



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

AGOSTO - 1955

VOL. 68 - N.º 2

SUMÁRIO

	Págs
EDITORIAL	
O problema da Chefia no Serviço Público	175
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
ASSUNTOS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO	
Medeiros e Albuquerque, funcionário público — Waltensir Dutra	177
PESSOAL	
A propósito do Estágio Probatório — Carlos Eduardo de Oliveira Valle	187
ORGANIZAÇÃO E METODOS	
Divisão do Trabalho — Antônio Guimarães (Técnico de Administração)	192
ORÇAMENTO E FINANÇAS	
Investimentos — Celso de Magalhães	212
ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
Política de Habitação (IV) — Eng. Augusto Luiz Duprat	219
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros — São Vicente — Antônio Pezzolo	231
DIREITO E JURISPRUDENCIA	
DOCTRINA	
Modalidades da Servidão Legal de Aqueduto — Jair Tovar	240
O Tabu da Unidade Jurisdicional — J. Pereira Lira	257
Contrôle Jurisdicional da Administração por meio do recurso de excesso de Poder — François Gazier (Maitre des Requêtes do Conselho de Estado Francês, ora no Brasil, como Professor de Ciência Política da E. B. A. P.) (conclusão)	268
A Inconstitucionalidade do Imposto de Cessão de Promessa de Venda — Arnold Wald	275
PARECERES	
Consultor Geral da República:	
Convocação para o serviço de Guerra. Entendimento do art. 261 do Estatuto dos Funcionários	278

	Págs.
Acumulação em órgão de deliberação coletiva. Aplicação do decreto n.º 35.936, de 1954	279
Função gratificada. Natureza. Aplicação do art. 180 do Estatuto dos Funcionários	280
Vacância do Cargo. Entendimento do art. 74 do Estatuto dos Funcionários. Funcionário de fato. Validade dos seus atos.....	281
Consultor Jurídico do D. A. S. P.:	
Aposentadoria. Estrangeiro que, por transformação, passou a mensalista estável	284
Extranumerário. Dispensa por abandono de função. Ato nulo	285
Suspensão. Conversão em multa. Execução da pena disciplinar	286
Imposto de Selo. Isenção em lei federal. Art. 247 do Estatuto	287
Conselho Superior das Caixas Econômicas. Procuração. Contagem do tempo de serviço	287
ACÓRDÃO	
Supremo Tribunal Federal:	
Derrogação de Lei por preceito constitucional posterior. Profissões e seu exercício	290
Funcionário Público. A isenção de impostos do art. 275 da Lei n.º 1713, de 1939, é para quem ocupa cargo público	293
A reversão de servidor atingido pelo art. 177, da Carta de 1937, não depende da restrição prevista no art. 82, § 2.º, do Estatuto dos Funcionários	294
Tribunal Federal de Recursos:	
Transferência. Regula-se pela Lei nova, embora seu processamento tenha sido realizado na vigência do antigo Estatuto	297
Equiparação de vencimentos do Diretor do Museu do D.P.T. do D.F.S.P. ao dos demais Diretores de Divisão	299
Prescrição. Extranumerário que percebe remuneração superior à do funcionário efetivo de iguais atribuições. Solução legal	303
Tribunal de Justiça do Distrito Federal:	
Transferência e Promoção. Diferença. Serventuário da Justiça	306
NOTAS	
Décimo sétimo aniversário do D.A.S.P.	310
Indenização à Companheira — Oliveira e Silva	314
Reuniões Internacionais de Estatística — Waltensir Dutra	316
O Conselho de Pesquisas Científicas e as Ciências Sociais — Arnold Wald	319
NOTAS BIBLIOGRÁFICAS —	
Frédéric Edouard Klein — Considérations sur l'arbitrage en droit international privé	320
Raymond Evershed — Aspects of English Equity	320
San Tiago Dantas — A educação jurídica e a crise brasileira.....	321
REVISTA DAS REVISTAS	
Revista del Instituto de Derecho Comparado — Barcelona — España	322
Boletim del Instituto de Derecho Comparado — Universidad Nacional Autónoma de Mexico	322
CONCURSOS E PROVAS	
Esclarecimento aos leitores	323
PUBLICAÇÕES ESPECIAIS	324
PUBLICAÇÕES RECEBIDAS	325

O Problema da Chefia no Serviço Público

Um dos aspectos da administração de pessoal que até hoje têm desafiado a argúcia dos que se dedicam a êsse setor importante do serviço público tem sido o do critério da escolha de chefes.

