadores. Destaca-se aqui o interesse público, como nos casos clássicos e inequívocos em que está em jogo a própria administração pública. (29)

7. Existe, assim, um verdadeiro direito administrativo do trabalho, que tanto pode ser um direito do trabalho especial como um direito administrativo especial, dependendo do ângulo pelo qual seja encarado. Todos os tratadistas de direito administrativo incluem em seus sistemas um capítulo par-

---

(28) Para os novos problemas da administração pública, surgidos com o desenvolvimento da vida urbana e do industrialismo: L. D. WHITE — *Op. cit.* — págs. 24/25, com exemplos do seguro social (págs. 147, 150), da inspeção do trabalho (págs. 484 e segs.); E. KROTOSCHIN — *Op. cit.* — Vol. II — págs. 234, 291 e segs.; JOHN R. COMMONS — *The Legal Foundations of Capitalism* — New York — 1939 — págs. 14, 33, 52 e 278 (poder de policial); GASCÓN Y MARÍN — *Op. cit.* — Vol. II — págs. 13, 193/194, 196/202, 206, 210 e segs., 266, 272/273, 279/284, 404/408; F. FLEIMER — *Op. cit.* — págs. 5, que incorpora à administração pública diversas pessoas jurídicas, como as Caixas de previdência contra enfermidades, que satisfazem interesses gerais e com meio essencialmente idêntico aos do Estado; R. BIELSA — *La Legislación del Trabajo y los Principios Generales del Derecho* — La Plata — 1943 — pág. 21: "A atitude do Estado se modifica na extensão em que essas forças do trabalho, da indústria, da economia em suma, devem ser reguladas ou dirigidas, em cujo caso o regime do trabalho passa a ser em grande parte de direito administrativo"; D. MENEZES — *Op. cit.* — pág. 99.

Para o significado político-administrativo da legislação do trabalho; H. KANTOROWICZ — *Has Capitalism failed in Law?* in *Law*, cit. Vol. II — pág. 321.

é (29) J. FERNANDEZ BARRUTIA — *De las infracciones en materia de trabajo* — Madrid — 1946 — págs. 27 e segs.: "Entendemos por infrações administrativas aquelas ações ou omissões que (sempre em relação ao direito do trabalho) violam normas legais (no sentido amplo) que regulam as relações de trabalho, ou as instituições ou relações que são consequências das citadas prestações de trabalho, e cujas atividades antijurídicas produzem a aplicação de sanções de tipo não penal, cuja imposição incumbe ao governo, por meio do seu Departamento ministerial correspondente, ou pelo dos organismos dependentes do dito Departamento ministerial. Desta forma pretendemos que se compreenda claramente o caráter diverso das infrações que se denominam de tipo administrativo, do próprio das demais contravenções em matéria de trabalho.



ricular sobre o assunto. Nós, que admitimos a autonomia do direito do trabalho e a sua concepção unitária, não podemos separar, em sua estrutura, uma parte público-administrativa de uma outra privado-dispositiva. Autores há, como LIONELLO LEVI, que destacam no direito do trabalho a parte sobre *legislação social*, confundindo-a com o próprio direito administrativo.

Em suas palavras: (30) “Entendemos por legislação social a esfera do ordenamento jurídico administrativo que tem por objeto a tutela da classe trabalhadora, tendo em vista fins de interesse geral”.

Ficamos com Deveali, negando este fracionamento do direito do trabalho, isto é, sem lhe separar uma parte administrativa, que seria a pública, de outra privada. (31) Contudo, ninguém pode negar que, enquanto permanecia o direito civil em verdadeiro estado de inércia diante dos novos problemas sociais e das novas técnicas industriais que iam surgindo, adiantou-se a administração pública e chamou a si as primeiras medidas de cunho intervencionista, dando-

---

(30) LIONELLO R. LEVI — *Istituzioni di Legislazione Sociale* — Milano — 1952 — pág. 1.

Às págs. 4 e 5, escreve ainda LEVI, precisando melhor o seu pensamento, que coloca a legislação social, como direito público do trabalho, dentro dos próprios quadros do direito administrativo: “A tutela de classe trabalhadora, objeto da legislação social, é prevista e realizada pela obtenção de um concreto interesse estatal, constituído essencialmente pela elevação moral e material dos trabalhadores”. . . . “Pela definição antes enunciada e pelas considerações até aqui desenvolvidas conclui-se que a legislação social nada mais é do que uma parte do direito administrativo. Substancialmente, de fato, encontra-se compreendida na chamada atividade social do Estado (e não é estranha também, pelo menos em algumas de suas manifestações, à chamada jurídica) isto não significa naturalmente, que ela esgote tal atividade, a qual diz respeito a qualquer intervenção estatal na vida física, econômica e moral dos cidadãos, tendo em vista o bem-estar e o progresso da sociedade; mas importa de qualquer modo que, sob o ponto de vista material, a legislação social se apresenta como um aspecto da administração pública em sentido objetivo. Subjetivamente, pois, essa legislação não se pode distinguir de direito administrativo, pois que a este pertencem e por este são regulados os sujeitos ativos de seu ordenamento.

Tal situação não exclui, porém, que, no quadro geral do direito administrativo, a legislação social possa igualmente apresentar uma individualidade própria”.

(31) G. MAZZONI e A. GRECHI — *Corso di Diritto del Lavoro* — Bologna — 1949 — págs. 16/17 — chamam o direito administrativo do trabalho de um aspecto do próprio direito administrativo, servindo a sua organização de instrumento à própria realização do direito do trabalho.

MARIO DEVEALI, no entanto, com maior precisão, combate a proposta divisão de um direito administrativo do trabalho dentro dos quadros do direito do trabalho, que seria a sua parte pública, inderrogável pela vontade dos particulares e imperativa. Escreve ele — *Lineamentos de Derecho del Trabajo* — Buenos Aires — 1953 — págs. 68/69: “Sob este último aspecto torna-se mais conveniente agrupar sob o nome de direito administrativo do trabalho as normas que se referem à formação e ao funcionamento dos órgãos estatais que fiscalizam o cumprimento das prescrições legais em matéria de trabalho. Mas consideramos que seria inoportuno fazer duas exposições separadas das normas que regem uma mesma instituição, estudando na parte dedicada ao direito trabalhista, propriamente dito, as de caráter privado que emanam da vontade contratual, para examinar sucessivamente, em outra parte dedicada ao direito administrativo, os limites que a lei fixa à referida vontade e as normas que prevalecem sobre ela, substituindo-a, em virtude de seu caráter coativo e inderrogável”.



lhes natureza de direito público, colocando-as acima da vontade das próprias partes interessadas. GASCÓN Y MARÍN não hesita em afirmar que o direito do trabalho surgiu como um ramo especial do direito administrativo, devido à evolução político-social. (32)

Nos países de estrutura corporativista, como o foi a Itália fascista, e como o são ainda Espanha e Portugal, ainda mais se acentuam as relações entre os dois ramos jurídicos através do chamado direito corporativo. As corporações são órgãos do Estado, fazem parte da organização público-administrativa da nação, chegando alguns autores a não distinguir mesmo um de outro. (33)

8. Muitos foram os institutos do direito do trabalho que tiveram origem em fontes administrativas. Basta lembrar, entre nós, a estabilidade funcional, que foi oriunda do serviço público. A organização e administração das empresas privadas aproximam-se cada vez mais da própria administração pública através dos regulamentos internos e da apresentação dos quadros de acesso em carreira, alternando-se a promoção por merecimento com a promoção por antiguidade. A moderna noção de empresa muito faz aproximar-se o seu direito disciplinar do existente no serviço público.

Por seu turno, muito tem o direito administrativo a buscar nos quadros dos direitos do trabalho, entre outras coisas o instituto da sindicalização dos funcionários públicos, a extensão a tais servidores do direito de greve e principalmente a maior humanização das próprias relações empregatícias de direito público. Procura-se hoje em dia aproximar, fundindo-os num só, os conceitos de contrato de trabalho, quer de direito público, quer de direito privado, dando-lhes uma só fundamentação jurídica. Alguns autores pretendem mesmo incluir o direito referentes aos funcionários públicos (*Beamtenrecht*) dentro das quadras do direito do trabalho (*Arbeitsrecht*) (34). Há zonas cinzentas em que os dois direitos se entrecruzam e se confundem, como no tratamento do pessoal de obras, de alguns serviços industriais do Estado, de empresas administradas pela União ou incorporadas ao seu patrimônio, de extranumerários de certas autarquias, e assim por diante. Ainda recentemente

---

(32) GASCÓN Y MARÍN — *Op. cit.* — Vol. I — pág. 88. Contudo, não nega o professor madrileno a atual autonomia do direito do trabalho: "A sua matéria (do direito operário), a sua singularidade, a sua própria importância quantitativa, justificam a sistematização de ramo jurídico especial, embora não seja possível prescindir dos princípios básicos gerais da vida jurídico-administrativa".

De certa maneira, no mesmo sentido: E. PEREZ BOTIJA — *El Derecho del Trabajo* — Madrid — 1947 — págs. 208/213; J. Pozzo — *Derecho del Trabajo* — Buenos Aires — Vol. I — 1948 — págs. 400/402.

(33) Veja-se a discussão sobre o assunto em: F. D'ALESSIO — *Op. cit.* — págs. 37/40, que o incorpora de vez ao direito administrativo, naquilo que tenha de público, deixando o restante para o direito privado; TITO PRATES DA FONSECA — *Op. cit.* — pág. XIII; E. FELIX GOTTSCHALK — *Op. cit.* — págs. 46 e 48.

(34) Entre outros: H. SINZHEIMER — *Grundzüge des Arbeitsrechts* — *Eine Einführung* — Jena — 1921 — págs. 6/7, onde não hesita em escrever que o empregado público é um trabalhador no sentido do direito do trabalho (*Der Beamte ist Arbeitnehmer*). Também A. NIKISCH — *Arbeitsrecht* — Tübingen — 1951 — págs. 51/52. Sobre a legislação atual: H. C. NIPPERDEY — *Arbeitsrecht* — München und Berlin — 1951 — páginas 102, 104, 153.



reuniram dois professores as duas relações de emprêgo num só volume, colocando como subtítulo serem tais relações conteúdo de direito do trabalho. (35)

Escrevem MAZZONI e GRECHI a respeito desta tentativa de fusão, manifestando-se favoráveis à mesma: (36) “E’ verdade que, tradicionalmente, a relação de emprêgo público constitui matéria de estudo do direito administrativo; mas isto não impede que a relação de trabalho privado possa ter elementos comuns com a relação de emprêgo público, a ponto de permitir a construção de uma única relação geral da relação de trabalho, independentemente do sujeito-empregador, que lhe dá a essência”.

Pelo visto, são estreitíssimas as relações do direito do trabalho com o direito administrativo, não se sabendo bem onde começam os limites de um e onde terminam os do outro, dependendo tudo de mero ponto de vista. Há zonas cinzentas, terras de ninguém, que bem demonstram a necessidade de um conceito unitário da ciência jurídica. (37)

---

é (35) MARIO COMBA e RENATO CORRADO — *Il Rapporto di Lavoro nel Diritto Privato e Pubblico — Lezioni di Diritto del Lavoro* — 3.<sup>a</sup> ed. — Torino — 1953.

(36) G. MAZZONI e A. GRECHI — *Op. cit.* — pág. 26.

(37) Podem ainda ser vistos para os problemas administrativos do trabalho ou as relações dos dois ramos de direito: E. PEREZ BOTIJA — *Curso de Derecho del Trabajo* — Madrid — 1948 — pág. 17; E. PEREZ BOTIJA — *Naturaleza Jurídica del Derecho del Trabajo* — Madrid — 1943 — págs. 42 e segs.: 49 e segs.; E. PEREZ BOTIJA — *El Derecho*, cit. — págs. 183 e segs.; F. WALKER LINARES — *Nociones Elementales de Derecho del Trabajo* — Santiago — 1941 — págs. 24, 153 e segs.; A. GALLART FOLCH — *Derecho Espanol del Trabajo* — Barcelona — 1936 — págs. 197/198, 212; A. GALLART FOLCH — *Derecho Administrativo*, cit. — págs. 10/12; MARTIN-GRANNIZZO e GONZALEZ-ROTHVOSS — *Derecho Social* — Madrid — 1935 — págs. 111 e segs.; D. ANTOKOLETZ — *Tratado de Legislación del Trabajo y de Prevision Social* — Buenos Aires — 1941 — Vol. I — págs. 17, 240 e segs.; J. R. COMMONS e J. B. ANDREWS — *Op. cit.* — págs. 448, com boa bibliografia americana, pág. 579; G. CABANELLAS — *Tratado de Derecho Laboral* — Vol. I — Buenos Aires — 1949 — págs. 451/452, 455; MARIO COMBA e RENATO CORRADO — *Op. cit.* — págs. 14/15; R. BIELSA — *Derecho Administrativo*, cit. — Vol. I — pág. 45, onde chega a escrever: “O direito industrial é ramo do direito privado, mas tudo o que concerne à proteção de um interesse público, sendo assim diretamente beneficiados os operários, é matéria de direito administrativo”; R. BIELSA — *La Legislación, cit.* — págs. 19/20, onde escreve: “Porque é evidente que entre os ramos do direito público o que mais relação mantem com a legislação do trabalho, folga dizê-lo, é o direito administrativo, que contém em si boa parte dessa legislação ou direito, precisamente porque a intervenção do Estado prescindindo da relação jurídica patrimonial entre o operário ou empregado e o patrão — se funda em considerações de interesse público (por exemplo, polícia de segurança, de higiene e moralidade do trabalho, de vez que para o Estado não estão em jôgo, no momento, os dois elementos da indústria: patrão e operário, e sim a saúde ou vitalidade de uma grande parte de sua população, elemento essencial e vital do próprio Estado. Indiretamente também interessa a este direito a função de assistência social em seus diversos graus ou formas; desde a colocação do operário ou empregado, por agências do Estado (proteção da boa fé do trabalhador) até a desocupação, sob a forma de assistência pecuniária; como também os auxílios, as aposentadorias; problemas todos vinculados à ordem social, à paz social. Isto explica porque nos tratados de direito administrativo haja importantes capítulos de legislação do trabalho, na medida em que o Estado atua nessa esfera por motivos de interesse público, começando pela função de polícia industrial, que seja dito de passagem, sempre foi realizada de algum modo. CL. DU PASQUIER — *Op. cit.* — págs. 14/15, que chega a colocar o direito do trabalho como um ramo do direito administrativo; H. CULMANN — *Op. cit.* — págs. 1, 2/3; GIULIO A. BELLONI — *Diritto del Lavoro* — Milano — 1936 — pág. 17; L. LEVI — *Op.*



## SUMMARY

1. Analogies and distinctions between the constitutional law and the administrative law. Opinions of several jurists quoted. The distinction between government and administration, and, as its corollary, between constitutional and administrative law.

2. The concept of administrative law. The meaning of administration in general, and particularly, of public administration. The basic juridical notions of (1) administrative act and (2) public service. Maurice Hauriou and his conception of (1) administrative law and (2) public service, sponsored by the Author.

3. Main characteristics of the administrative law, according to H. Barthelemy, viz.: (1) extreme diversity and complexity of its object; (2) large mobility of procedures adopted, as well of variety of principles involved; (3) absence of any codification of legal provisions. The early institutions of labour legislation to appear in the field of administrative law. The state services of transportation, post office, telegraphy, supervision of mining, chambers of commerce, customs, etc.

4. The development of civilization and the enlarged scope of state services. The new emphasis upon the administrative functions of the state. The police powers of the state or the so-called discretion of administration to justify the state intervention, besides the essentials functions classically entrusted to it.

5. The police powers of the state in the Roman law. Several illustrations given.

6. The police powers of the state in modern and contemporary law as resulting, for example, from labour regulation, protection of the working classes, safeguarding of public order, defense of morality, promotion of social hygiene, etc. The increase of the problems of that sort have required the creation of new government departments to deal specifically with them. The influence of trade unions and the recognition of the prestige of occupation associations. The new institutions for social security, vocational guidance, personnel selection and rehabilitation, apprenticeship. The resulting administrative problems and the creation of administrative agencies to cope with them.

7. The administrative law of labour. Its concept according to several jurists.

8. Other examples of institutions of labour law, the sources of which are traced back to the administrative law. The organization of modern business enterprises: its similarity with the organization of the civil service. On the other hand, the administrative law has much to learn from the labour law, viz., trade unions for civil servants, extension to them of the right to strike, etc. Advocacy of the same juridical basis for labour contracts both in the spheres of public and private law.

*cit.* — págs. 37, 38 e segs., 245/246; E. KROTOSCHIN — *Op. cit.* — Vol. II — páginas 233 e segs.; R. PEREZ PATON — *Principios de Derecho Social y de la Legislación del Trabajo* — Buenos Aires-La Paz — 1946 — pág. 28; J. D. POZZO — *Op. cit.* — Vol. I — págs. 400/402; R. ALESSI — *Op. cit.* — Vol. I — pág. 16, para quem a parte pública do direito do trabalho é direito administrativo; P. LAVIGNE — *Le Travail dans les Constitutions Françaises* — Paris — 1948 — pág. 61; CESARINO JUNIOR — *Op. cit.* — págs. 29 e 84; O GONÇALVES DA MOTA — *Direito Administrativo do Trabalho* — Rio — 1944 — págs. 163/164; A. SUSSEKIND, D. LACERDA e J. DE SEGADAS VIANA — *Direito Brasileiro do Trabalho* — Vol. I — Rio — 1943 — pág. 74; J. PIMENTA — *Sociologia Econômica e Jurídica do Trabalho* — Rio — 1954 — página 20, que escreve: "Se o direito do trabalho assenta hoje em uma base amplamente constitucional, não menos, se não mais extensa é a área em que ele se defronta e se põe em contato com o direito administrativo. De tal modo e em tão alta escala intervém o Estado nas condições e relações de trabalho, criando e dirigindo serviços adequados a protegê-las ou garanti-las, submetendo à sua fiscalização ou à sua jurisdição imediata os que se organizam por iniciativa privada, que, nesse domínio, incontestavelmente o mais vasto da legislação trabalhista, pode dizer-se que o direito do trabalho e o direito administrativo tanto se entrelaçam e se completam, que acabam por confundir-se em um mesmo setor; justamente o que dá maior relevo às características de direito público de que se reveste o primeiro".