Com a Lei n.º 284, de 1936 — a chamada Lei do Reajustamento — introduziu-se uma das reformas mais radicais por que já passou o nosso sistema de pessoal. Um dos pontos mais importantes dessa reforma foi, sem dúvida alguma, o que modificou por completo o critério da escolha de chefes. Passava-se do sistema rígido da chefia permanente — como fim de carreira, até o nível de Diretor ou até mesmo de Diretor-Geral — para o sistema da livre escolha, desde o nível inicial de chefia — chefe de seção.

É que, como tantas vêzes acontece, no afã de corrigir um erro, passa-se a um excesso contrário, senão ainda pior, pelo menos tão nocivo como o que se procurava sanar.

Agora, ao cabo de quase dois decênios de vigência da Lei do Reajustamento, reconhecidos os inconvenientes de tamanha latitude para o preenchimento dos cargos e funções de chefia no Serviço Público Federal, eis que a Comissão incumbida do Estudo do Plano de Classificação de Cargos, no projeto de lei que elaborou para acompanhar o mesmo, introduziu nova modalidade que, esperamos, representará verdadeiro progresso em matéria de tanta relevância.

Sem voltar à rigidez antiga dos chefes que se eternizavam nos respectivos postos, o projeto de lei ora em estudo

no Congresso, introduz no nosso sistema de pessoal inovação das mais alvissareiras. Os postos de chefia passarão a ser exercidos, exclusivamente, por funcionários que tenham atingido o final da respectiva carreira, ficando a Administração com plena liberdade para, entre eles, escolher os chefes nos diferentes níveis.

Com isso muito lucrará a Administração, que ficará assim livre das injunções políticas, tantas vezes prejudiciais à eficiência do serviço pela imposição de chefes ineptos, como, também, o funcionalismo, que se sentirá satisfeito pela certeza de que terá sido eliminado um dos fatores de desestímulo — o desacerto de certas escolhas de chefes, muitas vezes jovens inexperientes, apenas ingressados no serviço público.

Para a vida de um povo, nada é mais importante que o trabalho de direção. Este exige, necessariamente, a predominância das elites, o prestígio do mérito e o domínio das competências. E a razão é fácil de compreender. O trabalho de direção implica certas qualidades como a iniciativa, visão do conjunto, capacidade de administração, decisão e senso da oportunidade, qualidades estas que só as melhores cabeças de um país reúnem. E' preciso, pois, aproveitá-las convenientemente em benefício da coletividade.

Prof. HUMBERTO GRANDE, *Administração e Trabalho*, "R.S.P.",
março de 1955.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ASSUNTOS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO

Medeiros e Albuquerque, Funcionário Público

WALTENSIR DUTRA

O Dr. Joaquim José de Campos da Costa Medeiros e Albuquerque — ou mais simplesmente, Medeiros e Albuquerque — foi, como muitos outros intelectuais brasileiros — um funcionário exemplar. Ingressando no serviço público pela mão do Conselheiro João Alfredo Correia de Oliveira, quando chefe do gabinete ministerial do Imperador Pedro II, foi ocupar o cargo de diretor do Ministério de Estado dos Negócios do Império, dirigindo o setor de instrução pública e, noutra época, a Contabilidade. A tradicional Escola José de Alencar, do Largo do Machado, foi construída por sugestão de Medeiros e Albuquerque.

A 1.^a de março de 1871 foi Joaquim José designado para servir na 1.^a Seção da Diretoria Geral de Estatística, recentemente criada, e apenas uma semana depois era nomeado interinamente para a direção geral da nova repartição, em virtude do afastamento do titular efetivo, Manoel Francisco Corrêa, que foi ocupar o lugar de Ministro e Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros. Foi Medeiros e Albuquerque, portanto, o primeiro Diretor Geral de Estatística do Brasil, no desempenho de cujas funções muito contribuiu para o desenvolvimento das nossas estatísticas, pelo zelo com que exercia suas funções públicas e pelas acertadas iniciativas que, embora não sendo um técnico, tomou.

Tão logo foi montada a Diretoria de Estatística, Medeiros e Albuquerque deu início aos trabalhos, seguindo a mesma ordem em que vinham enumerados no regulamento orgânico de 14 de janeiro de 1871: levantamento de dados sobre população, território, estado político, intelectual e moral, situação agrícola, industrial e comercial. Pelo relatório do primeiro ano das atividades da Diretoria, firmado por Medeiros e Albuquerque, ficamos sabendo que não foram poucas as dificuldades com que lutou a nova repartição, para a qual faltavam, em abril de 1872, data da apresentação do referido relatório) “ainda alguns móveis e utensílios, assim como algumas obras e parte da legislação, que está incompleta, para a biblioteca. Mas a falta mais sensível, e para a qual solicito mais particularmente a atenção de V. Excia. (Medeiros dirigia-se ao Ministro dos Negócios do Império) é a de cômodos para a repartição. No segundo andar do edifício da Secretaria do Império,

NOTA — Para este trabalho, foi utilizada a documentação existente na Secretaria-Geral do Conselho Nacional de Estatística, e a *Revista Brasileira de Estatística*, n.º 9, ano III, para a citação de trechos do relatório da Diretoria Geral de Estatística, relativo ao ano de 1871.

em que se acha instalada, há apenas quatro peças principais: uma serve de sala de recepção; outra é o gabinete do diretor geral; outra é o arquivo; a outra, finalmente, com cerca de 33 palmos de comprimento sobre cerca de 22 de largura, e onde trabalham todos os empregados de pena. O arquivo cresce diariamente, e daqui a pouco não poderá mais acomodar-se na saleta, em que se acha. A sala de trabalho dos empregados, essa é acanhadíssima. Seria mesmo conveniente que cada seção trabalhasse em sua sala, e que houvesse uma terceira peça, separada para os trabalhos de conferência de números, em que é preciso falar, o que perturba os trabalhos de redação e cálculo.”

Logo em seguida, referindo-se ao recenseamento que se ia realizar dentro de poucos meses, escrevia o diretor geral interino:

“A repartição precisa ter, além disso, no mesmo edifício em que se acha, ou muito próximo, um grande armazem para depósito dos elementos do recenseamento geral, a que se vai proceder em todo o Império no dia 1º de agosto do corrente ano. As 3.000.000 de listas de família e as 25.000 cadernetas dos agentes recenseadores que se distribuíram pesam, aproximadamente, 6.000 arrobas, e ocupam um espaço de 30.000 palmos cúbicos, que corresponde a um salão com 60 palmos de comprimento, 35 de largura e 15 ou mais de altura.”

Pôsto de lado o levantamento de dados relativos à população, “não só porque não existem no Império nenhum trabalho estatístico de população que mereça fé, (... ..) como porque, devendo proceder-se brevemente a um recenseamento geral da população (... ..) era mais razoável esperar por êsse trabalho para tomá-lo por base e ponto de partida para esta parte da estatística”, a Diretoria levou a bom termo as demais tarefas, notadamente a organização, pela primeira vez realizada, de quadros da divisão administrativa do Brasil. Assim historia Medeiros e Albuquerque, no seu relatório sobre as atividades de 1871, os estudos preliminares para essa tarefa:

“As únicas divisões administrativas do território do Império são a província e o município. Era, pois, destas divisões somente que se deveria ocupar a repartição, se me não parecesse de grande utilidade tornar todos os trabalhos estatísticos reciprocamente complementares e comparáveis, e coligir, no interesse da história de nossas instituições políticas, todos os vestígios estatísticos, que desde a descoberta e povoação do Brasil se pudessem encontrar em documentos oficiais e nas obras jornais e arquivos nacionais e estrangeiros. (... ..)