## *A Indenização do Fundo de Comércio nas Desapropriações*

ARNOLD WALD

Advogado no Distrito Federal

ALGUNS acórdãos recentes têm estudado o problema da indenização do titular do fundo do comércio em caso de desapropriação por utilidade pública. Quando o fundo pertencia ao proprietário do prédio desapropriado, decidiram os tribunais incluir o seu valor na indenização que devia corresponder ao justo valor do imóvel. O problema se tornou mais complexo quando o titular do fundo do comércio era um inquilino, locatário do prédio desapropriado, não sendo pois parte no processo administrativo ou judicial de expropriação. Teria, neste caso, o comerciante direito a pedir uma indenização ao poder público pelos prejuízos sofridos? Ou apenas caberia no caso uma ação contra o proprietário do prédio que por sua vez poderia alegar a força maior, o caso fortuito ou o fato de terceiro? E' esta questão que os nossos tribunais tiveram de dirimir.

O Supremo Tribunal Federal em acórdão publicado na Revista Forense, vol. 151, pág. 159, referente ao recurso extraordinário n.º 9.557, estabeleceu que deve haver o ressarcimento do dano sofrido pelo titular do fundo de comércio com a perda do seu estabelecimento e desvalorização do seu acervo. O Ministro Nelson Hungria, relator do feito, assinalou que:

“Se o bem comum não determina o sacrifício do direito do proprietário na desapropriação pois a lei lhe assegura indenização justa no expropriação, que é realizado no interesse coletivo, há de justificar que outro proprietário tenha o seu patrimônio desfalcado ou absorvido, no interesse social, isto é que haja tratamento desigual, na lei, para os indivíduos?” (*Revista Forense*, volume 151, pág. 160).

Assim a indenização dos prejuízos sofridos pelo titular do fundo de comércio em caso de desapropriação já é matéria pacífica como o assevera outra decisão oriunda do Terceiro Grupo de Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça de São Paulo nos embargos à apelação n.º 66.646 in *Revista dos Tribunais*, vol. 234, pág. 171.



A jurisprudência que está assim consolidada se baseia no artigo 141 parágrafo 16 da Constituição Federal que garante “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”.

Têm entendido todavia os nossos tribunais que quando o titular do fundo de comércio não é proprietário do prédio desapropriado não pode intervir no processo de desapropriação, só podendo acionar os poderes públicos em ação própria. Considera-se também que o titular do fundo não pode exigir o depósito da quantia que lhe é devida a título de indenização para que o poder público possa ser imitado na posse do prédio de acordo com o artigo 15 do decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941. A quantia depositada é pois somente aquela devida ao proprietário do prédio. O titular do fundo do comércio só poderá obter o pagamento da indenização que lhe é devida mediante ação ordinária contra o poder expropriante devendo se sujeitar a todas as dificuldades que oferece o pagamento de uma indenização por parte do Estado.

Se a Constituição estabeleceu que a indenização em caso de desapropriação deve ser justa e *prévia* foi com a finalidade de dar um tratamento especial ao proprietário que perde os seus bens por motivo de utilidade ou necessidade pública. Atendeu-se ao imperativo de garantir a propriedade, fazendo com que a justiça só imitisse os poderes públicos na posse dos bens depois de depósito judicial da quantia arbitrada. Estendeu-se a indenização ao titular do fundo de comércio por ser ele também um proprietário e merecer pois a proteção legal. Embora seja um direito novo, a *azienda* ou fundo de comércio é cercado de garantias pela nossa legislação que, a partir de 1934, pelo decreto n.º 24.150 de 20 de abril, assegurou o renovamento dos contratos de locação de imóveis destinados a fins comerciais ou industriais. Na exposição de motivos que precedeu o mencionado decreto, o legislador reconheceu “que o valor incorpóreo do Fundo de Comércio se integra em parte no valor do imóvel, trazendo desta arte pelo trabalho alheio benefícios ao proprietário”, “que não seria justo atribuir exclusivamente ao proprietário tal quota de enriquecimento em detrimento, ou melhor, com o empobrecimento do inquilino que criou o valor”, e “que uma tal situação valeria por um locupletamento condenado pelo direito moderno”.

Pelos motivos expostos, decidiu-se, com toda razão, indenizar os prejuízos sofridos pelo titular do fundo do comércio. Trata-se na realidade de um direito de propriedade digno da proteção legal que merece em virtude do texto constitucional do artigo 141 parágrafo 16. Na realidade, mais um passo há de ser feito. Uma vez que se reconhece a propriedade do titular do fundo de comércio, é necessário lembrar que a indenização a que tem direito em caso



de desapropriação há, ela também, de ser *prévia*. Se assim não fôsse, a lei trataria desigualmente duas categorias de proprietários. A indenização seria *prévia* para o proprietário do imóvel mas não o seria para o titular do fundo de comércio. A lei então não seria igual para todos e haveria violação do parágrafo primeiro do artigo 141 da Constituição que garante a igualdade de todos perante a lei. Para que tal igualdade seja respeitada e para que a indenização, em caso de desapropriação, seja justa e *prévia*, torna-se imperativo que a indenização a que tem direito o titular do fundo do comércio, possa ser calculada na ação de desapropriação. Além disso em caso de depósito pelos poderes públicos da quantia arbitrada a fim de obter a imissão na posse do imóvel, o depósito haverá de abranger não só a quantia correspondente ao valor do imóvel como ainda a indenização devida ao titular do fundo do comércio. Se assim não fôr, estabeleceremos tratamentos diferentes em casos idênticos. Desde que reconheçamos, como o fazem os nossos tribunais, os direitos do titular do fundo do comércio, não há razão legal para que a indenização do proprietário do prédio seja *prévia*, atendendo-se ao dispositivo constitucional, enquanto a indenização do proprietário do fundo de comércio será posterior à ordem judicial que concede aos poderes públicos a imissão na posse do imóvel desapropriado.

O depósito para fins de imissão de posse há de ser da quantia arbitrada, do máximo legal abrangendo pois o justo valor, ou seja o valor no mercado não só do prédio desapropriado como do fundo de comércio que perde com a desapropriação um dos seus elementos básicos especialmente protegido pela nossa lei que é o contrato de locação. O direito ao contrato de locação é um dos elementos constitutivos do fundo de comércio e tem a máxima importância. É o que afirma Georges Ripert no seu *Traité de droit commercial* (2.<sup>a</sup> edição, 1951, pág. 154). “Le droit au bail constitue, nous le verrons, un élément important, et parfois le plus important du fonds de commerce. C’est l’emplacement de l’exploitation qui assure la clientèle; il en est ainsi notamment de toutes les boutiques de quartier. D’autre part, le loyer est une lourde charge, et, en temps de crise économique, risque d’écraser l’exploitation. Enfin l’installation matérielle est un élément du crédit du commerçant et l’intérêt des créanciers est en jeu”.

O nosso direito constitucional não permitiu, salvo em casos especialíssimos, a desapropriação sem indenização *prévia*. Somente “em caso de perigo iminente, como em 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” (art. 141 par. 16 in fine). É um dispositivo legal de direito singular que não admite interpretação extensiva. Em todos os outros casos, a indenização deverá ser *prévia*.



Sòmente assim não haverá espoliação do proprietário do bem desapropriado. Ora, não se pode negar que o fundo de comércio enfeixa direitos protegidos pela nossa legislação. E também neste caso a indenização há de ser prévia, ou seja, anterior à imissão na posse do prédio desapropriado porque, caso contrário, o titular do fundo de comércio perderia o seu bem sem indenização prévia, devendo aguardar o cálculo da indenização que lhe é devida em ação própria. Tal medida não se justifica. E' uma questão de coerência. Admitido o direito do titular do fundo de comércio à indenização, não há como torná-la posterior à imissão. Deve ser prévia segundo o ditame constitucional. E nesta direção, há de se orientar a nossa jurisprudência procurando atender aos interesses sociais sem menosprezar os direitos individuais garantidos pela Lei Magna.

Numa primeira fase, reconheceu-se o direito do titular do fundo de comércio a uma indenização no caso de desapropriação. Mas considerou-se que devia ser uma ação especial o meio processual de alcançar tal finalidade. A evolução agora orienta-se para o cumprimento integral da norma constitucional que faz da indenização prévia a condição *sine qua non* da desapropriação. Prévia também será pois a indenização do fundo de comércio existente no prédio desapropriado e em caso de divergência dos peritos, a quantia arbitrada pelo perito desempatador haverá de ser depositada judicialmente para que possam os poderes públicos obter a imissão na posse do imóvel já que, depois da imissão, o titular do fundo de comércio terá perdido um dos elementos substanciais do seu patrimônio, causando-se um prejuízo que haveria de ser previamente indenizado.

Tenho o consôlo de haver dado a meu país tudo o que me estava ao alcance: a desambição, a pureza, a sinceridade, os excessos de atividade incansável, com que, desde os bancos acadêmicos, o servi.

RUI BARBOSA — *Oração aos Moços.*



## PARECERES

### *Consultor Geral da República*

*Cargo público. Prestação gratuita. Legislação. Artigo 192 da Constituição.*

#### PARECER

N.º de referência — 63 X.

O Dr. João de Albuquerque, médico, referência 31, da Tabela Única de Mensalistas do D.A.S.P., requer ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República lhe seja computado o tempo de serviço gratuito prestado anteriormente ao seu ingresso na função que ora exerce, como Assistente da Faculdade Nacional de Medicina, a título gratuito, de 10 de fevereiro de 1933 a 23 de maio de 1939.

O processo, iniciado naquele Departamento, mereceu diversos pareceres, todos contrários, sob o fundamento de que o atual Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis (Lei n.º 1.711, de 1952), em seu art. 4.º, proibiu o exercício gratuito em função ou cargo remunerado, *verbis*:

“E” vedada a prestação de serviços gratuitos.”

A legislação federal sobre esta matéria tem variado, no sentido de um rigor cada vez maior na computação do tempo de serviço público, devendo se mencionar, no histórico da proibição, o dispositivo do antigo Estatuto (Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939), que, em seu art. 102, dispunha:

“Não será computado, para nenhum efeito, o tempo de serviço gratuito.”

Por sua vez, o art. 192 da Constituição determina o seguinte:

“O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal, computar-se-á integralmente para efeitos de disponibilidade e aposentadoria.”

Já temos sustentado em numerosos pareceres, quer na primeira vez que ocupamos a Consultoria Geral da República, quer na presente emergência, que a contagem do tempo de serviço e as demais exigências e vantagens para efeito da aposentadoria e reforma, regulam-se pela lei vigente ao tempo em que foi concedida e deferida a inatividade.

No Parecer n.º 42, de 8 de agosto de 1945, dissemos o seguinte:

“3. A aposentadoria do funcionário consiste precipuamente na passagem da atividade para a inatividade, ou como quer APARICIO MENDES, para a passividade em relação à função pública. (“Estudios de Derecho Administrativo, Montevideo, 1944, pág. 30 e seguintes).

O regime jurídico que regula a sua situação será, portanto, aquele fixado pela lei vigente ao tempo em que passou para a inatividade, em que adquiriu o “status” de aposentado, salvo as modificações impostas por leis posteriores modificativas do seu “status” de aposentado.

4. Não resta, portanto, a menor dúvida que a contagem do tempo de serviço, como as demais vantagens inerentes à inatividade, são fixadas pela lei em vigor no momento em que adquiriu o aposentado a sua nova situação, se outro critério não for fixado pela lei, ou se outra consequência não decorrer da natureza das coisas, como no caso da compulsória.”

E, em parecer mais recente, n.º 55 X, de 22 de junho do corrente ano, fundado na opinião dos doutos e na jurisprudência dos Tribunais, mostramos que a lei aplicável é a da época em que foi concedida a aposentadoria, não sendo lícito à Administração, sob pretexto de resolver conflitos de lei, mormente quando a esta interpretação se opõe a jurisprudência, decidir em contrário



ao que dispõe o Estatuto vigente na época em que a aposentadoria ou a reforma é concedida.

Constitui, a meu ver, êste um ponto pacífico no direito vigente nacional ou estrangeiro, contra o qual não nos podemos insurgir, porque isso importaria em conceder benefícios e vantagens que não encontram guarida na legislação a ser aplicada pela administração.

Existe, entretanto, um ponto a examinar, de momento que o direito vigente, no caso o Estatuto dos Funcionários Públicos, veda a contagem do serviço público gratuito para qualquer efeito, e a dúvida consiste na aplicabilidade e na interpretação do art. 192 da Constituição Federal, que como já vimos, determina:

“O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal computar-se-á integralmente para efeito de disponibilidade e aposentadoria.”

Pergunta-se efetivamente se êsse preceito, cujo caráter executório é imediato e independente de regulamentação, está subordinado, quanto a critério da contagem do tempo de serviço, aos preceitos da lei ordinária, ou se todo e qualquer serviço público federal, estadual ou municipal, traz consigo o direito implícito de ser computado para efeito de disponibilidade ou aposentadoria.

Trata-se, como é evidente, não propriamente de privilégio, mas de extensão de vantagens aplicáveis de forma geral e impessoal a todos quantos hajam prestado serviços públicos à União, aos Estados ou Municípios, em virtude de investidura legal, com um caráter liberal e consagrando uma tendência que contraria em parte a legislação federal então em vigor.

Deve-se reconhecer que a solução da controvérsia tem caráter até certo ponto opinativo, de momento que a Constituição não estipulou qual a natureza e a maneira de prestação desse serviço, mas, sem dúvida, por maior que seja a competência do legislativo ordinário para fixar as condições desse exercício e a maneira de computar êste tempo, nunca seria lícito admitir que essa regulamentação pudesse ilidir a contagem desse serviço efetivamente prestado, tornando letra morta uma disposição constitucional cujo sentido está bem definido na largueza e liberalidade do seu texto.

Tenho afirmado e insistido na afirmativa de que a lei aplicável é a vigente, não sendo lícito à Administração furtar-se à sua apli-

cação, mas, por outro lado, também já tive ocasião de opinar no sentido de que o preceito constitucional do art. 192 é auto-executável e que, ao aplicá-lo, mesmo contra a lei, nada mais faz a Administração do que aplicar a lei vigente, a lei de todas as leis, a maior na hierarquia das normas, a Constituição, a cujo preceito imperativo não se pode subtrair a ação da autoridade administrativa.

Dentro dessa ordem de raciocínio, atendendo a que êste serviço gratuito, foi prestado em determinada época, e quando a lei ordinária o admitia, e o foi de boa-fé e como contribuição à administração do ensino, não vejo como negar-se deferimento ao pedido, desde que se destine à contagem de tempo, para aposentadoria ou disponibilidade.

E' o meu parecer.

Rio de Janeiro, 28 de junho de 1955. — *Themistocles Brandão Cavalcanti*, Consultor Geral da República.

Nota: Pelo ofício ref. P.R. 15.666-56, de 27-7-1955, o Sr. Chefe do Gabinete Civil da Presidência comunico que, a respeito dêste parecer, o Exmo. Sr. Presidente da República exarou o seguinte despacho: — “Aprovado. Rio, 23-7-1955” . p. D.O. de 28-7-1955, págs. 14.504 — Publicado na íntegra no deferido D.O.

### *Aplicação do Art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Interpretação. Acumulações permitidas.*

#### PARECER

N.º de referência — 79 X.

1. João José da Silva, exercia ao se promulgar a Carta de 1937, dois cargos administrativos — Tesoureiro da então Caixa de Aposentadoria e Pensões da Inspetoria de Águas e Esgotos e Escriturário do Ministério da Educação e Saúde.

2. Em consequência dos preceitos rígidos da Carta de 1937, em matéria de acumulação, perdeu o cargo no Ministério da Educação.

3. Sobrevindo a Constituição de 1946, e fundado no artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, reclamou a sua



disponibilidade, o que foi deferido por Decreto de 21 de junho de 1948.

4. Posteriormente foi impugnada a sua disponibilidade, porque o art. 24 acima citado só se referia aos cargos de magistério.

5. A Divisão do Pessoal do Ministério da Educação, entretanto, considerou legítima a disponibilidade, porque, à época da Constituição de 1937, legítima era a acumulação.

6. Em contrário, opinou a Procuradoria Geral da Fazenda, e, finalmente, a Divisão do Pessoal do Ministério da Educação, assim se manifestou, favorável, nos seguintes termos:

"No entender desta D.P., a questão consiste em ser determinado o verdadeiro sentido da expressão "perderam cargo efetivo" contida no art. 24 do A.D.C.T..

A interpretação literal dêsse artigo poderá levar à conclusão de que se trata apenas de cargos de magistério, técnicos ou científicos.

A Circular 6/47, no entanto, fixando o verdadeiro sentido da expressão constitucional prevê, expressamente, a decretação da disponibilidade em cargo efetivo administrativo, não autorizando que o alcance aos cargos administrativos, apenas deixe de operar quando o outro cargo era administrativo, embora acumulável no regime anterior à Constituição de 1937.

Além dos aspectos singulares que o caso apresenta, como o demonstra o ofício de fls. 41 a 45, cumpre acentuar que nada obsta a que o interessado permaneça indefinidamente em disponibilidade em cargo administrativo, já que, em quaisquer circunstâncias, isto é, mesmo se se configurasse, atualmente, a acumulação com cargo de outra natureza, não se tornaria legítimo o seu aproveitamento.

O funcionário posto em disponibilidade em cargo administrativo, somente pode ser aproveitado se não acumular qualquer outra situação. Nada há, assim, que estranhar na situação do interessado, legitimamente posto em disponibilidade em cargo administrativo."

7. O artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determina:

"Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam fun-

ções de magistério, técnicas ou científicas e que, pela desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937 e Decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro do mesmo ano, perderam cargo efetivo, são nêle considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados sem direito aos vencimentos anteriores à data da promulgação dêste Ato."

8. A recuperação de cargos perdidos em virtude da desacumulação só se justifica, a meu ver, nos casos previstos na Constituição, isto é, naqueles casos em que a volta à atividade ou à disponibilidade não atrita com o preceito constitucional do art. 185 da Constituição.

9. Esta regra geral só admite uma exceção, isto é, quanto ao número de cargos, porquanto o art. 24 do A.D.C.T. não estabeleceu nenhum limite.

10. Fora dêsses casos, não me parece possível a disponibilidade pleiteada. Basta dizer que, em nenhuma hipótese, poderia vir o interessado a exercer os dois cargos, face ao preceito do art. 185 da Constituição.