“Assim, pareceu-me conveniente que, além do número, procurássemos saber a data da criação dos municípios, e sempre que fôsse possível, as datas de sua efetiva instalação, sem a qual, pôsto que esteja criado, não tem o município existência legal como circunscrição administrativa. Isto pelo que respeita ao interesse histórico; para os estudos da estatística comparada, era conveniente que, a respeito de cada município, se soubesse quais as paróquias nêle compreendidas.

“Foi neste sentido que organizei o modelo para os quadros da divisão administrativa. Nêles se deveria fazer a enumeração dos municípios de cada província, a designação dêles pelos nomes das cidades ou vilas que os consti-

tuem, as datas de sua instalação, e finalmente o número e os nomes das paróquias compreendidas em cada um dêles.

"Preparado o modelo, restava o mais essencial que era encontrar os elementos para êsse trabalho. Os quadros estatísticos organizados pelo Sr. Senador Cândido Mendes de Almeida, e publicados no seu precioso *Atlas do Império do Brasil*, eram os únicos trabalhos regulares que podiam ser consultados, com alguma utilidade, sobre êste assunto. Êsses trabalhos, porém, atestam o acurado e consciencioso estudo e a infatigável atividade de seu ilustre autor, não primam, como êle próprio confessa, por uma rigorosa exatidão, nem poderiam satisfazer-nos, porque não consignam as datas da criação e da efetiva instalação dos municípios, e nem tão pouco declaram o número e os nomes das paróquias nêles compreendidas.

"Foi preciso, pois, tomando por base a divisão administrativa que se encontra no *Atlas* do Sr. Senador Cândido Mendes, recorrer aos relatórios dos presidentes de província, à legislação geral anterior ao Ato Adicional e às legislações provinciais, de que a repartição possui apenas coleções truncadas; fazer a leitura atenta das obras históricas e geográficas de Southey, Milliet de Saint-Apolphe, Ferdinand Denis, Ayres do Casal, Costa Pereira, Jaboatam, Pizarro, Silva Lisboa, Fernandes Gama, Accyole, Berredo, Padre José de Moraes, Baena, Visconde de S. Leopoldo, Araújo Amazonas Pereira de Alencastro, Costa Rubim, Saint-Hilaire, Koster, Abreu e Lima, Senador Pompeu, Perdigão Malheiros, Cortines Laxe, Cesar Augusto Marques, cujo *Dicionário Histórico e Geográfico do Maranhão* nos subministrou valiosíssimos subsídios, a *Revista do Instituto Histórico e Geográfico* e alguns preciosos manuscritos, que me foram confiados para a boa execução dêste trabalho".

Apesar de tôdas essas dificuldades, o diretor interino Medeiros e Albuquerque conseguiu levantar a divisão administrativa do Império do modo mais completo possível, tendo submetido, a cada presidente de província, o quadro relativo a essa província, para o devido exame e ocasionais correções. Quase todos êsses quadros foram devolvidos sem a menor alteração.

Também foram organizados por iniciativa de Medeiros e Albuquerque os quadros da divisão eleitoral do Império, divisão eclesiástica, divisão do território de cada província, quadro da receita, despesa e dívida ativa e passiva das câmaras municipais das províncias desde a promulgação da lei orgânica de 1.º de outubro de 1828, e da receita e despesa, bem como da dívida ativa e passiva geral do Império desde a Independência; esclarecimentos sobre o número e objeto dos impostos gerais, provinciais e municipais, diretos e indiretos, e somas arrecadadas de cada um dêles no último decênio; quadro geral dos estabelecimentos públicos e particulares de instrução primária e secundária do Império. Outros trabalhos figuram no Relatório apresentado a 20 de abril de 1872. Mas a realização mais destacada da administração de Medeiros na Diretoria Geral de Estatística, foi o Recenseamento de 1.º de agosto daquele ano, segundo estudos prévios e planificação obediente ao regulamento baixado com o Decreto n.º 4.856, elaborados por Medeiros e Albuquerque e adotados, com leves modificações, pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, Conselheiro Correia de Oliveira.

Foi essa tarefa brilhante que valeu a Medeiros o seu ingresso no Instituto Histórico e Geográfico, de cuja sessão de 10 de novembro de 1876, com a presença da Regente e de seu espôso, consta a seguinte ordem do dia:

“Parecer dado pela comissão subsidiária de história sôbre os trabalhos que serviam de título de admissão ao Sr. Dr. Medeiros e Albuquerque:

“A Comissão subsidiária de trabalhos históricos examinou, como lhe cumpria, os trabalhos apresentados como título à admissão do Ex.^o Sr. Dr. Joaquim José de Campos da Costa de Medeiros e Albuquerque ao lugar de sócio correspondente dêste Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.

“Avulta como obra capital o *Recenseamento da população do Império*, feito, como se sabe, sob sua imediata direção, e de acôrdo com o plano organizado por S. Ex.^a para êste importantíssimo trabalho.

“E’ geralmente reconhecido que em obras desta natureza, afora o trabalho material e as minúcias de execução, que muito concorrem para a exatidão dos dados, o plano, a direção é tudo. Ora, a comissão folga de reconhecer que esta parte, tôda feita sob o influxo imediato do Ex.^o Sr. Dr. Campos de Medeiros, é um verdadeiro modelo de trabalho de recenseamento, capaz de entrar em competência com os mais bem acabados do Velho Mundo, onde tanto desvêlo se tem dispensado a esta ordem de estudos.

“A comissão não ignora que os resultados numéricos obtidos, e que constam dos muitos volumes da estatística do Império já publicadas, estão ainda um pouco longe de ser a fidelíssima expressão da verdade; mas sabe também que essa deficiência é tôda filha de causas locais, difíceis de remover-se, e completamente independentes do plano concebido. E’ outrossim inconcusso que semelhante imperfeição dos resultados está por assim dizer intimamente ligada aos trabalhos estatísticos de grande vulto, em que pretender uma execução matemática é pretender o impossível.

“O último recenseamento do Império, pois, não obstante suas leves máculas, honra o ilustrado Dr. Campos de Medeiros e Albuquerque, e constitui um legítimo título à sua admissão neste Instituto.

“A comissão folga entretanto de confessar que, já pelos seus escritos (políticos ou não), publicados em cêrca de vinte jornais de Caxias, do Maranhão, do Recife e desta Côrte, já pelas suas anotações à obra de Dupin — *Reflexões sôbre o ensino e estudo do direito* (Recife, 1868, in-4.^o pequeno), já pelas utilíssimas *Taboas cronológicas*, que está presentemente organizando, o Sr. Dr. C. de Medeiros e Albuquerque se fazia credor da nossa atenção.

“A comissão é, pois, de parecer que a referida proposta está no caso de ser aprovada pelo Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Sala das Sessões, 10 de novembro de 1876. — Dr. B. Franklin Ramiz Galvão, relator. — José Tito Nabuco de Araújo.”

No ano de 1879 foi criada a seção brasileira da Comissão Permanente de Permutações Internacionais, cujos objetivos eram os de fomentar o intercâmbio cultural, realizar pesquisas em bibliotecas e arquivos, fornecer as informações científicas, literárias e artísticas que lhes fossem solicitadas e reunir documentos de qualquer natureza destinados a permutas com as comissões congêneres. Medeiros e Albuquerque foi nomeado seu presidente, e, no exercício dessas funções desenvolveu extensas atividades, sobre as quais se encontram minuciosas informações no Relatório do Ministério dos Negócios do Império, ano de 1880.