11. Deve-se reconhecer que a jurisprudência na solução dêsses casos, não se tem preocupado com o artigo 185 da Constituição, admitindo, muitas vezes, maior amplitude e liberalidade, admitindo-se, por exemplo, a acumulação de mais de dois cargos.

12. Não me parece, entretanto, de qualquer forma, que se possa deixar de aplicar dentro de seus justos limites, o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mesmo quando êste colida com a Constituição Federal.

13. O argumento mais sólido em favor de uma interpretação liberal e extensiva é a circunstância de que a acumulação àquela época (em 1937) era permitida pela Constituição de 1934, e o art. 24 cogitou de restabelecer as situações anteriores.

Na verdade, entretanto, o preceito citado é restritivo, só se refere aos cargos técnicos e de magistério.

14. A liberalidade com que tem sido o texto aplicado, muitas vêzes pelos próprios Tribunais, conduz muitas vêzes, menos o intérprete do que o responsável pela aplicação da lei, a um estado de perplexidade, em face do princípio da igualdade de todos perante a lei. Mas é também verdade que o intérprete não se pode afastar de um mínimo de normas a que deve obedecer na exegese da lei.



15. Admitindo, portanto, que o preceito tenha dado lugar a interpretações liberais e extensivas pela administração e pelos Tribunais, não me convenci do acerto dessa interpretação.

16. Opino pelo indeferimento do pedido. E' o meu parecer.

Rio de Janeiro, 7 de julho de 1955. — *Themistocles Brandão Cavalcanti*, Consultor Geral da República.

Nota: Pelo Aviso n.º 547, de 18-7-1955, o Sr. Ministro da Educação e Cultura comunicou que, por despacho de 12-7-1955, aprovou este parecer.

*Aplicação extensiva de divisões judiciárias. Princípio de equidade e da isonomia. Falta de identidade de situações.*

PARECER

N.º de referência — 89 X.

Geraldo de Andrade Reis e outros auxiliares de Portaria do Ministério da Guerra, requerem lhes seja tornado extensivos os efeitos do Acórdão proferido pelo Tribunal Federal de Recursos que concedeu a porteiros, contínuos, correios e serventes das repartições subordinadas aos Ministérios, idênticas vantagens aos da Secretaria de Estado.

As informações são contrárias, principalmente as do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Favorável, entretanto, é o Ministério da Guerra.

A extensão dos efeitos de uma decisão judiciária a outros, em igualdade de condições, quanto aos vencimentos, constitui, em princípio, medida que excede à competência do poder executivo.

Explícita e clara é a Constituição quando considera da competência do Congresso Nacional, fixar os vencimentos, aumentar os vencimentos, criar carreiras e criar cargos públicos *sempre por lei especial* (art. 65 — IV).

Visou este preceito precisamente limitar os abusos, evitar despesas sem a necessária autorização legislativa, restaurar um crime de ordem na organização dos serviços administrativos.

Não tem sido a determinação constitucional atendida, nem pelo executivo, nem pelo

judiciário, cujas decisões modificaram a estrutura de numerosas carreiras, alteraram vencimentos, criaram novas despesas.

Não é motivo, entretanto, para que o Poder Executivo incida na mesma orientação, que se me afigura, *data venia*, contrária à norma Constitucional.

No caso em apreço, não há fundamento legal para o pedido. Poderiam subsistir razões de equidade, mas estas só podem ser aplicadas em casos muito excepcionais. E' preciso o silêncio do Direito, a omissão da lei, a razão humana. (CARLOS MAXIMILIANO — *Hermenêutica e Interpretação*, n.º 183).

E' preciso que existam princípios iminentes superiores ao próprio direito, na expressão de Geny (*Methodes d'interpretation*, I, pág. 38).

Mas, quer se considere a equidade em geral, quer em particular, é sempre necessária a omissão da lei em relação a um caso individual, para que a aplicação da lei, por equidade, se justifique (Carleton Allen — *Law in the making*, pág. 397).

Mas para aplicar, por equidade, a decisão judiciária, necessário fôra, sem dúvida, que se evidenciasse a identidade de casos, a perfeita equivalência de situações e principalmente, que se reconhecesse a competência do Poder Executivo para atender.

Acontece, entretanto, que o órgão do pessoal, competente, não encontrou a necessária identidade de funções, que justificaria a aplicação do já famoso critério da *isonomia*, ou o apelo à equidade, devendo-se apenas aguardar o estabelecimento de um sistema mais uniforme de vencimentos através da reestruturação geral das carreiras e dos cargos públicos.

Diante do que consta do processo, não há o que atender, nem haveria meios de reconhecer uma situação jurídica que dependa de outros elementos e de apuração de méritos, em concurso com outros candidatos.

Estou pelo arquivamento do pedido por falta de substância legal.

E' o meu parecer.

Rio de Janeiro, 12 de julho de 1955. — *Themistocles Brandão Cavalcanti*, Consultor Geral da República.

Nota: A respeito deste parecer, o Exmo. Sr. Presidente da República exarou o seguinte despacho: "Aprovo. Publique-se. Em 22-7-1955". P. D.O. 22-7-1955, págs. 14.143. Publicado na íntegra no referido D.O.



*Melhoria dos inativos. Reajustamento de proventos. Aplicação dos benefícios da atividade. Lei n.º 1.780, de 1952.*

PARECER

N.º de referência — 99 X.

Francisco Gervásio da Cunha Pernet, aposentado no cargo da classe "L", da carreira de oficial administrativo do Quadro III, parte Permanente do Ministério da Viação e Obras Públicas (Departamento dos Correios e Telégrafos) reclama contra a fixação dos seus proventos de inativo, na classe, de acordo com a Lei n.º 1.780, de 23 de dezembro de 1952.

Pleiteia o requerente o seu reajustamento na classe "O", pelas seguintes razões:

a) por ocasião de sua aposentadoria a classe L era o teto da carreira de Oficial Administrativo;

b) na Lei n.º 1.229, de 13 de novembro de 1950, preponderou o acertado critério de se colocar em fim de carreira, ou seja, no pôsto teto, todos os que se encontravam nessa posição;

c) que seus restantes colegas da classe L, e, em sua maioria, os que, naquela época, faziam parte de classes inferiores, passaram à classe O, por força da execução da Lei n.º 1.229, de 13 de novembro de 1950;

d) que os fatos demonstraram não passar de pura balela lamentavelmente explorada pelos menos estudiosos, a alegação de que a classe de Oficiais Administrativos fôra, apenas, beneficiada com a elevação de duas letras, pois, em todas as classes, inclusive a O, foram incluídos servidores mediante melhoria de três letras; e

e) se bem compreendido o pensamento do legislador, a outra interpretação não se poderá chegar senão a de que, nos termos da Lei n.º 1.780, de 1952, cabe ao inativo as mesmas vantagens concedidas ao pessoal na atividade.

Daí as seguintes conclusões:

"a) De acordo com a determinação contida no artigo 1.º da Lei n.º 1.780, de 23 de dezembro de 1952, assim redigida:

*"A alteração das carreiras do Quadro III do Ministério da Viação e Obras Públicas — Departamento dos Correios e Telégrafos — de que trata a Lei nú-*

*mero 1.229, de 13 de novembro de 1950, e extensiva aos ex-servidores desse Departamento, aposentados antes da vigência da referida lei, para o fim de serem também reajustados os seus atuais proventos de inatividade."*

*"E' forçoso reconhecer que ao requerente cabe também (expressão da própria Lei n.º 1.780) a mesma posição funcional em que estaria se estivesse em exercício ao tempo da execução da Lei n.º 1.229;*

b) Se levantado um quadro dos que pertenciam à classe L — de Oficiais Administrativos, em 1942, o nome do requerente aparece como um dos poucos remanescentes;

c) Dos 16 figurantes na classe — M — constantes da publicação às páginas 17 do Boletim do Pessoal — DPV — Suplemento n.º 14, de 30 de março de 1950, e ainda dos demais componentes posteriores dessa classe, nenhum foi contemporâneo do suplicante na classe L — em 1942, por isso que a classe — M — foi criação do Decreto n.º 9.616, de 21 de agosto de 1946.

d) Fundamento legal não existe amparado pela Lei n.º 1.229, proibindo o acesso de 3 letras na Carreira de Oficiais Administrativos, afirmação que se positivou no reajustamento dos Servidores em atividade, quando em todas as classes houve o ingresso com a melhoria de 3 letras, inclusive na classe — O — com a entrada do Oficial Administrativo — L — Mario Ventura da Silva."

O pedido foi negado pela administração por falta de fundamento legal e por não prevalecerem os precedentes invocados.

O exame do processo revela o seguinte: pretende o requerente, que, em virtude da alteração dos padrões da carreira em que foi aposentado, o reajustamento dos seus vencimentos, deveria ser feito, não em função de um simples aumento, mas levando-se em consideração o novo teto, com o acréscimo das letras.

Esse acesso automático na atividade é o que pretende, com a promoção a três letras.

Sustenta o requerente a equivalência de condições dos ativos e inativos, devendo estes caminhar como se na atividade estivesse, de acordo com o disposto na Lei n.º 1.780.

Sem pretender analisar os precedentes que invoca, precedentes que não justificaria por si só, determinada aplicação da lei, não me parece que os benefícios da Lei n.º 1.789, tenham aquela amplitude.

Em primeiro lugar, não seria, em princípio, admissível que o inativo continuasse a



gozar das mesmas vantagens da atividade, inclusive promoções. A própria noção de "proventos", leva a outra conclusão e a condição de *aposentado* ou *inativo* presuppõe uma situação peculiar, a que corresponde um regime jurídico próprio e específico.

E' bem verdade que a Constituição assegurou melhoria periódica, mas a própria redação do texto Constitucional mostra a sua finalidade que é o *reajustamento* dos proventos, em consequência da depreciação monetária.

Outra coisa é a sobrevivência, depois da inatividade, do regime próprio à atividade, que só se explica pela necessidade de manter a hierarquia das funções, a que corresponde o escalonamento nas carreiras e a distribuição dos cargos isolados, etc.

Na inatividade tudo isso desaparece, subsistindo apenas os "proventos", como alegação elementar do Estado para com os seus antigos servidores.

Ora a Lei n.º 1.780, de 1952, mandou apenas reajustar os "antigos padrões ou referências, na época da aposentadoria aos novos, de conformidade com as tabelas...".

E disse muito bem a lei que o reajustamento era de proventos, através do reajustamento dos *novos padrões* ou *referências*, cujos valores foram naturalmente elevados a novos níveis, correspondendo às novas condições e níveis de vida.

A Lei n.º 1.780, de 1952, foi extremamente cautelosa, na sua extensão aos aposentados antes da Lei n.º 1.229, de 1950, ao declarar que a sua aplicação estaria restrita ao *reajustamento dos proventos da inatividade*.

Para verificar o direito do requerente ao reajustamento basta que se verifique a que novo padrão corresponde aquele em que foi aposentado, de acordo com a nova tabela da Lei n.º 1.780, sem outra preocupação senão a equivalência dos padrões.

Se o teto foi elevado, com a criação de novos padrões, pouco importa, isso interessa à reestruturação da carreira e não à dos antigos padrões.

Parece-me que o requerente parte de falsas premissas, de falsos pressupostos, isto é, de que o inativos teriam de se beneficiar com a reestruturação da carreira, quando na verdade os únicos benefícios de que passaram a gozar se limitam apenas ao reajustamento em novos níveis de padrões, para melhoria dos níveis de proventos.

As vantagens pecuniárias são as únicas que sobrevivem na inatividade, sendo inaplicáveis as alterações nas carreiras e outras modificações inerentes ao regime de atividade.

Deixo de me referir aos precedentes invocados, não só porque não justificam a errônea aplicação da lei, como também porque não se acham devidamente esclarecidos no processo.

E' o meu parecer.

Rio de Janeiro, 19 de julho de 1955. — *Themistocles Brandão Cavalcanti*, Consultor Geral da República.

Nota: Pelo ofício ref. P.R. 15.781-55, de 27-7-1955, o Sr. Chefe do Gabinete Civil da Presidência comunicou que, a respeito deste parecer, o Exmo. Sr. Presidente da República exarou o seguinte despacho: "Aprovado. 22-7-55." — P. D.O. de 28-7-55, pág. 14502. Publicado na íntegra no referido D.O.

*Lei n.º 2.284, de 1954. Reflexos sobre os vencimentos. Equiparação. Improcedência do pedido.*

#### PARECER

Nº de referência — 100 X.

Servidores ocupantes das séries funcionais do Ministério da Viação e Obras Públicas, pedem apostila das respectivas portarias de admissão na referência 23, correspondente à classe G, inicial da carreira de Auxiliar de Portaria, visto ter o art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 9 de agosto de 1954, equiparado os extranumerários aos funcionários efetivos, para todos os efeitos.

Segundo alguns, um dos efeitos, e dos mais importantes, é a equiparação de vencimentos.

O Dr. Consultor Jurídico do Ministério da Viação opinou favoravelmente.

O Dr. Consultor Jurídico do D.A.S.P. discordou, nos seguintes termos:

"4. A remuneração é um direito estritamente vinculado ao *status* individual do cargo ou função exercida, tendo-



se em vista a sua prévia criação em lei, ou ato executivo. Não prevalece, em nosso sistema de função pública, o princípio absoluto da igualdade de vencimento para funções iguais que, por si mesmo seria a negação do escalonamento em classes das carreiras existentes. É um truísmo a observação de que os níveis internos das carreiras não correspondem a uma discriminação hierárquica de atribuições mas apenas a uma distinção salarial.

5. O singelo dispositivo da Lei n.º 2.284 não contemplou tão profundo divórcio com o direito pre-constituído, nem visou a efeitos financeiros diretos. Dilatou, apenas, no tempo e no espaço, a semente lançada no art. 23 do A.D.C.T., com o pressuposto de que o extranumerário, após cinco anos de serviço público, deve ter o benefício da estabilidade com os direitos que dela decorrem. Transformou o transitório em permanente, o precário em efetivo, mas não fundiu, nem confundiu as séries funcionais e as carreiras a que pertencem as duas categorias de servidores públicos.

6. De outra parte, como destaca a D.P., inexistindo, no serviço público brasileiro, a definição de atribuições próprias das carreiras, não é possível identificá-las com as séries funcionais de extranumerários.

7. No caso atual nem sequer se apresenta a identidade ou semelhança terminológica. A carreira de Auxiliar de Portaria associa o exercício do cargo à lotação nesse órgão burocrático elementar, com tarefas de atendimento ao público e de vigilância do patrimônio que não são inerentes às funções de serventia."

Com estas conclusões concordou o Departamento Administrativo do Serviço Público, em exposição feita ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República. Tenho como extravagante *data venia* a tese, sustentada no pedido que revela apenas uma confusão no sistema geral de legislar sobre o regime jurídico da função pública.

Tem se observado nos últimos anos, o esquecimento de certos preceitos constitucionais relativos à competência do Congresso em matéria legislativa, muito particularmente, naquilo que se refere à competência para

criação de cargos, fixação e aumento de vencimentos.

Introduziu-se um sistema de equiparação e um processo de apostila que ilide a intervenção do Congresso em setor privativo e do próprio Presidente da República, na sua competência constitucional para nomear, promover, etc.

Este fenômeno é devido, em parte, ao esquecimento de certos princípios de direito, pela administração, parte pela necessidade de seguir a administração certas lacunas legislativas, em matéria de vencimentos, a necessidade ainda de reajustar certos vencimentos baixos, desarticulados pela voracidade inflacionária.

O próprio Poder Judiciário não deixou de intervir nesse setor, através de um processo de correção, que também ilidiu a competência do Congresso.

O que se pretende aqui, em última análise, é equiparação e assemelhação de vencimentos, com a aplicação extensiva de uma lei que assegurou aos extranumerários garantias de estabilidade e outros direitos inerentes aos funcionários públicos.

O que é relativo às vantagens econômicas, constitui, entretanto, direito singular, obedece a pressupostos outros que não os que se referem à estabilidade e outras vantagens sociais; é matéria da alçada do Congresso, no exercício de competência específica e, portanto, só especificamente pode ser regulada.

Não se equiparam direitos e vantagens econômicas ou patrimoniais, por mera consequência, mas devem decorrer de preceitos expressos e numericamente determinados, por ato do Congresso, no exercício de sua função constitucional.

A equiparação de carreiras e séries funcionais constitui, além do mais, processo extravagante, porque nem obedece a uma técnica ou a um fundamento de ordem jurídica.

Em conclusão:

1. Não existe nenhuma justificativa legal, nem jurídica, para a assemelhação de vencimentos, sua alteração, aumento ou redução, sem lei especial;

2. Não encontro também fundamento legal nem jurídico para tornar efetivas essas equiparações e assemelhações, por meio de apostilas, porque elas somente se podem tornar efetivas por ato legislativo ou, pelo menos, executivo;



3. A Lei n.º 2.284, não autorizou modificação nas séries funcionais, nem a equiparação de vencimentos. Sômente preceito legal expresso permitirá alterações nesse particular.

4. As reclamações e os pedidos feitos pelo funcionalismo mostram a necessidade de uma revisão geral no regime jurídico da função pública e na estruturação dos seus quadros, porque por menos infundadas que elas sejam, em todos existem *resíduos* reveladores de uma injustiça na distribuição dos encargos e funções administrativas, na estruturação de seus quadros e na forma de retribuição dos serviços.

Mas, no caso particular, não tem fundamento legal o pedido.

E' o meu parecer.

Rio de Janeiro, 19 de julho de 1955. —  
*Themistocles Brandão Cavalcanti*, Consultor  
Geral da República.

Nota: Pelo ofício ref. P.R. 11.686-55, de 27-7-1955, o Sr. Chefe de Gabinete Civil da Presidência comunicou que, a respeito deste parecer, o Exmo. Sr. Presidente da República exarou o seguinte despacho: "Aprovado, 22-7-55" — P. D.O. de 28-7-55, páginas 14.503. Publicado na íntegra no referido D.O.

No que concerne aos processos administrativos do governo, a sistematização da teoria e da prática não é um desenvolvimento recente como supõem alguns. Desde priscas eras da história da humanidade, reconheceu-se a importância de ordenar racionalmente as atividades governamentais desse tipo.

PEDRO MUÑOZ AMATO, *Introdução à Teoria Geral de Administração Pública*, Cadernos de Administração Pública, E.B.A.P.



## Consultor Jurídico do DASP

*Aposentadoria em cargo em comissão. Sòmente cabe nas hipóteses do art. 180 do Estatuto.*

PARECER N.º 38/55

Versa o processo a tese de aposentadoria de ocupante de cargo em comissão que não seja titular de cargo efetivo. Em parecer n.º 1/54 (*Diário Oficial* de 4-2-54 e *Revista de Direito Administrativo*, vol. 36, p. 345) estudei a propriedade de aplicação do artigo 180 do Estatuto em caso dessa natureza. Entendi, em consonância com a D.P., que a omissão, na lei atual, da referência explícita do art. 206 do Estatuto anterior, não obstaculizava a aposentadoria, desde que integrados os pressupostos de fato enunciados no citado art. 180, a saber: mais de 35 anos de serviço público e exercício do cargo em comissão há cinco anos, pelo menos.

2. No presente processo não se condenam, no entanto, êsses antecedentes que possibilitem conclusão idêntica. O interessado não conta o tempo de serviço necessário à fruição das vantagens especificadas no preceito em causa, embora conte, no cargo em comissão, mais de dez anos de exercício.

3. Alega a D.P. que a Constituição, como a lei ordinária, ao se referir à aposentadoria do funcionário, não exclue dela os titulares de cargos em comissão. Não me parece que o argumento seja decisivo para a conclusão ampliativa que se cuida alcançar.

4. A aposentadoria em cargo em comissão é compatível, em tese, com o sistema da Constituição, mas sòmente se aplica aos casos

expressos em lei, como se verifica no art. 180 do Estatuto.

5. O Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime, demonstrou que a aposentadoria compulsória não atinge aos cargos em comissão, sem embargo da ausência de qualquer ressalva no seu enunciado constitucional e legal (ac. T. Pleno — Mandado de Segurança n. 1.587 — *Diário da Justiça* — 8-3-54 — pág. 741). Também a singela referência do art. 18, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias à estabilidade de servidores que tivessem prestado serviços de guerra não amplia o favor aos ocupantes de cargos em comissão (ac. Supremo Tribunal Federal — recurso extraordinário n.º 18.911 — *Revista de Direito Administrativo* — vol. 36 — pág. 82).

6. A aposentadoria de ocupante de cargo em comissão não pode, em suma, exceder as hipóteses de previsão legal que se circunscrevem, no direito positivo vigente, às modalidades disciplinadas no art. 180 do Estatuto.

7. A situação pessoal do interessado deve ser solvida, a meu entender, com apoio na Lei n.º 1.741, de 1952. Desde que, segundo consta da certidão anexa ao processo, conta mais de dez anos de exercício no mesmo cargo em comissão, poderá dêle ser exonerado sem prejuízo da continuidade de percepção integral dos vencimentos, ficando a possibilidade de seu eventual aproveitamento em cargo equivalente condicionada à cessação do estado de invalidez.

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

Rio de Janeiro, 15 de março de 1955. —  
Caio Tácito, Consultor Jurídico.



*Promoção. Desempate na classificação por merecimento. Aplicação do art. 38 do Decreto n.º 32.015, de 1952.*

PARECER N.º 59/55

A Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952 estabeleceu, em seu art. 47, parágrafo único, que o primeiro desempate na antigüidade em classe inicial de carreira seria feito na base da classificação em concurso.

2. Omissa a lei quanto ao critério de desempate no caso de igualdade no grau de merecimento, cuidou de fazê-lo o ato regulamentar correspondente, a saber, o Decreto n.º 32.015, de 29 de dezembro de 1952.

3. O art. 38 desse Decreto executivo distingue a hipótese, segundo se trate de classe inicial ou intermediária de carreira. Para a última, adota o critério de desempate pela antigüidade de classe e, a seguir, pelos confrontos sucessivos que a esta se aplicam (art. 26). Com respeito à classe inicial manda observar o § 4.º desse último preceito, segundo o qual o primeiro desempate far-se-á segundo a classificação em concurso.

4. O texto regulamentar firmou em suma, idêntico roteiro para o desempate nas listas de promoção, seja por antigüidade, ou por merecimento. Dilatou à outra das formas de acesso, o mesmo processo que o legislador já estabelecera para uma delas.

5. No exercício de seu poder normativo secundário exercido nas lacunas da lei, o Chefe do Poder Executivo identificou situações análogas, igualando-as sob o mesmo tratamento.

6. Se, como pondera a requerente, a aplicação da forma privilegiada de desempate, nas classes iniciais de carreiras principais, opera contra o interesse legítimo dos que a ela ascenderam mediante acesso de carreiras auxiliares, o desacerto deve ser imputado ao legislador e não ao regulamento, que apenas executou, mais amplamente, a norma legal.

Parece-me, assim, que o parecer da D.P. deve ser confirmado e, em consequência, indeferido o pedido inicial.

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

*Abono especial temporário. Concessão ao pessoal de empresas de navegação marítima. Interpretação da Lei n.º 2.412, de 1955 e do Decreto n.º 35.449, de 1954.*

PARECER N.º 25/55

Ao pessoal do Loide Brasileiro foi concedido, na forma do Decreto n.º 35.449, de 1.º de maio de 1954, aumento quinquenal de vencimento, na base do tempo de serviço prestado à empresa.

2. Não se trata, no caso, como bem esclarece o parecer da D.P., de vantagem acessória ao vencimento, mas de quota que a ele se incorpora, segundo a antigüidade específica. A cada padrão alfabético, ficou em suma, atribuído um valor financeiro escalonado em quatro categorias a saber, o seu quantitativo singelo, ou este acrescido de um, dois ou três quinquênios.

3. A retribuição dos servidores beneficiados com o aumento quinquenal, é, portanto, a soma do padrão básico e desse acréscimo salarial.

4. A concessão do abono especial temporário ser-lhes-á atribuída, portanto, à luz do art. 2.º da Lei n.º 2.412, de 1.º de fevereiro de 1955, *in verbis*:

Art. 2.º Para os servidores cujos salários ou retribuição não obedecem à padronização da Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948, a importância do abono especial temporário será igual à atribuída ao padrão ou referência cujo valor mais se aproxime do salário ou retribuição atualmente percebido.

Parágrafo único. No caso em que o valor do salário ou retribuição atualmente percebidos constitua, exatamente, a média aritmética dos valores de duas referências ou dois padrões contíguos, o abono devido será o do valor mais elevado.

5. Se da aplicação da norma resultam, como expõe a entidade consultante, consequências injustas ou contraditórias com o intuito da lei, escapa ao poder do intérprete a alteração do texto legal expresso.



6. A corrigenda, se necessária, pertence ao âmbito legislativo, dado que importa derrogação do art. 2.º da lei em causa.

Concordo, assim, com o parecer da D.P., na fixação do critério de aplicação da Lei n.º 2.412, de 1955 aos servidores do Loide Brasileiro.

Rio de Janeiro, 15 de fevereiro de 1955.  
— Caio Tácito, Consultor Jurídico.

*Funcionário estudante. Abono de falta em dias de prova ou exame. Interpretação do art. 158 do Estatuto.*

PARECER N.º 19/55

O parágrafo único do art. 158 do Estatuto, cujo veto foi rejeitado pelo Congresso Nacional e adquiriu, com a promulgação, força executória, determina que

“Ao funcionário estudante será permitido faltar ao serviço, sem prejuízo dos vencimentos ou outras vantagens, nos dias de prova ou de exame.”

2. Em Parecer n.º 78-53 procurei colaborar na exegese do preceito, opinando no sentido de que o abono abrange não somente as horas necessárias à realização da prova ou exame, mas a totalidade do expediente do dia, de modo a facilitar a preparação intelectual do estudante.

3. Salientei, ainda que a concessão deve favorecer os alunos matriculados em estabelecimentos de ensino oficiais ou reconhecidos (*Diário Oficial* de 12-11-53 e “*Revista de Direito Administrativo*”, vol. 35, pág. 349).

4. A consulta atual versa, no entanto, outro aspecto, a saber, se a isenção de comparecimento ao serviço se estende às provas mensais periódicas.

5. Pondera a D.P. deste Departamento que a concessão “há que ser entendida em termos, tendo em vista a sua finalidade”, devendo compreender apenas as provas parciais e exames orais, excluídos os casos de provas mensais.

6. Este me parece, também, o entendimento mais idôneo do preceito que não visa estimular o absenteísmo, mas propiciar

ao estudante nos atos escolares necessários à sua habilitação, ou acesso, a facilidade de preparação intensiva.

7. As provas mensais não são etapas obrigatórias do curriculum e delas não dimanam efeitos diretos na vida escolar. O progresso na carreira estudantil se verifica segundo as notas nas provas parciais e exames anuais de habilitação.

8. A esses atos escolares deve se endereçar o favorecimento especial do art. 158, parágrafo único do Estatuto, no justo equilíbrio entre a política de proteção ao ensino e o interesse na continuidade dos serviços públicos.

Concordo, assim, com o parecer da D.P., contrário à pretensão do requerente.

Rio de Janeiro, 4 de fevereiro de 1955. —  
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

*Professor catedrático. Aproveitamento em Faculdade federalizada.*

PARECER N.º 119/55

Dr. Francisco Ferreira Pereira pleiteia o seu aproveitamento na cadeira de Estatística, Economia Política e Finanças da Faculdade de Engenharia, da Universidade do Paraná, que se acha vaga, desde a federalização operada pela Lei n.º 1.254, de 4 de dezembro de 1950.

2. O requerente conquistou, por concurso, aquela cadeira, em 1933, quando era particular o estabelecimento de ensino. Nomeado no ano seguinte, tomou posse, licenciando-se, no entanto, sucessivamente, do exercício da cátedra. Nessa situação permaneceu, durante cerca de 13 anos, até que, em 1947, notificado a reassumir a cadeira, preferiu solicitar, como lhe facultava o Regimento da Escola o afastamento definitivo, sem direito a remuneração ou reversão, conservando apenas a distinção honorífica.

3. Federalizada a Escola, por força da Lei n.º 1.264, de 1950, cogitou-se de abertura de concurso para provimento da cadeira. Antes, porém, de sua realização, o postulante solicitou aproveitamento na cátedra vaga.

4. Denegada a medida pela Congregação, foi-lhe dado ganho de causa em recurso ao



Conselho Universitário. Inconformada, recorreu a Congregação ao Sr. Ministro da Educação e Cultura que mandou ouvir o Consultor Jurídico do Ministério e o Conselho Nacional de Educação, ambos unânimes quanto a inexistir direito ao aproveitamento, admitindo, contudo, o primeiro, possa o Governo fazê-lo a seu critério. Pediu, a seguir, o parecer d'êste Departamento.

5. A D.P., lembrando opinião emitida em caso análogo, com a concordância do Sr. Consultor Geral da República, observa que a Lei n.º 1.254, de 1950, não cuidou do aproveitamento dos professores postos em disponibilidade, antes da federalização das Faculdades. Opina, finalmente, pelo indeferimento do pedido, por não se compatibilizar o aproveitamento almejado com os princípios estatutários em vigor.

6. A disponibilidade em que se encontrava o suplicante, à data da Lei n.º 1.254, não guarda com o instituto correspondente de Direito Administrativo senão a identidade terminológica. É um *status* adquirido na forma de atos internos da Escola, na fase do

regime privado de administração e não foi absorvido no ato federalizador, em que a União apenas assumiu os ônus do corpo docente em atividade.

7. A situação em que o requerente se investiu, a seu próprio desejo, desenvolveu-se no plano de direito privado e na conformidade dos atos regimentais da Escola. Não é, obviamente, o estado de disponibilidade em cargo público. Feita a federalização e não tendo sido incorporados ao serviço público os professores disponíveis, não é possível, no plano administrativo, fazê-lo titular de cargo vitalício, cujo provimento depende de concurso.

8. O seu aproveitamento atual não teria, assim, coerência com a lei e a ele se opõe o órgão representativo do interesse didático, que é a Congregação da Escola.

Concordo, pois, com o parecer da D.P., contrário ao pedido.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 25 de agosto de 1955. —  
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

A corrente profissional que se interessa por êste setor chamado "administração pública" é, sem dúvida, uma força importantíssima no mundo hodierno... Ainda não existe, entretanto, entre os que se dedicam à prática e ao estudo da administração pública, um grau razoável de concordância em torno daquilo que constitui o âmbito de seu trabalho.

PEDRO MUÑOZ AMATO, *Introdução à Teoria Geral de Administração Pública*, Cadernos de Administração Pública, E.B.A.P.



## ACORDÃOS

### Supremo Tribunal Federal

*Funcionários do M.G. "assemelhados" por lei a oficiais da Reserva, não gozam das vantagens a êstes conferidas.*

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 1.686  
— D. FEDERAL

*Funcionários do Ministério da Guerra, ainda que tenham títulos de oficiais, e sejam "assemelhados", por lei, a oficiais da reserva, não gozam das vantagens conferidas a êstes.*

Relator: O Sr. Ministro Mário Guimarães.

Requerente: Sebastião Figueiredo Leite.

#### ACÓRDÃO

Acordam em sessão plenária do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, indeferir o presente pedido de mandado de segurança em que é impetrante Sebastião de Figueiredo Leite, na conformidade das notas taquigráficas, que se incorporam a êstes autos.

Rio, 10 de dezembro de 1952. — José Linhares, Presidente. Mário Guimarães, Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Mário Guimarães — O Tenente-Coronel Sebastião Figueiredo Leite, do extinto quadro da Contabilidade da Guerra, impetra mandado de segurança contra o ato do Sr. Presidente da República que lhe negou transferência para a reserva do Exército. Com tal decisão, diz êle, o impetrante, que tem quase 60 anos de idade, e 39 de serviços públicos, ficou impossibilitado de obter reforma como militar, porque

a resolução não o considera tal, mas privado está também de gozar da aposentadoria, que é restrita aos funcionários civis. O impetrante e os demais componentes de seu quadro deixaram, entretanto, de ser funcionários civis e de terem apenas graduações militares desde 6 de junho de 1934.

"Essa lei, em seu art. 67, § 6.º declarou:

"O quadro da Diretoria Geral de Contabilidade da Guerra fica extinto por efeito da organização do Serviço de Fundos, mas os seus atuais funcionários serão mantidos no exercício das funções que ora desempenham ou em semelhantes, nos órgãos desse Serviço e na Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira e conservarão o direito de acesso dentro do seu quadro de origem."

"Porém, êsse mesmo art. 67 em seus §§ 1.º e 2.º já determinara a inclusão dos "atuais funcionários" com "graduações militares", no aumento dos quadros de "Oficiais Intendentes de Guerra e de Administração do Exército", com os postos de 2.º Tenente a Coronel, no Quadro de Oficiais destinados ao "Serviço de Fundos do Exército", conforme se verifica do Quadro "Anexo 1, Série C, Quadro III" e do que dispõem os aludidos parágrafos do teor seguinte:

"§ 1.º Nos quadros de Intendentes de Guerra e de Oficiais de Administração do Exército não serão preenchidas, em cada posto, as vagas correspondentes aos oficiais do extinto Corpo de Intendentes e aos funcionários da extinta Diretoria Geral de Contabilidade da Guerra, com graduações militares."

"§ 2.º Os lugares que se forem extinguindo, em cargo inicial ou subsequente, constituirão vagas abertas nos dois aludidos quadros."

"E tanto os referidos oficiais da extinta Diretoria Geral de Contabilidade da Guerra ocupavam vagas nos antigos quadros de "Oficiais Intendentes de Guerra e de Admi-



nistração do Exército", que, em consequência do Decreto-lei n.º 3.042, de 11 de fevereiro de 1941, foi baixado, logo depois, o Decreto-lei n.º 3.812, de 10 de novembro de 1941.

"Dispõe sobre organização e efetivos do Quadro de Intendentes do Exército — que em seu art. 5.º estabeleceu:

"As vagas que os funcionários da extinta Diretoria Geral de Contabilidade da Guerra, com graduações militares, ocupavam nos antigos Quadros de Intendentes e de Administração, ficam consideradas extintas a partir da data da publicação do Decreto-lei n.º 3.042, do corrente ano, que transferiu os mesmos funcionários para o Quadro Suplementar do Ministério da Guerra, na carreira administrativa pertencente ao Quadro do Funcionalismo Público Civil da União".

"Essa mesma lei que, assim, os considerou oficiais, declarou no artigo 9.º, § 4.º, que:

"Do pessoal do Exército fazem ainda parte os *funcionários* que servem às diversas repartições de acôrdo com os respectivos regulamentos. Esses funcionários (civís empregados no Ministério da Guerra) não figuram nos quadros de efetivos desta lei."

"Dêsse dispositivo, pode-se concluir, de modo irrecusável, que "os atuais funcionários, com graduações militares" a que se refere a Lei, tornaram-se oficiais do Exército, visto figurarem num dos "Quadros de Efetivos", da mesma Lei, para as funções, que até então eram consideradas civis, embora exercidas junto às Forças em Operações de Guerra, e passaram a ser militares, dessempehadas até hoje por oficiais da ativa.

"Nenhum desses oficiais da ativa poderia ser classificado e exercer no Serviço de Fundos ou de Finanças, "cargo que importe em fiscalização direta ou indireta sobre atos que haja praticado no exercício de funções do Serviço, de Intendência", como estabelece o art. 67, citado, alínea b:

"A repartição dos oficiais intendentes de Guerra pelos Serviços de Intendência e de Fundos será feita de modo que nenhum oficial passe a exercer, neste último, cargo que importe em fiscalização direta ou indireta sobre atos que haja praticado no exercício de funções do Serviço de Intendência".

"Eram, portanto, essas funções militares próprias ou privativas dos Oficiais da extinta Contabilidade da Guerra, como de direito ainda são que a lei definiu como militares, e só excepcionalmente e dependente de condição poderiam ser exercidas por Oficiais de outros quadros.

"Difícil, senão mesmo impossível, será encontrar-se um desses Oficiais que não haja "praticado no exercício de funções do Serviço de Intendência", atos sujeitos a fiscalização pelo Serviço de Fundos ou de Finanças do Exército, em face do disposto nos arts. 876, 884 e 887 do Regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública (Decreto n.º 15.783, de 8 de novembro de 1922), bem como artigos 22 e 38 da Lei n.º 156, de 1935 e 77, 78, 80, 85 da Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, visto constituir atribuição precípua do Serviço de Intendência receber numerário do Serviço de Fundos ou de Finanças, adquirir material e prestar contas a esse Serviço (arts. 29 e 37 do Decreto-lei n.º 23.976, de 8 de março de 1934).

"O Regulamento para o Serviço de Fundos do Exército, baixado com o Decreto do Poder Executivo n.º 204, de 31 de dezembro de 1934, a fim de dar fiel cumprimento às leis citadas, em alguns dos seus dispositivos reconheceu-lhes os direitos outorgados pela "Lei de Organização dos Quadros e Efetivos do Exército", ou sejam:

"a) Inclusão no "Quadro dos Oficiais destinados ao Serviço de Fundos"

(Anexo I) com "funções idênticas às dos demais oficiais "intendentes que, por lei, pudessem ser classificados no mesmo Serviço (arts. 21 e 22);

"b) Classificação nos "órgãos do Serviço de Fundos do Exército e dêles transferidos segundo os mesmos princípios e normas estabelecidas para os oficiais do Exército em geral" (Art. 23);

"c) Gôzo dos "direitos, regalias e vantagens que atualmente possuem ou venham a ter pelo acesso que lhes cabe no seu quadro de origem" (art. 174);

"d) Contagem do tempo de serviço que houvessem prestado como *funcionário* (art. 181);



O Regulamento estabeleceu:

a) Assemelhação “no exercício das suas funções aos oficiais da Reserva do Exército convocado para o serviço ativo” (art. 174) quando a lei regulamentada expressamente os havia incluído num quadro de oficiais para as funções em um dos Serviços Auxiliares do Exército;

b) Exigência de aprovação “no Curso de Adaptação, especialmente instituído na Escola de Intendência”, como condição para perceberem “os vencimentos dos postos correspondentes às honras e graduações que possuem ou venham a possuir em virtude de acesso” (§§ 1.º e 2.º do art. 174) quando antes mesmo da lei regulamentada, já se encontravam no gozo dos direitos, postos, regalias e vantagens militares, que lhes asseguravam os arts. 24 do Decreto n.º 13.470, de 12 de fevereiro de 1919, e 33 das Instruções de 10 de maio de 1934 (Diário Oficial, de 11, págs 9.042 e 9.043), pelo exercício das funções militares nos órgãos do Serviço de Fundos do Exército recém-criado para as mesmas atribuições da Contabilidade da Guerra, que a lei regulamentada declarou extinta, com o respectivo quadro de funcionários e graduações militares, sem fazer qualquer referência a “honras militares.”

Acrescenta que o impetrante e outros oficiais moveram ação contra a União para o fim de lhes serem assegurados os direitos, postos, regalias, vencimentos e vantagens correspondentes aos demais oficiais dos serviços ou Classes Anexas e a de não serem contrangidos no exercício de funções diferentes das que lhe eram atribuídas por lei anterior ao Decreto n.º 3.042, de 1941, e obtiveram ganho de causa, por sentença da 2.ª Vara da Fazenda Pública confirmada pelo Tribunal de Recursos.

Em face dessa decisão, não são os impetrantes funcionários civis.

O despacho do Sr. Presidente da República — fls. 11, foi calcado na informação do Ministro da Guerra, nestes termos: (lê fls. 38).

Emitiu parecer o Dr. Procurador Geral a fls. 70: (lê).

E o relatório.

#### VOTO

O caso ficou assaz esclarecido nos pareceres do Dr. Medeiros Silva, Consultor Geral

da República e do Doutor Plínio Travassos, Procurador Geral.

O impetrante é funcionário do Ministério da Guerra. Tem honras de oficial. Mas não é militar. É velha, entre nós, a distinção. Os oficiais honorários não pertenceram nunca aos quadros da ativa do Exército. A lei concede títulos de Oficial aos funcionários que trabalham em repartições militares apenas para dar realce ao exercício de suas funções. Mas não lhes tira a natureza civil.

Afirma o impetrante que teve a sua situação de militar assegurada por uma decisão judicial. Não foi bem assim.

O que os autores pediram e obtiveram vem exposto na sentença de folhas 40, dos autos em apenso: os autores tinham certas vantagens, no setor em que trabalhavam, inclusive os vencimentos iguais a de oficiais da reserva convocados para a ativa. Passaram, em consequência da aludida lei, do Serviço de Fundos para o suplementar do Pessoal Civil do Ministério da Guerra. A sentença lhes conferiu o que pediram — v. fls. 48, do apenso. Reconheceu, é certo, direito a esses títulos, mas nem a sentença, nem o acórdão lhes deu mais do que isso. Sentença e acórdão acentuaram que o autor era equiparado aos oficiais da reserva, a que pertencia. Diz o voto do eminente Relator, Ministro Macedo Ludolf: “Como oficiais honorários do Exército, a cuja reserva pertencem, são os autores assemelhados, no exercício de suas funções, aos oficiais da referida reserva, convocados para o serviço ativo”. Ora, se a sentença reconheceu ser o autor oficial da reserva, naquela época, afastou a hipótese de o ser da ativa, como pretende o impetrante, e, portanto, de passar agora para a reserva dos reformados. Não tem direito algum o impetrante, pelo que indefiro o pedido.

#### VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Sr. Presidente, voto de acórdão com o Sr. Ministro-Relator.

#### VISTA

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Sr. Presidente, peço vista do processo.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: — Adiado por ter pedido vista o Sr. Ministro Nelson Hungria, depois de terem



votado os Srs. Ministros Relator e Afrânio Costa negando a segurança.

Impedido o Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

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

#### VOTO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — No minucioso estudo comparativo que fiz dos dispositivos legais invocados pelo impetrante, não deparei com o seu pretendido direito de transferência para a reserva remunerada do Exército, em qualquer de suas classes. A situação do impetrante, como *funcionário* da extinta Diretoria Geral de Contabilidade da Guerra, atualmente integrada no Serviço de Fundos do Exército, é disciplinada pelo art. 174 do Decreto n.º 204, de 31 de dezembro de 1934 (“Regulamento do Serviço de Fundos do Exército”), que assim dispõe: “Os oficiais honorários e graduados do extinto quadro da Diretoria Geral de Contabilidade da Guerra, com exercício nos órgãos especificados neste regulamento, gozam dos direitos, regalias e vantagens que atualmente possuem, ou venham a ter pelo acesso que lhes cabe, no seu quadro de origem e são assemelhados no exercício de suas funções, aos oficiais da Reserva do Exército, convocados para o serviço ativo”. Sua assemelhação aos oficiais da Reserva, convocados para o serviço ativo, é limitada, como se vê, ao “exercício de suas funções”, não abrangendo, portanto, as condições de passagem para a inatividade. A decisão judicial que obteve em seu favor o impetrante apenas assegurou contra o Decreto n.º 3.042, de 1941, a imunidade de seus direitos adquiridos, e entre estes não se encontra o que pretende reconhecido pelo presente pedido de segurança.

O próprio parecer do douto Consultor Jurídico do Ministério da Guerra, Dr. Madureira de Pinho, formulado posteriormente à referida decisão, e, apontado como favorável ao impetrante, é o primeiro a reconhecer que a sua atual pretensão não tem amparo em lei, salientando que “por falta de dispositivos legais que especificamente se apliquem à espécie, o Poder Executivo deve providenciar no sentido de se elaborar lei a respeito. É certo que, em seguida, passa o mesmo parecer a sugerir uma solução por analogia com a que foi dada pelo Decreto n.º 22.755, de 1933, em relação aos oficiais

contadores navais. Ora a equidade, por maior que seja a analogia em que se funde, não pode ser invocado como direito líquido e certo, defensável por mandado de segurança.

De inteiro acôrdo com o Sr. Ministro-Relator, denego a segurança.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: — Indeferiram o pedido negando a segurança. — Unânimemente. — Impedidos os Srs. Ministros Rocha Lagoa, Ribeiro da Costa e Orosimbo Nonato.

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

*Lei e regulamento. Quando este exorbita, aos órgãos judiciários cabe lhe negar aplicação.*

#### RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 13.506

*Lei e regulamento; quando este exorbita da autorização concedida em lei ao Executivo, cabe aos órgãos judiciários lhe negar aplicação — Não conhecimento do recurso.*

Relator: O Sr. Ministro Ribeiro da Costa.

Recorrente: Cia Nacional de Seguros Gerais e Acidentes no Trabalho — “A Piratininga”.

Recorrida: Tereza de Jesus Rodrigues e seus filhos, beneficiários de Domingos Pinheiro.

#### ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos de recurso extraordinário n.º 13.506, do Distrito Federal, recorrente, Companhia Nacional de Seguros Gerais e Acidentes no Trabalho “A Piratininga”, recorrida Tereza de Jesus Rodrigues e outros.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma, não conhecer do recurso, unânimemente, nos termos das notas taquigráficas anexas.

Custas ex-lege.

Rio, 2 de outubro de 1952. — *Alvaro Ribeiro da Costa*, Presidente e Relator.



## RELATÓRIO

O Sr. *Ministro Ribeiro da Costa* — A Colenda Justiça do Distrito Federal reconheceu, em dupla instância, aos beneficiários do inditoso operário Domingos Pinheiro — viúva e três filhos menores, — o direito à indenização pelo acidente de que foi vítima, em consequência do qual viera a falecer, estatuinto o *quantum* devido em consonância com o disposto no artigo 21 do Decreto-lei n.º 7.036, de 10-11-944, e, assim, não admitindo que disposição regulamentar em contrário pudesse alterar o fixado na lei (fls. 65-v.-66).

Recorreu a empresa responsável com apoio na alínea a do preceito constitucional adequado, invocando ofensa à letra do art. 96 do Decreto n.º 18.809, de 5-6-1945.

A parte arrazoou, sendo impugnado o recurso pelo então ilustre Procurador Geral do Distrito Federal, hoje Desembargador Romão Côrtes de Lacerda (fls. 76).

Opinou a ilustrada Procuradoria Geral da República (fls. 83):

"O recurso foi interposto com apoio na alínea a do preceito constitucional.

Pretende a Recorrente ter sido vulnerado o art. 96 do Regulamento baixado com o Decreto 18.809, de 5-6-45, por ter o Ven. Acórdão recorrido de fls. 65-66, mandado que para o cálculo de indenização por morte fôsse tomado como base o salário integral da vítima.

Como demonstrou a Ven. decisão recorrida, foi aplicado ao caso dos autos o art. 21 do Decreto-lei número 7.036 de 10-11-1954, não sendo possível ao regulamento alterar o que está fixado em lei.

E' esta aliás, a interpretação que tem merecido a acolhida dêste Excelso Pretório.

Opinamos, assim, pelo não conhecimento do recurso.

Rio de Janeiro, 28 de agosto de 1952. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República".

E' o relatório.

## VOTO PRELIMINAR

Na espécie, a lei foi aplicada com prevalência sobre o dispositivo do decreto regulamentar.

Circunscreve-se o tema ao princípio geralmente aceito: — a subordinação do regulamento à Lei deriva do conceito de que uma

lei só se revoga por outra lei, consoante emerge do texto: — "Não se destinando a vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue" (art. 2.º da Lei de Introdução do Cód. Civil, Decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942).

Vitor Nunes Leal oferece completo esclarecimento acerca do assunto, em excelente monografia — *Lei e Regulamento*, — destacando-se o lance que mais de perto interessa à solução da espécie:

"No tocante ao princípio geral da subordinação do regulamento à lei, exceção feita de regulamentos delegados em que é decisivo o exame da cláusula legal de autorização, é oportuno recordar os critérios apontados por Pimenta Bueno. Segundo esse tratadista clássico do nosso direito público, o Poder Executivo, no uso da sua atribuição regulamentar, comete "grave abuso em qualquer das hipóteses seguintes": 1.º — em criar direitos, ou obrigações novas, não estabelecidas pela lei...; 2.º — em ampliar, restringir ou modificar direitos ou obrigações; 3.º — em ordenar, ou proibir o que ela não ordena, ou não proíbe... 4.º — em facultar, ou proibir, diversamente do que a lei estabelece...; 5.º — finalmente, em extinguir ou anular direitos ou obrigações..." (Direito Público Brasileiro e análise da Constituição do Império. — Rio, 1.857, § 326, pág. 234).

Carlos Maximiliano, consubstanciando esses mesmos princípios e observações de outros autores (Esmen, Geodmor, Raciopi, Brunalti, Duguit, Barbalho, Felinto Bastos Ribas, Rodrigues de Souza), apresenta o seguinte quadro de limitações do poder regulamentar — "O seu dever (do Executivo) é cumprir e não fazer a lei".

Ante o exposto, não resta dúvida que, se o regulamento exorbita da autorização concedida em lei ao Executivo, cabe aos órgãos judiciais lhe recusar aplicação (vide Clóvis Bevilacqua — Teoria Geral do Direito, 2.ª ed. Rio, 1929, págs. 13-18; Themistocles Cavalcanti — Instituições de Direito Administrativo. Rio, 1936, vol. I, págs. 123 e seguintes, Araújo Castro — a Nova Const. Bras., Rio 1935, pág. 223).

Fiel o aresto local, no exame da controvérsia, à aplicação da norma legal com abandono do critério regulamentar, não incide em censura, antes de acobertado risco de vulnerar a expressa disposição legal.

Pelo exposto, não conheço, liminarmente do recurso.



## DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Não se conheceu, por votação unânime.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Ribeiro da Costa.

*Ao Supremo Tribunal Federal cabe julgar, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, Ministro do Tribunal de Contas.*

PETIÇÃO DE HABEAS-CORPUS  
N.º 32.127 — D. FEDERAL

*Ministro do Tribunal de Contas: seu processo e julgamento em crimes comuns e nos de responsabilidade, compete ao Supremo Tribunal Federal (artigo 101, n.º 1, letra C da Constituição).*

*Não colide com a garantia do fôro, a delegação de poderes pelo relator, o juiz inferior para realização de diligências processuais (art. 560 parágrafo único do Código do Processo Penal e art. 110 Reg. Int. do Supremo Tribunal). O caráter instrucional da diligência se completa e é assegurado pela autoridade do magistrado que a presidiu, pela presença do réu intimado para assistir. O Supremo Tribunal Federal, ao decidir, dar-lhe o valor que merecer, livre como é no apreciar a prova. Não há imunidade para alguém, aproveitando-se de função pública, caluniar a outrem, trazendo a debate matéria a ele completamente estranha, art. 142, n.º III do Código Penal e art. 276 do Estatuto do Funcionário Público.*

Relator: O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa.

Paciente: Silvestre Péricles de Góes Monteiro.

## ACÓRDÃO

Vistos, etc. Acórdam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, indeferir a ordem, conforme o relatório e notas taquigrafadas.

Custas da lei.

Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 1952.  
— Orosimbo Nonato, Presidente. — Afrânio Antônio da Costa, Relator.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Em favor do Dr. Silvestre Péricles Góes Monteiro foi impetrada uma ordem de "habeas-corpus" para fazer cessar a ameaça em que se diz encontrar de ser processado e julgado em processo nulo e por fato que não constitui crime. Havendo uma decisão do Supremo Tribunal modificado os termos da questão julgo de bom alvitre fazer, preliminarmente, uma resenha dos fatos.

O Dr. Arnon Afonso de Farias Melo, governador do Estado de Alagoas, apresentou queixa-crime, ao Supremo Tribunal Federal, contra o Dr. Silvestre Péricles Góes Monteiro, Ministro do Tribunal de Contas da União, por calúnia e injúrias assacadas contra o querelante em entrevistas publicadas em jornais desta Capital, "Diário da Noite" de 15 de junho de 1951 e o "O Dia" de 21 do mesmo mês e ano.

A querela dá o querelado por incurso na sanção do art. 13 da Lei de Imprensa pelas imputações caluniosas e conceitos injuriosos à honra e boa fama do querelante que o querelado teria tornado públicas através dos jornais e dá ainda o querelato por incurso nos arts. 138, 139 e 140 do Código Penal por haver além disso no primeiro dia do mês de junho p. findo, digo p. passado, em sessão do Tribunal de Contas da União de que faz parte, ao pronunciar-se sobre o registro de um crédito para pagamento de professores da Faculdade de Direito de Alagoas o querelado teria tornado públicas através dos jorcesso então sob exame, prosseguindo na sua campanha contra a honra do querelante, além de dirigir calúnias e injúrias a parentes e amigos deste, usando a linguagem que lhe é peculiar e que a imprensa nem sempre ousa reproduzir, como se vê do noticiário de jornais do dia seguinte (documento n.º 3, página 3, terceira quarta e quinta colunas abertas), fez, de novo, ao mesmo querelante a falsa imputação de ter sido mandante do assassinato do Sr. Luiz Campos Teixeira, atribuindo-lhe também a prática de atos de improbidade e de delitos contra o patrimônio. E assim agindo praticou o querelado, contra o querelante, os crimes definidos nos artigos cento e trinta e oito, cento e trinta e nove e cento e quarenta, do Código Penal.

Foi a causa aforada neste Supremo Tribunal, em razão do privilégio estatuído no art. 101, n.º 1, letra C, da Constituição.

Distribuída ao Sr. Ministro Nelson Hungria, recebeu S. Ex.ª a queixa delegando po-



deres ao juiz da 24.<sup>a</sup> Vara Criminal, por distribuição, para diligências.

Mais tarde, a 6 de agosto último o Supremo Tribunal, por provocação de ofício do eminente relator, deu por prescrita a parte da queixa, fundada em crime punível segundo a Lei de Imprensa.

São os seguintes os fundamentos do pedido:

A ação criminal em tela representa uma violência, um atentado ao direito e à lei, um abuso do direito de dar queixa, importando em constrangimento moral e atual, e constituindo iminente perigo de coação à liberdade do paciente, que está sendo molestado e poderá vir a ser condenado.

Mas, o referido processo não pode prosseguir, pela sua absoluta falta de base jurídica e manifesta ilegalidade.

Assim é que:

I — Não há justa causa para o exercício do direito de queixa e para processo criminal, em face do artigo 27 da Lei de Imprensa e do artigo 142, n.º III, do Código Penal, de acordo com a doutrina e a jurisprudência dos tribunais, pelas seguintes razões:

a) trata-se de crime de imprensa, por cuja autoria só responde o terceiro, alheio à direção ou ao corpo redacional do jornal, quando provada a autoria prévia ou concomitantemente com a queixa mediante a exibição dos autógrafos.

A hipótese é, sem sombra de dúvida, de falta de legitimação passiva nos precisos termos do art. 27 da Lei de Imprensa.

b) não constituir injúria ou difamação punível o "conceito desfavorável emitido por funcionário público em apreciação ou informação que preste no cumprimento do dever" (art. 142, III, do Código Penal, maxime em se tratando de voto proferido por Membro do Tribunal de Contas, em sua função altamente moralizadora de Fiscal do Patrimônio e Rendas da União, voto que deu lugar a uma representação ao Procurador do mesmo Tribunal, contra o criminoso, conforme prova apresentada com a defesa prévia do paciente constante dos autos da queixa-crime.

II — Além disso, o processo é manifestamente nulo, porque:

a) não foi a queixa iniciada por parte legítima, de acordo com o artigo 43, n.º I, alínea b, da Lei de Imprensa;

b) não foi feita a prova de materialidade do crime, prova que, nos crimes de im-

prensa, é representada pelos autógrafos do escrito, no caso em lide os originais das entrevistas, visados ou rubricados pelo querelado;

c) não foi citado o paciente para responder aos termos e atos da ação criminal;

d) correu o processo, na fase do sumário de culpa, perante o Dr. Juiz de Direito da 24.<sup>a</sup> Vara Criminal ou seja, perante Juiz incompetente, com delegação e sub-delegação de poderes e conseqüente violação do artigo 101, n.º 1, alínea c da Constituição Federal.

Prejudicado se acha pela decisão do Supremo Tribunal tudo quanto relacionado com o crime de Imprensa restando apenas apreciar a parte relativa às palavras que se dizem envolver calúnia contra o querelante e publicamente proferidas pelo querelado em sessão do Tribunal de Contas e ainda os vícios ou defeitos de forma processual.

Quanto à matéria útil ao julgamento do habeas corpus, assim está lançada a sustentação dos impetrantes: (lê fls. 8, 9, 11, 12, 13 a 16, 17 e 18).

Faz referência a seguir ao processo recente de um desembargador do Tribunal de Justiça da Bahia, em que o relator, Sr. Ministro Edgard Costa foi pessoalmente àquele Estado dirigir a instrução.

Exalta em seguida a importância das funções dos membros do Tribunal de Contas da União e das prerrogativas constitucionais de que gozam.

As informações prestadas pelo Sr. Ministro Relator da queixa-crime com exclusão da matéria referente propriamente ao crime de Imprensa estão nestes termos:

(Lê fls. 45 em diante).

#### VOTO

O *habeas-corpus* visa anular um processo, por queixa-crime, formulada a este Egrégio Tribunal, pelo Dr. Arnson de Melo contra o Dr. Silvestre Péricles de Góes Monteiro, Ministro do Tribunal de Contas da União, que teria atribuído ao querelante, a autoria de um assassinato, na pessoa do Sr. Luiz Campos Teixeira, e ainda a prática de atos de improbidade e delitos contra o patrimônio. Tais fatos, reputados caluniosos pelo querelante, teriam sido publicamente relatados quando o querelado proferia voto sobre registro de um crédito para pagamento de professores da Faculdade de Direito de Alagoas.



O que condiz com entrevistas concedidas pelo paciente à Imprensa e por ela publicadas, é matéria prejudicada, como foi exposto no Relatório porque declarada prescrita a queixa, nessa parte, pelo Supremo Tribunal.

Quanto às nulidades de processo por calúnia verbalmente irrogada:

Versa a primeira a falta de citação do acusado.

E' de todo inconsistente a alegação.

A certidão de fls. 43 menciona ... (lê)

Muito embora haja nos autos documentos juntos pelo paciente, mostrando haver sofrido um acidente de automóvel nesse dia, nada desfaz ou atinge a fé da citação que foi realizada com as prescrições legais.

A segunda arguição versa a delegação ordenada pelo Sr. Ministro Relator, ao Sr. Juiz de uma vara criminal para promover diligências.

Entendem os impetrantes tal delegação contrária ao art. 101 n.º 1 letra c da Constituição que outorga ao Supremo Tribunal competência originária não só para julgar como também processar os ministros do Tribunal de Contas.

Improcedem a arguição e o paralelismo que se procura fazer entre a vigente Constituição e a de 1891, para procurar aplicação da opinião dos doutores que àquela comentaram.

A Constituição de 1891 em seu artigo 59 dava competência não só originária, como privativa ao Supremo Tribunal para processar e julgar n.º I: a) o Presidente da República nos crimes comuns e os Ministros de Estado nos casos especificados no artigo 52; b) Ministros Diplomáticos, nos crimes comuns e nos de responsabilidade. De sorte que a doutrina atenda às razões especialíssimas das funções exercidas por tais denunciados ou querelados. E' de salientar que apesar de seu art. 89 instituir um Tribunal de Contas para liquidar as contas de receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso, como garantia única de permanência no cargo a seus membros prescrevia que somente por sentença poderiam perdê-los.

Nada obstante os termos peremptórios do art. 59, o Regimento Interno deste Supremo Tribunal já em 24 de maio de 1912, entendia que a competência originária e privativa não impedia a delegação de funções para diligências.

"Art. 84. A ordem para a audiência será expedida sob a assinatura do Relator e endereçada diretamente, ou por intermédio do Juiz Seccional respectivo, ao denunciado ou querelato com a cópia da denúncia ou queixa, documentos que a instruírem e a declaração do nome do acusado e das testemunhas. (Decreto n.º 719, de 28 de outubro de 1850; Decreto n.º 5.618, de 1874, art. 92; Lei n.º 221, art. 42 II).

Art. 85. Não sendo necessária audiência, ou, findo o prazo marcado com a resposta ou sem ela, o Relator ordenará o processo, inquirirá ou fará inquirir pelo juiz da seção as testemunhas oferecidas, e, procedendo às mais diligências que forem de mister para a verificação do crime, apresentará o processo em mesa com o seu relatório verbal. (Lei de 1828 art. 23; Decreto n.º 5.618, art. 94; Lei n.º 221, de 1894, art. 42, II)".

Manteve a reforma constitucional de 1926 o texto primitivo.

Entretanto, a Constituição de 1934 (art. 76 n.º I b), a de 1937 e 1946 (art. 101 n.º I letra B), atendendo ao entendimento do intérprete supremo da Constituição e das Leis, conforme decidira através de seu Regimento interno, excluiu o "privativamente", para consignar, apenas, a competência originária.

E é o que firmemente se encontra no art. 110 do atual Regimento Interno.

O Código do Processo Penal, coerente com tal entendimento, conferiu ao Relator, no art. 560 parágrafo único poderes para determinar que os juizes locais procedam a inquéritos e outras diligências.

E tal medida é de senso prático, atende a processos que devem desenrolar-se não apenas no Rio de Janeiro, senão pelo Brasil inteiro, com penetração em certos casos, pelos mais afastados pontos do interior, e não há como conciliar o andamento de causas confiadas a um Ministro Relator no Supremo Tribunal, com a sua presença no local onde tais diligências devam realizar-se.

E nem porque tais diligências se realizem sob as vistas de um Juiz delegado, por isso perde o Supremo Tribunal o controle desse processo, corrigindo imperfeições e atendendo a reclamações dos litigantes.

Quanto à imunidade atribuída ao paciente, porque membro do Tribunal de Contas, havia emitido tais conceitos proferindo voto em julgamento.

Em princípio é lamentável que alguém investido de alta função, use de expressões



e conceitos que podem atingir tão fundamentalmente a dignidade alheia, maximé no caso vertente em que segundo o querelante nada tinha a ver o caso, simples julgamento de um crédito de uma Faculdade de Direito com o fato narrado: imputação a ele querelante da autoria de um assassinato.

O desmando de linguagem é sempre reproável. Não sei se, e até onde, é verdadeira a imputação, nem cabe aqui, no julgamento deste *habeas-corpus*, manifestar-se a respeito. Analiso apenas a imunidade.

Mas, não encontro na Constituição ou qualquer lei imunidade aos ilustres membros do Tribunal de Contas para hipótese semelhante, nem reconheço a juiz algum direito de caluniar seus concidadãos aproveitando-se do exercício da função.

E foi essa talvez a razão maior que determinou a exclusão da calúnia do art. 276 do Estatuto dos Funcionários Cíveis da União e art. 142 n.º III do Código Penal.

O fato narrado é crime, a oportunidade do conceito, sua pertinência ao caso em debate, circunstâncias de tempo e lugar, serão matéria a ser apreciada no julgamento da causa e escapam por isso ao sumariíssimo do *habeas-corpus*.

Indefiro o pedido.

#### VOTO

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Sr. Presidente, chego às mesmas conclusões que o eminente Relator. Alega-se que o fato não constitui crime. A mim me parece, entretanto, que essa é matéria vencida, uma vez que está recebida a denúncia. Ainda, porém, que se houvesse de renovar a discussão a respeito, não é possível dar ao art. 142 do Código Penal a amplitude que se pretende. Todas as disposições que afastam alguém dos preceitos de direito comum devem ser interpretadas restritivamente.

Diz o art. 142 que não constituem injúria ou difamação punível:

“N.º III — O conceito desfavorável emitido por funcionário público em apreciação ou informação que preste no cumprimento do dever de ofício.”

O que o legislador excluiu foram os conceitos desfavoráveis que venha acaso o funcionário a emitir, quando, no cumprimento de seu ofício, deva narrar fatos ou caracterizar situações. Não é uma porta aberta para,

sob esse pretexto, veicular o funcionário os seus rancores, maximé contra pessoas estranhas à causa. Aliás, seria essa apreciação matéria concernente ao mérito, dependente do exame de prova, de onde se pudesse aferir da necessidade que houve, para o serviço público, em omitir tais conceitos, o que escapa ao âmbito do processo de *habeas-corpus*.

A citação do réu foi inteiramente regular. Se, pelo seu estado de saúde não podia atender ao chamamento da Justiça, tal circunstância deveria ser alegada, perante o Juiz, mas não cria invalidade ao ato citatório.

Incabível também a alegação quanto à ilegitimidade de parte: as ofensas caluniosas visaram tanto o Governador como a pessoa do querelante.

Finalmente, quanto à delegação, usou o Sr. Ministro Nelson Hungria da faculdade que lhe é expressamente conferida pelo art. 560, parágrafo único do Código de Processo Penal, disposição de caráter eminentemente prático, cuja constitucionalidade não pode ser posta em dúvida. A delegação não transfere ao delegado poderes de julgamento.

#### VOTO

..

O Sr. Ministro Rocha Lagôa — Sr. Presidente, vários foram os fundamentos alegados pelo impetrante. Um deles diz respeito a vício na citação inicial. Alega-se que o paciente estaria em situação de não poder recebê-la, por estar acometido de moléstia grave. Mas isto é matéria que demandaria apreciação de prova e no processo de *habeas-corpus* não me parece possível que isso possa ser debatido, se não na ação penal, onde se poderão trazer elementos de convicção que escapam ao âmbito angustíssimo do *habeas-corpus*.

Alega-se ainda que o paciente teria proferido ofensas à honra do autor da ação criminal no exercício da sua alta função de Ministro do Tribunal de Contas estando assim isento de responsabilidade. Eu daria acolhimento integral a essa arguição, se se tratasse de crime de injúria, ou difamação, pois eu entendo que a imunidade do funcionário, em se tratando de injúria ou difamação, é ampla, porque a lei não distingue. Parece-me, porém, que o processo, no momento atual, se limita à ação por calúnia, e a lei não cuidou de imunidade, em se tratando de calúnia. Restringe-se à injúria e à difamação, no art. 142, n.º III, do Código Penal, lido



pelo eminente Sr. Ministro Mário Guimarães. Assim, o legislador não entendeu conveniente outorgar essa imunidade aos crimes de calúnia, talvez porque, havendo a *exceptio viritatis*, ele reconheceu ser de interesse da coletividade que se fizesse a apreciação ampla da arguição de calúnia, para que na administração, não permanecessem elementos prejudiciais.

Resta a arguição de não ser lícito ao Relator delegar atribuições. Confesso que, em abstrato, não me repugna esta arguição. Não me parece razoável que um alto magistrado, até mesmo um Ministro do Supremo Tribunal Federal, quando trazido à barra dos tribunais possa ser processado perante um juiz substituto, porquanto fere o princípio de hierarquia. Mas, infelizmente, na lei positiva, isso está consagrado, está no art. 110 do nosso Regimento. Eu não daria pela regra do Código de Processo porque tenho sustentado, reiteradas vezes neste Tribunal, que a matéria regimental pela Constituição é privativa do Tribunal. Assim, competiria ao Regimento regular o assunto e ele dispôs a respeito no citado art. 110, o qual possibilita ao Relator fazer inquirir pelo juiz do domicílio das testemunhas as que houverem sido arroladas. Alega-se que, se não prevalecesse este dispositivo, haveria dificuldades de ordem prática para o processo. Mas eu peço licença para ponderar que, em primeiro lugar, esses processos de alçada do Tribunal são raríssimos. Em segundo lugar, era conveniente que o Relator se deslocasse até o domicílio das testemunhas, como já ocorreu quando o eminente Sr. Ministro Edgard Costa foi à Bahia realizar a formação da culpa de um Desembargador. Mas isso seria de *lege constituenda*.

Por todos estes fundamentos, indefiro o pedido.

#### VOTO

O Sr. Ministro Hahneemann Guimarães — Sr. Presidente, os eminentes Srs. Ministros Afrânio Antônio da Costa, Mário Guimarães e Rocha Lagôa demonstraram cabalmente que o pedido de *habeas-corpus* é infundado.

O eminente Sr. Ministro Relator não reconhece coação ilegal sobre o paciente. Havia de ser recebida a queixa-crime, porque os fatos nela narrados não estão evidentemente destituídos de caráter delituoso. Era preciso que se evidenciasse a falta de caráter delituoso, para que, pelo artigo 43, inciso I, do Código de Processo Penal, pudesse o Relator rejeitar *in limine* a queixa. Calúnia, pelo menos, aparentemente existe.

Afirma-se que não existe injúria em virtude da preceituação do artigo 142, III, do Código Penal. Mas, no caso, trata-se de calúnia, na qual não se admite a imunidade citada.

Além disto, ainda que de injúria se tratasse, não podia ser a imunidade reconhecida no processo de *habeas-corpus*. É matéria de fato que não pode ser investigada neste processo.

Quanto à falta de citação, ficou evidenciado que ela se realizou regularmente. O réu foi procurado pelo oficial de justiça, e recusou-se a receber a citação. Mas ele foi regularmente citado, não se podendo considerar infirmada a fé do oficial de justiça pela certidão apresentada, segundo a qual o réu teria sido vítima de acidente de automóvel.

Quanto à incumbência de juízo, também não me parece que seja aceitável a arguição. Realmente, pelo art. 101, inciso I, letra c da Constituição, incumbe ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os Ministros do Tribunal de Contas.

Para inquirir testemunhas e praticar diligências, o Relator não se demite da sua condição de Juiz de Instrução. A instrução criminal do processo continua a ser feita perante o Supremo Tribunal Federal, e isso se dá por força da disposição do artigo 110 do Regimento Interno, reproduzida no art. 560, parágrafo único, do Código do Processo Penal, onde se admite claramente essa delegação, sem a qual não poderia um Ministro do Supremo Tribunal exercer sua jurisdição. Se fosse necessário que um Ministro do Supremo Tribunal realizasse pessoalmente todas as inquirições de testemunhas, todas as diligências em processos criminais submetidos ao julgamento deste Supremo Tribunal, seria muito difícil o exercício da tarefa.

O Sr. Ministro Rocha Lagôa — Peço licença para divergir de V. Ex.<sup>a</sup> neste particular. Tenho a honra de ter assento neste Tribunal há mais de dois anos e este é o primeiro processo criminal que está sendo aqui feito. O trabalho não seria, pois, de esmagar-nos.

O Sr. Ministro Hahneemann Guimarães — É unanimemente reconhecido que pesa sobre nós massa considerável de trabalho. Não poderemos suportar essa massa, ao peso da qual quase sucumbimos, se tivermos de exercer jurisdição, diretamente, em inquirições de testemunhas e realização de diligências. Nada mais natural pois, que a delegação de nossas atribuições nesse caso. É a única ma-



neira de tornar possível o exercício da nossa jurisdição.

Alega-se, também, que o titular da ação penal é o Ministério Público e não o Governador do Estado. Trata-se de queixa para a qual tem, evidentemente, legitimação ativa o Governador do Estado.

Assim, denego a ordem.

## VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa (Relator) — Sr. Presidente a feliz observação do eminente Ministro Hahnemann Guimarães alertou-me no sentido de que em meu voto (apesar de no relatório ter feito referência ao fato) não atendi a essa questão da legitimação do autor para oferecer a queixa. Essa matéria foi objeto de detalhes e informações prestadas pelo eminente Ministro Nelson Hungria e a solução é muito simples: a queixa tanto poderia ser oferecida pelo Ministério Público como pela parte.

Assim não tem procedência também neste particular a invocada nulidade do processo.

## VOTO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — Sr. Presidente a questão está perfeitamente esclarecida. Denego a ordem.

## VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente indefiro a ordem impetrada.

## DECISÃO

Como consta da ata a decisão foi a seguinte: *indeferiram o pedido em decisão tomada por unanimidade de votos.*

Impedidos os Ministros Presidente Nelson Hungria, Luiz Gallotti e Ribeiro da Costa.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

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 da Costa.

Planejar é, logicamente, o requisito primário e mais elementar da administração. Consiste na ordenação sistemática da conduta para a consecução de determinados propósitos. Se não intervir um mínimo razoável de deliberação, que as orientações, as ações não merecem o qualificativo de *administrativas*. O processo de programar é parte necessária da função administrativa.

PEDRO MUÑOZ AMATO, *Planejamento*, Cadernos de Administração Pública da E.B.A.P.



## *Tribunal Federal de Recursos*

APelação CÍVEL N.º 4.362 —  
DISTRITO FEDERAL

VOTO

*Prestação de concurso para preenchimento de cargo público e classificação correspondente não bastam para realizar direito que se define somente após nomeação e posse.*

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

Revisor: O Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo.

Apelantes: Berenice Martins Pais e outros.

Apelada: União Federal.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível número 4.362, do Distrito Federal:

Acordam, por unanimidade, os Juizes da 1.<sup>a</sup> Turma do Tribunal Federal de Recursos, na conformidade das notas taquigráficas retóricas, em negar provimento ao recurso.

Custas *ex-lege*.

Rio de Janeiro, 13 de outubro de 1953. —  
*Cunha Vasconcelos Filho*, Presidente e Relator.

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Leio a sentença recorrida: (fls. 60-71 — ler).

Apelaram os autores, com os seguintes fundamentos: (fls. 73 e segs. ler).

A União contrariou (fls. 8v.).

Nesta Instância, disse a Subprocuradoria: (fls. 85 ler).

Rio, 25 de setembro de 1953.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos (Relator) — Como viu a Turma, os apelantes, pretendem que estavam em condições de merecer os favores da Lei 200, porque haviam feito concurso e haviam sido classificados. Entretanto, esse concurso deixou de ser homologado pelo Governo. Consequentemente, ainda não eram guarda-livros quando veio a Lei 200. Entendem que, por terem preenchido uma das condições necessárias à nomeação, o retardamento na nomeação não os deve prejudicar no merecimento do que entendem ser seu direito, como se nomeados houvessem sido. E ainda invocam os precedentes de ordem administrativa, pelos quais, em realidade, 26 outros co-autores foram nomeados e desistiram da ação. Ora, é contingência dura para o juiz ter de negar, numa sentença, pronunciamento de direito que tem, por finalidade, fazer justiça: negar a 4 o que 26 já obtiveram. O juiz, porém, não faz favor. O juiz não tem poderes além daqueles que a lei define. E' embaraçoso — eu o confesso — concluir reiterando pronunciamentos anteriores para criar situação de desigualdade tão chocante como a que estes autos revelam. A circunstância da aprovação do concurso — já o disse em várias oportunidades — não obriga o Governo a nomear dentro de determinado prazo, salvo naquelas hipóteses que a lei estabelece. A não ser assim, o Governo é senhor da oportunidade da nomeação. Não há que invocar a conquista do cargo para o efeito de satisfação de condições. Vê-se, portanto, que a ação cai logo pelo primeiro pressuposto de que já exerciam o cargo de guarda-livros, quando, na realidade, não eram. Havia feito concurso, mas não haviam sido nomeados.

Quanto ao outro aspecto dos precedentes de ordem administrativa, eles não vinculam — como disse o juiz — o Judiciário, principalmente sabendo-se, como se sabe, que esses precedentes existem em virtude de indevida aplicação da lei.



Assim, com sinceros augúrios no sentido de que os suplicantes obtenham, administrativamente, o que outros já obtiveram, tenho que negar provimento ao recurso e confirmar a sentença, por seus jurídicos e exatos fundamentos.

## DECISÃO

(Julgamento da Primeira Turma em 13-10-54).

Como consta da Ata a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade de votos, negou-se provimento. Os Srs. Ministros Djalma da Cunha Melo, José de Aguiar Dias votaram de acôrdo com o Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

APELAÇÃO CÍVEL N.º 4.485  
D. FEDEAL

## (Embargos)

*Em ações propostas contra a União Federal não há condená-la em honorários de advogado, quando não seja caso de culpa em ato ilícito de algum preposto seu.*

Relator: O Sr. Ministro João José de Queiroz.

Embargantes: Jorge Greenhalgh e outro.

Embargado: Lóide Brasileiro, P. N.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível número 4.485, do Distrito Federal, ora em grau de embargos, em que são embargantes Jorge Greenhalgh e outro, e embargado o Lóide Brasileiro, P. N.

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plenária, por maioria rejeitar os embargos, tudo na forma e para os fins declarados nos votos taquigrafados que ficam, juntamente com o Relatório integridades neste. Custas *ex-lege*. Publique-se.

Rio, 21-5-54 — Henrique D'Ávila, Presidente. — João José de Queiroz, Relator.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro João José de Queiroz — Discutem-se, nestes embargos, apenas os ho-

norários advocatícios atribuídos aos autores na sentença da primeira instância e no voto do Relator da Apelação. Juiz Aguiar Dias, que a confirmou integralmente. O Revisor, Juiz Elmano Cruz e o Vogal Ministro Cunha Vasconcelos, acompanharam-no, salvo quanto à cominação em honorários. A ementa do Acórdão diz o seguinte:

“Ação ordinária; procedência, honorários de advogado; exclusão; não havendo ato ilícito ou culpa da União ou de seus prepostos, não se justifica a condenação em honorários de advogado”.

Inconformados embargaram os autores, com as seguintes alegações: (ler a fls. 140 e seguintes).

O embargado, Lóide Brasileiro, deixou correr *in albis* o prazo para razões. A douta Subprocuradoria Geral da República, a fls. 149, opinou pela rejeição do recurso.

E' o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro João José de Queiroz (Relator) — Sr. Presidente, o assunto é velho, neste Tribunal. O pensamento aqui dominante foi sempre, sem exceção, ao que me parece, o de que, em ações propostas contra a União, não há que condená-la, em honorários, quando não seja o caso de culpa ou ato ilícito de algum preposto seu. Trata-se de ação proposta contra o Lóide Brasileiro e a União Federal para haver diferença de vencimentos que devidas ao autor. Proposta ação, decidi o Judiciário a seu favor. Não há que falar em culpa que justifique a concessão dos honorários pretendidos.

## VOTO VENCIDO

O Sr. Ministro Aguiar Dias (Revisor) — Sr. Presidente, recebo os embargos. A culpa da Administração está patente no ato de tratar desigualmente indivíduos colocados em situações iguais e, pela própria constituição da relação de emprêgo no ato que designou servidores civis para determinada função, estabeleceu-se que teriam a remuneração que servidores militares tinham. Ora, adveio a situação de aumento, os servidores militares foram aumentados e, por mais que reclamassem, administrativamente, os servidores civis não o foram. Não vejo maneira de caracterizar isso se não como culpa, denegação de direito, tratamento a que a Administração estava vinculada, porque foi



ela própria que estabeleceu a forma de remuneração, dizendo que seriam remunerados na base de capitão-tenente e, depois, não os remunerou assim. Entendo que não há maneira melhor de caracterizar a culpa senão evidenciar que houve tratamento desigual por parte da Administração, fugindo ao que ela própria estabeleceu.

Recebo os embargos.

#### VOTO

O Sr. *Ministro Macedo Ludolf* — Sr. Presidente, entendo que, *de jure constituto*, o Sr. Ministro Revisor tem toda razão. Mas o fato é que, de acordo com o artigo 64 do Código de Processo Civil, só se pode admitir condenação em honorários de advogado, em havendo culpa contratual...

O Sr. *Ministro Aguiar Dias* — Ou extra-contratual. No caso, seria uma forma de contrato.

O Sr. *Ministro Macedo Ludolf* — Os funcionários públicos não têm situação vinculativa com a União. Trata-se de situação estatutária.

O Sr. *Ministro Aguiar Dias* — Os funcionários públicos, realmente, têm situação estatutária. Mas no caso, trata-se de designação para comissão no estrangeiro e essa designação obedeceu a regras estabelecidas pela própria Administração. Consta dos autos. A Administração fugiu ao que estabeleceu. Se isso não fôr culpa, que será?

O Sr. *Ministro Macedo Ludolf* — Como disse a princípio, S. Ex.<sup>a</sup>, tem, realmente, argumentos interessantes em torno do assunto. Mas o fato é que, a meu ver, dentro no nosso direito atual, não é possível condenar a União em honorários, diante de situações como a presente. Nesse sentido, a jurisprudência é torrencial, a começar pelo Supremo Tribunal Federal. Não há discrepância nesse ponto de vista entre os Tribunais. Naturalmente, forma-se nova corrente de juristas de valor, que querem levar a União a tal condenação. Mas ainda não é uma situação que se possa considerar firme, definitiva, e estou com aqueles que entendem que não deve haver excesso de condenação envolvendo estipêndios advocatícios, porque a matéria é regulada na lei processual, de maneira a que não seja permitida a inclusão de verba respectiva, senão dentro daquelas hipóteses tipicamente fixadas.

#### VOTO VENCIDO

O Sr. *Ministro Djalma da Cunha Melo* — com o Revisor.

#### DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em 25-5-954).

Como consta da ata a decisão foi a seguinte:

Por maioria foram rejeitados os embargos, vencido os Ministros Revisor e Djalma da Cunha Melo. Votou de acordo com o Ministro Relator o Ministro Elmano Cruz. Não tomou parte no julgamento, por motivo justificado, o Ministro Mourão Russell. Não compareceu por motivo justificado o Exmo. Sr. Ministro Presidente Cunha Vasconcelos. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Henrique D'Ávila.

#### APELAÇÃO CÍVEL N.º 5.257 — DISTRITO FEDERAL

*Ato administrativo. Fundamentação. Pode o Judiciário examinar a fundamentação do ato administrativo e, diante da insubsistência dela, invalidá-lo.*

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Aguiar Dias.

Apelante: Armando Paiva de Lacerda.

Apelada: União Federal.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 5.257, do Distrito Federal, em que é apelante Armando Paiva de Lacerda e apelada a União Federal:

Acordam os Ministros componentes da Primeira Turma do Tribunal Federal de Recursos, por maioria, dar provimento, em parte, para excluir honorários, tudo na forma e para os fins declarados nos votos taquigrafados que ficam, juntamente com o relatório, integrados neste. Custas *ex-lege*. Publique-se.

Rio de Janeiro, 25 de maio de 1954. — *Macedo Ludolf*, Presidente. *Aguiar Dias*, Relator.

#### RELATÓRIO

O Sr. *Ministro José de Aguiar* — (Relator) — Leio na íntegra, à guiza de relatório, a sentença do douto Juiz Olavo Tostes: (fls. 264).

Apelou o autor, a fls. 289. Contra razões a fls. 312.



Parecer da d. Subprocuradoria, pela confirmação a fls. 320.

E' o relatório.

#### VOTO

O Sr. Ministro Aguiar Dias (Relator) — Como se viu, o único motivo pelo qual o apelante considerando bem demitido está no fato de haver permitido o fornecimento de refeições a pessoas estranhas ao estabelecimento, mas nêles presentes, como trabalhadores de obras ou como membros da família de funcionários.

Ora, a êsse respeito, tenho por irrefutável a defesa do apelante a fls. 289:

“O fato não existiu com a interpretação que lhe deu a sentença, louvando-se na Comissão de Inquérito. Tratava-se de mera sobra alimentar que não acarretou qualquer aumento de despesa, dada apenas a famílias de servidores mais necessitados, em muito pequeno número, a título de assistência social, de acôrdo com um hábito que vinha de vários decênios. Desde logo importa assinalar que numa instituição como o Instituto Nacional de Surdos-Mudos, onde o movimento diário de refeições era de cerca de trezentos (vide mapas diários), muito difícil era o ajustamento perfeito do fornecimento ao consumo, de vez que neste último influem circunstâncias diversas; assim, a ausência ocasional de dois ou mais alimentantes, a falta de apetite de outros, etc. eram, muitas vezes responsáveis pela existência de sobras. O mesmo ocorre nos hospitais, casas de saúde, asilos e outras instituições nesta Capital, onde, dado o grande número de refeições, se oferece a dificuldade de graduar a preparação dos alimentos exatamente de acôrdo com o consumo imprevisível. Assim, desde a administração anterior à do Apte. era permitido aos servidores da copa e da cozinha que moravam no Instituto por força do Regulamento aproveitarem as sobras alimentares. A êste respeito diz Benoni Siqueira (fls. 32 do 2.º volume do inquérito): “que trabalha no Instituto desde primeiro de outubro de mil novecentos e trinta e três, a princípio como servente e agora como mestre de alfaiataria; que trabalhou vários anos como servente da copa, até mil novecentos e trinta e nove; que durante êsse tempo quase todos os funcionários do Instituto faziam refeições ali inclusive alguns professores; que ouviu de alguns funcionários entre os quais pode citar João Vieira da Silva que os servidores do Instituto tinham as refeições gratuitas por uma praxe que já vinha do antigo diretor Dr. Custódio Martins, e que isto era feito por ganharem muito pouco; que as sobras

das refeições, quando havia, eram levadas pelos servidores da copa para suas residências em virtude também segundo se dizia, de costume existente desde a administração anterior. O depoimento de João Vieira da Silva (fls. 36 do mesmo volume) também esclarece: “que era hábito no Instituto permitir-se aos servidores que trabalhavam na copa e na cozinha retirarem as sobras de comida sempre que havia”. Assim, é certo que o Apte. ao assumir a direção do Instituto encontrou êsse hábito vindo de longa data, de aproveitarem as famílias dos servidores mais modestos, isto é, os que trabalhavam na copa, as sobras alimentares. Quando, em 1942, passou o Instituto ao regime de refeições fornecidas, pleitearam êsses servidores mais modestos, a continuação da praxe. Ora, sob o regime de refeições fornecidas, continuavam a existir sobras, dada a interferência daqueles fatores acima, tais como, ausência de uns, falta de apetite de outros, etc., que em qualquer dos dois regimes (quer no de alimentação preparada no Instituto, quer no de alimentação fornecida de fora) ocorriam e motivavam a existência de sobras. Que essas sobras existiam, disso não há a menor dúvida. Leia-se, por exemplo, o que diz o Zelador Afrânio Braga, pessoa mais do que atuorizada para falar no assunto, porque à Zeladoria incumbia diretamente o contrôle da alimentação e as relações com a firma fornecedora, como decorre do ofício de fls. 235 dêstes autos, e do depoimento de fls. 36 do inquérito. O Zelador Afrânio Braga, depondo a fls. 68, diz o seguinte: “que no Instituto Nacional de Surdos-Mudos não comiam pessoas estranhas” e acrescenta: “a não ser ocasionalmente trabalhadores da Divisão de Obras quando lá se achavam em serviço, mas sem que isso importasse em aumento de despesa para o estabelecimento, por não serem essas refeições incluídas no mapa diário enviado à Divisão de Material”. Está nesse depoimento a prova de existência de sobras que davam para alimentar ocasionalmente até trabalhadores, sem necessidade de serem acrescidos no mapa diário as correspondentes rações. Ora, o mapa diário era exatamente o documento pelo qual a repartição solicitava o fornecimento de “x” número de refeições. Se, para alimentar trabalhadores da divisão de Obras, não havia mister de sobrecarregar êsse mapa, se nêles não era acrescentado o número de rações necessárias para alimentar êsses homens, de que se alimentavam elas senão da sobra que sempre ocorria? Do mesmo modo é certo que famílias de servidores



existentes no Instituto, jamais figuraram no mapa diário. Nunca foi solicitado aumento de número de rações fornecidas, a título de serem destinadas a essas famílias. (vide mapas anexos ao inquérito). Se elas se alimentavam, certamente o faziam da mesma maneira como os trabalhadores.

Lacerda assim decidiu a hipótese dos autos: (1er fls. 58).

Apelou a União, a fls. 62, contra-arrazoando o apelado à fôlha 65.

A douta Subprocuradoria Geral opinou, a fls. 72, pelo provimento.

E' o relatório.

#### APELAÇÃO CÍVEL N.º 6.090 D. FEDERAL

*Interino — Efetivação: Artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — Concurso aberto — Concurso aberto, para efeito da efetivação de que trata o art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é o concurso com inscrições definitivamente encerradas. Concurso com inscrições reabertas não oferece base à exceção àquele benefício.*

Relator: Exmo. Sr. Ministro J. Aguiar Dias (em substituição ao Sr. Ministro Abner de Vasconcelos).

Recorrente: Juízo da 3.ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*.

Apelante: União Federal.

Apelado: Manuel João da Costa Filho.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos da Apelação Cível número 6.090, D. Federal — em que é recorrente o Juízo da 3.ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*, apelante a União Federal e apelado — Manuel João da Costa Filho:

Acordam os Juízes da 2.ª Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade de votos, em negar provimento aos recursos na conformidade das notas taquigráficas anexas que ficam fazendo parte integrante dêste.

Rio, 20 de outubro de 1954. — *Ministro Alfredo Bernardes*, Presidente. — *Ministro J. Aguiar Dias*, Relator.

#### RELATÓRIO

A sentença de primeira instância, lavrada pelo douto Juiz José Cândido Sampaio de

#### VOTO

O Sr. Ministro Aguiar Dias — Não há controvérsia sobre o implemento das condições legais para obtenção da garantia pleiteada pelo apelante. Apenas se pretende, por parte da União, que êsse benefício teria sido prejudicado pela circunstância de ocupar o apelado cargo para cujo provimento houvesse concurso aberto. Mas a sentença responde com absoluta superioridade a essa objeção, mostrando que o concurso aberto anteriormente, com inscrições encerradas, sofreu verdadeira inovação, equivalente a sua revogação temporária. Foi tornada sem efeito a cláusula relativa às inscrições, que se reabriram, com inteiro abandono das condições anteriores e sua substituição por outras condições. Em realidade, pois, dada essa circunstância, ao advento da Constituição de 1846 não havia concurso aberto. A tanto equivale abandonar concurso em realização, para inovação de suas condições, principalmente no que concerne ao pressuposto essencial do prazo fatal das inscrições.

Nego provimento, deixando claro não serem cabíveis, na espécie, honorários de advogado.

#### DECISÃO

(Julgamento da Segunda Turma em 20-10-1954).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negou-se provimento aos recursos, por decisão unânime. Os Senhores Ministros Elmano Cruz e Alfredo Bernardes votaram de acordo com o Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Alfredo Bernardes.



### *A Criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros*

ARNOLD WALD

O Ministério da Educação e Cultura acaba de criar o Instituto Superior de Estudos Brasileiros que foi inaugurado em sessão solene com uma admirável conferência do Professor San Tiago Dantas sobre a crise brasileira e a posição dos intelectuais. O instituto tem como função precípua organizar cursos de altos estudos, contratando professores estrangeiros e cujo caráter será extra-universitário, assim como promover uma grande obra editorial de obras nacionais e traduções de obras estrangeiras, organizar uma biblioteca especialmente com obras sobre a nossa época e tornar-se enfim um centro de amparo das legítimas atividades culturais.

Na sua primeira fase, o instituto organizou uma série de conferências sobre problemas brasileiros. Assim, Alexandre Kafka deverá falar sobre a economia brasileira, Rômulo de Almeida sobre a industrialização da agricultura, Themistocles Cavalcanti sobre as condições institucionais do desenvolvimento, Alceu Amoroso Lima sobre a cultura brasileira.

O organismo para-universitário assim criado e com um programa amplo de atividades de caráter quase enciclopédico vem em tempo responder a um imperativo cultural da nossa sociedade. Como teve o ensejo de afirmar o Professor San Tiago Dantas, o Brasil atravessa uma crise da qual só sairá pela renovação cultural e educacional do nosso povo. O Instituto Superior de Estudos Brasileiros é mais um passo de especial importância no sentido dessa renovação e os poderes públicos realizaram uma obra transcendental com a criação deste instituto.

A Classificação de Cargos constitui, no consenso geral, a estrutura básica da Administração de Pessoal.

J. DE NAZARÉ T. DIAS, *Classificação de Cargos*, Cadernos de Administração Pública, E.B.A.P.



## *O Hospital Central dos Marítimos*

JOSÉ ALÍPIO GOULART

Técnico em Administração Hospitalar — Ba-  
charel em Administração Pública — Chefe da  
Divisão do Pessoal do IAPM

O Hospital é uma instituição a cujo cuidado a sociedade contemporânea confiou a luta contra a enfermidade e a miséria. Um dos elementos a que hoje se recorre para avaliar o "status" evolutivo ou processo ascensional de um país é justamente o número de leitos hospitalares à disposição do povo.

O Brasil ainda apresenta índice bastante inferior no que concerne à capacidade hospitalar; necessitando de aproximadamente um milhão de leitos só conta, no máximo, com quinhentos mil, metade do exigido pelas suas reais necessidades.

Hospital é instituição multimilenar. Há cinco séculos antes de Cristo o príncipe Guatama erigia hospitais, sendo sua obra continuada por seu filho Upatise. E segundo Horódoto, o mercado teria sido o primeiro esbôço do ambulatório, pois para ali eram conduzidos — como acontecia na Babilônia — os doentes, a fim de que os frequentadores, apreciando-os, informassem se tinham conhecimento de moléstia igual e do seu tratamento.

Antigamente o hospital era encarado como sendo "a casa onde se trata de doentes, indigentes ou em que se abriga a gente pobre ou desamparada". Com essa definição, porém, mais se coaduna o primitivo hospital-asilo que a técnica hospitalar moderna não mais aceita. Hospital — na concepção moderna — é

"uma instituição destinada ao diagnóstico e tratamento de doentes, internos e externos; planejada, construída ou modernizada com orientação técnica; bem organizada e convenientemente administrada consoante padrões e normas estabelecidas; geral ou especializada; oficial ou particular, com finalidades diversas; grande ou pequena; custosa ou modesta para atender aos ricos, os menos afortunados, os indigentes e necessitados, recebendo doentes gratuitos ou contribuintes; servindo ao mesmo tempo para prevenir contra a doença e promover a saúde, a prática, a pesquisa e o ensino da medicina e da cirurgia, da enfermagem e da dietética e das demais especialidades afins".



Isso é o que se convencionou chamar de "hospital-moderno" como ensina o Professor Theophilo de Almeida, presidente da Associação Brasileira de Hospitais.

Dentro dos padrões dessa nova concepção vem de ser inaugurado o Hospital Central dos Marítimos, dotado do que há de mais moderno em matéria de aparelhagem hospitalar, constituindo mesmo uma das instituições no gênero mais avançadas da América do Sul. O Hospital Central dos Marítimos pertence ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos e destina-se a prestar serviços aos associados e beneficiários da referida instituição de previdência social.

Quatro administrações passaram pelo IAPM desde a aquisição do terreno onde hoje se ergue o colosso de cimento e ferro até a feitura parcial de sua construção. Em 1941 o Comandante Eduardo Ribeiro, então Interventor do IAPM, adquiriu o terreno de 28.000m<sup>2</sup> situado à Rua Leopoldo, no Andaraí, dentro do qual se erguia velha edificação onde funcionava a Casa de Saúde São Jorge. Em 1947, o Presidente Milton Soares de Sant'Ana projetou e deu início às obras. Durante a administração Armando Falcão ditas obras sofreram interrupção e só vieram a ter prosseguimento em 1951 quando era Presidente do IAPM o Dr. Amâncio Palmeiro.

Mas, como disse alguém, o difícil em nosso país é concluir... E nisto é que está o grande mérito da atual administração do Instituto dos Marítimos. Encontrando as obras do hospital ainda em meio, o Professor Paulino Inácio Jacques, atual presidente da referida autarquia, imprimiu ritmo acelerado à execução de uma obra que se arrastava fazia nove anos, concluindo-a.

Passemos, agora, a enumerar algumas características no novo Hospital Central dos Marítimos, cujo preço de custo, inclusive instalações, orça em Cr\$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de cruzeiros) e deverá apresentar uma despesa mensal de Cr\$ 8.000.000,00 (oito milhões de cruzeiros).

O edifício, de linhas arquitetônicas modernas, é composto de 14 andares com capacidade para 600 (seiscentos) leitos, sendo parte destinada exclusivamente aos associados e beneficiários do IAPM e parte para hospitalização de associados dos IAP dos Bancários e dos Industriários, na forma de acordo já firmado com o primeiro e em vias de conclusão com o segundo. Há, também, acomodações reservadas para doentes particulares que venham a necessitar dos recursos do H. C. Mar. A receita apurada com o rendimento dos leitos alugados a clientes particulares, bem como a oriunda dos contratos com as outras instituições de previdência social e, ainda, a que resultar da industrialização do serviço de lavanderia, será aplicada no custeio do hospital.

As diversas clínicas estão assim distribuídas:

- 2.º andar — Doenças clínicas, com 64 leitos;
- 3.º andar — Ortopedia e Traumatologia, com 33 leitos cada clínica;
- 4.º andar — Clínicas de Urologia, Oftalmologia e Otorrino, com 22 leitos cada clínica;
- 5.º andar — Clínica Ortopédica infantil de ambos os sexos, com 35 leitos e Clínica Ginecológica, com 33 leitos;



6.º andar — Apartamentos e quartos semi-particulares e cirurgia geral, com 164 leitos — abrangendo os 7.º, 8.º e 9.º andares;

10.º andar — Maternidade e Berçário, com 40 leitos;

11.º andar — Centro cirúrgico;

12.º andar — Solário, Capela, Ginásio, salão para cursos de enfermeiras auxiliares.

O Hospital Central dos Marítimos é dotado de todos os serviços auxiliares especializados, tais como exames de laboratório, banco de sangue, artérias e ossos, farmácia, radiologia, radioterapia, protologia, endocrinologia, ortopedia, etc.

O Centro Cirúrgico conta com 4 grandes salas de operação e mais 5 outras salas para cirurgia especializada (otorrinolaringologia, oftalmologia, traumatologia-ortopedia, obstetrícia, etc.); possui, também salas de recuperação, centro de esterilização e capacidade condizente com as necessidades do hospital.

A lavanderia, montada dentro das mais modernas exigências técnicas, está instalada em amplo e higiênico ambiente; sua capacidade de produção cobrirá tôdas as necessidades não só do hospital como dos ambulatórios podendo, ainda, ser industrializada como possivelmente o será.

A cozinha foi instalada com todos os requisitos mecânicos e frigoríficos em salões de grande amplitude; e os salões de refeição mereceram tratamento especial dada a importância que realmente têm no conjunto de uma organização hospitalar. Essa dependência — a cozinha — ocupa quase metade de um pavimento.

Sobreleva citar, ainda, a casa de força, já em funcionamento e os geradores próprios em final de instalação, com capacidade para fornecer energia a muitos municípios.

Nenhuma lei natural ou econômica fixa realmente, ou determina, os salários ou vencimentos do serviço público. Os níveis dos salários e vencimentos têm que ser fixados por alguém. A pessoa ou entidade que os fixa, deve, entretanto, guiar-se por certos fatores econômicos, para que se obtenham resultados satisfatórios, pois embora leis naturais ou econômicas, por si mesmas, não fixem ou determinem, influem, se é que não decidem, sobre a qualidade dos empregados que serão conseguidos com os ordenados pagos, e, muitas vezes, sobre a qualidade do serviço que o Governo conseguirá em troca de seu dinheiro.

LEWIS MERIAM, *Problemas de Administração de Pessoal* — Trad.  
Célia Neves c/ a colaboração de Mary Cardoso, D.I.N., 1954, p. 105.



## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNOLD WALD

LUIZ PINTO, *Pandiá Calógeras*, Serviço de Documentação do DASP, 1955, 79 p.

O trabalho de Luís Pinto que inaugura a série dos pequenos estudos sobre grandes administradores do Brasil focaliza o esforço administrativo de Pandiá Calógeras. Escrito de maneira simples e acessível ao grande público, a monografia é um excelente trabalho de divulgação que situa o eminente estadista no lugar que merece no cenário político-administrativo da história republicana.

O autor estuda sucessivamente as diversas fases da vida de Calógeras na pasta da Fazenda, como administrador, diplomata e como ministro da Guerra. A biografia de Calógeras é a história de uma das nossas grandes experiências administrativas agora analisadas por Luís Pinto.

J. GUILHERME DE ARAGÃO, *A justiça administrativa no Brasil*, publicação da Fundação Getúlio Vargas, 1955, 46 p.

A Escola de Administração Pública está publicando uma série de cadernos com finalidade didática que está suprimindo a falta de bibliografia nacional em direito administrativo. O Dr. Guilherme de Aragão já teve ocasião de apresentar valiosa tese sobre a jurisdição administrativa com a qual obteve o título de Doutor pela Faculdade de Direito de Paris. Agora nos oferece uma primeira parte de um ensaio sobre o mesmo tema e que é publicado simultaneamente com um estudo do Professor Gazier do Conselho de Estado de França que analisou o funcionamento da justiça administrativa na França. E' esta publicação conjunta indubitavelmente a melhor forma de fazer direito comparado e é o sistema utilizado na maioria das faculdades e institutos de direito comparado. No particular, o estudo do Dr. Aragão é bem documentado e apresenta a evolução do nosso contencioso a partir da dualidade de jurisdição existente no Império até o regime unitário da República.



## REVISTA DAS REVISTAS

ARNOLD WALD

*Revista Forense*, vol 157 — Janeiro-fevereiro de 1955.

A parte doutrinária da *Revista Forense* abrange diversos relatórios apresentados no Congresso de São Paulo em inícios de 1955. Entre estes, merecem menção especial os seguintes: *Os partidos políticos nacionais* por Afonso Arinos de Melo Franco, *A ação popular constitucional* por Paulo Barbosa de Campos Filho, *A ação popular e o poder discricionário da administração* por Rafael Bielsa, *Estabelecimento de cláusula de escala móvel nas obrigações em dinheiro* por Caio Mário da Silva Pereira, *A revogação dos atos administrativos* por José Frederico Marques, *O tempo e a tutela dos direitos no processo civil*; *O poder discricionário da administração. Evolução doutrinária e jurisprudencial* por Lopes Rodo. O número da revista ainda compreende pareceres do senador Lúcio Bitencourt, Dr. Gonçalves de Oliveira, Profes-

sor Caio Tácito e outros, além de farta jurisprudência, notas e comentários e textos legislativos.

*Revista dos Tribunais*, vol 238 — Agosto de 1955.

Entre os artigos do vol. 238 da *Revista dos Tribunais* encontramos os seguintes estudos: *Da fiança e de alguns dos benefícios do fiador*, de Moacir Amaral Santos, *Serventuário*, por Egberto Lacerda Teixeira; *A responsabilidade por ato de terceiro e a função pretoriana da Jurisprudência*, por Sílvio Rodrigues. Comporta ainda um parecer sobre impostos de Rubens Gomes de Sousa e outro sobre dação em pagamento em que se enfrentam com opiniões contrárias. Antônio de Moraes e Pontes de Miranda. Abrange enfim ampla jurisprudência especialmente dos tribunais paulistas e legislação federal e estadual.

Os que se dedicam ao estudo dos problemas de administração reconhecem, sem discrepância, na Classificação de Cargos, um instrumento essencial para a eficácia da gerência do pessoal. Os administradores, a seu turno, vão se convencendo, gradativamente, dessa verdade e verificam não haver como prescindir de tão valioso meio, quando se deseja conseguir elevado índice de rendimento das organizações. Isso explica o crescente interesse pelas técnicas de classificação de cargos, que se observa em nosso país.

J. DE NAZARÉ T. DIAS, *Classificação de Cargos*, Cadernos de Administração Pública, E.B.A.P.



## PUBLICAÇÕES ESPECIAIS

### BRASIL

*Fundação Getúlio Vargas* (Escola Brasileira de Administração Pública).

*A Justiça Administrativa no Brasil* — N.º 25 (Cadernos da Administração Pública) — J. Guilherme de Aragão.

*Contadoria Geral da República* — Boletim (Suplemento do n.º 224).

*Memorial e os Estatutos para a constituição do Banco dos Municípios.*

### AMÉRICA

*Sociocultural and Psychological Processes in Menomini Acculturation* by George D. Spindler (University of California Press — Berkeley and Los Angeles).

O planejamento em alta escala é gerado, incentivado e sustentado pela necessidade de ação. Deve começar por um objetivo razoavelmente definido, orientar-se pelo conhecimento suficiente das diretrizes políticas e dividir a ação em setores de atribuições definidas. Um planejamento nacional bem organizado (digamos, para manter o pleno emprego), com perspectiva central, quer no âmbito do Congresso, quer no seio dos órgãos do Executivo, ou mesmo de um órgão especial representativo de um ou de ambos os ramos do Governo, teria forte influência e grande alcance.

HARLOW S. PERSON, *Execução Planejada*, Cadernos de Administração Pública, E.B.A.P..



## PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

### BRASIL

- A Capital* — agosto-setembro, 1955, ns. 6 e 7 — S. Paulo.
- Boletim da Associação Brasileira de Imprensa* — agosto, 1955 — Rio de Janeiro.
- Boletim da Contadoria Geral da República* — julho, 1955 — Rio de Janeiro.
- Boletim Informativo Mensal da Associação Comercial de Montenegro* — N.º 3, Montenegro — Rio Grande do Sul.
- Boletim do Instituto de Pesquisas Tecnológicas* — São Paulo.
- Boletim Mensal da Associação dos Empregados no Comércio da Bahia* — agosto de 1955 — Salvador — Bahia.
- Carta Semanal do Departamento de Estudos Econômicos* — N.º 77, 11 a 18 de agosto de 1955 — Belo Horizonte — Minas Gerais.
- Cidade de Barbacena* — 28 de agosto de 1955, Barbacena — Minas Gerais.
- Comércio Internacional* (Boletim Mensal do Banco do Brasil), junho de 1955, n.º 11 — Rio de Janeiro.
- Diário Oficial do Estado de Sergipe* — — Agosto e setembro — Aracajú — Sergipe.
- Jornal Oficial do Município de Ilhéus* — Julho 1955 — Bahia.
- Mensagem Econômica* — agosto, 1955, Belo Horizonte — Minas Gerais.
- O Casa Branca* — 30 de agosto de 1955, Casa Branca — S. Paulo.
- O Cultivador* — agosto de 1955, S. João de Petrópolis — Espírito Santo.
- O Repórter* — setembro de 1955 — Uberlândia — Minas Gerais.
- Paraná Econômico* — agosto de 1955, Curitiba — Paraná.
- O Preceito do Dia* (SNES) — Min. Saúde — Rio de Janeiro.
- Polônia de Hoje* (Boletim Mensal do Bureau de Informações Polonesas) — Ano, IX Junho de 1955.
- Polônia de Hoje* (Boletim Mensal do Bureau de Informações Polonesas) — Ano, IX Julho de 1955.
- Revista Ceres* — março de 1953 a dezembro de 1954 (Escola Superior de Agricultura) — Viçosa — Minas Gerais.
- Revista do Clube Militar* — julho-agosto de 1955 — Rio de Janeiro.
- Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda* N.º 12-15 de agosto de 1955 — Rio de Janeiro.
- Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda* — N.º 13, 31 de agosto de 1955 — Rio de Janeiro.
- Revista Forense* — março-abril de 1955 — Rio de Janeiro.
- Revista Forense* — janeiro e fevereiro de 1955 — Rio de Janeiro.
- Revista de Intendência da Aeronáutica* — abril-maio — Rio de Janeiro.
- Revista do I.R.B.* — agosto de 1955, n.º 92 — Rio de Janeiro.
- Revista dos Tribunais* — maio e junho de 1955, vol. 51 n.º 3 — Bahia.
- Saúde* (S.N.E.S.) — setembro de 1955.
- União dos Viajantes* — agosto-setembro de 1955, Santa Maria — Rio Grande do Sul.
- Uruguay* (Publicación informativa mensual de la Embajada de Uruguay en el Brasil), año I n.º 1, agosto — Rio de Janeiro.



## AMÉRICAS

*Boletim brasileiro* (Publicación de la Oficina Comercial del Gobierno del Brasil), agosto 1955, Assunción — Paraguay.

*La Ciudad* — marzo-abril de 1955, Medellin — Colombia.

*Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* — Enero, junio de 1955, Montevideo — Uruguay.

## EUROPA

*Notícias de Portugal* — (Boletim Semanal do Secretariado Nacional de Informações),

17 de setembro de 1955, Lisboa — Portugal.

*Notícias de Portugal* — (Boletim Semanal do Secretariado Nacional de Informações), 27 de agosto de 1955, Lisboa — Portugal.

*Notícias de Portugal* — (Boletim Semanal do Secretariado Nacional de Informações), 10 de setembro de 1955, Lisboa — Portugal.

*Notícias de Portugal* — (Boletim Semanal do Secretariado Nacional de Informações), 3 de setembro de 1955, Lisboa — Portugal.

*Red Tape* — August, 1955 — London — England.

Não há negar a existência de administradores que, sem nenhum conhecimento especializado, e pela simples lógica da situação que se lhes deparou em países subdesenvolvidos, têm sido tão bem sucedidos quanto o poderiam ser, dentro do seu empirismo. Mas não é menos certo que eles seriam mais eficientes do que foram ou do que são, se tivessem recebido, na ocasião própria, assistência adequada contra o empirismo.

BENEDICTO SILVA, *Assistência Técnica em Administração Pública*,  
Cadernos de Administração Pública, E.B.A.P.



## ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

Resumos em inglês de TOMAZ NEWLANDS NETTO

TELEFONES: Redação	42-7937		
	22-9961	Ramal	515
Administração	22-9961	"	527
	42-7141		
Expedição	22-9961	"	555

## Expediente

Assinatura anual .....	Cr\$ 100,00
Assinatura anual para o exterior .....	Cr\$ 200,00
Número avulso .....	Cr\$ 10,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à "Revista do Serviço Público".

A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

Tôda correspondência sôbre assuntos relacionados com êste órgão deve ser dirigida a: "Revista do Serviço Público" — Edifício da Fazenda — 6.º andar — Sala 621 — Rio de Janeiro — Brasil.



# 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.





HOSPITAL CENTRAL DOS MARÍTIMOS







data carimbada

[illegible]