No mesmo Relatório, encontram-se as seguintes linhas, firmadas pelo Ministro do Império, Barão Homem de Mello:

“Aproveitando a oportunidade de viagem que, no gôzo da licença concedida por portaria de 22 de março, vai fazer a Europa o Diretor da 3.^a Diretoria, Dr. Joaquim José de Campos da Costa de Medeiros e Albuquerque, e aceitando o oferecimento que fêz dos seus serviços em alguma comissão não remunerada, acaba de incumbi-lo de proceder no Real Arquivo da Torre do Tombo as pesquisas sobre a criação de dioceses, prelazias, paróquias e curatos no Brasil, e sua divisão, união, incorporação ou extinção, bem assim sobre a divisão do território do Brasil, com referência às diferentes ordens religiosas que se estabeleceram aqui.

“Além dêste encargo confiei também àquele funcionário o de examinar nos Museus de Lisboa, Coimbra e Pôrto os especimens de produtos minerais descobertos no Brasil, procurando saber com a possível individuação os lugares e as datas dos descobrimentos e obter quaisquer outros esclarecimentos que se lhes refiram.”

Eleito deputado geral à Câmara, pela província do Maranhão, Medeiros foi eleito também para o cargo de 1.^o Secretário da Mesa, posição, naquele tempo de alto destaque. Como deputado, muito produziu, apresentando, nas comissões permanentes, trabalhos de valor. Não era bom orador. Seria capaz de encher laudas de papel, escrevendo sempre, numa caligrafia esplêndida, sem riscar uma única palavra e sendo raro fazer uma entrelinha; mas não tinha a mesma facilidade na tribuna. Conhecia profundamente todos os ramos de Direito, inclusive o Canônico. Era um respeitado latinista, falando e escrevendo corretamente nessa língua.

Em 1873, quando o Dr. Antônio Pereira Pinto propôs-se, perante a Câmara dos Deputados, a “coligir em Anais os trabalhos legislativos do ramo temporário desde a Assembléia Constituinte até o ano de 1857, para serem coordenados no formato dos que atualmente se publicam” declara que “cabe neste momento registrar como digna de todo o elogio a valiosa iniciativa do ilustrado Dr. Joaquim José de Campos da Costa de Medeiros e Albuquerque, primeiro secretário da Câmara, dando impulso ao pensamento que ditou a citada medida”.

O Parecer da comissão de polícia, favorável à pretensão e que tem o número 64, foi firmado pelos Srs. J.J. Teixeira Júnior, Joaquim José de Campos da Costa de Medeiros e Albuquerque, Martinho de Freitas Vieira de Melo e Luiz Eugênio Horta Barbosa. Do valor da pretensão de Antônio

Pereira Pinto, tão vigorosamente apoiada pelo Dr. Medeiros e Albuquerque, diz o próprio *Memorial* nos tópicos abaixo, extraídos dos Anais do Parlamento Brasileiro (Assembléia Constituinte, 1823, tomo primeiro, págs. 5 e 6):

“A idéia dêste importante melhoramento, aventada na sessão de 20 de julho de 1855 pelo honrado representante o Sr. Augusto de Oliveira, acolhida pelo parecer da comissão de polícia de 31 de agosto daquele ano, e definitivamente adotada pela Mesa da Câmara dos Srs. Deputados, em 1857, da qual o suplicante tivera a honra de fazer parte, tem sido fecunda em úteis resultados, e trouxe grande luz ao conhecimento da história parlamentar do país.

“Essa idéia está hoje incompleta, desde que as discussões anteriores ao ano de 1857 continuam esparsas em jornais de difícil aquisição, e incômodo exame, entretanto que tais discussões são de máxima importância política, porque referem-se ao tempo da fundação do Império, ou ao da sua reorganização depois da revolução de Abril; fases essas que se desenham nos debates parlamentares, ou na promulgação das Leis por tipos diferentes, por tendências de certa côr local.

“Do valor e importância dos atos legislativos elaborados no longo período a que aludimos, dão pleno testemunho sua simples enunciação.

“Na Constituinte, ilustrado congresso de tão eminentes varões, dos mais distintos caracteres pelo seu saber e virtudes públicas, essa ilustre assembléia, a cuja sabedoria e patriotismo a história um dia pagará amplo e justo tributo discutiram-se grandes medidas políticas e administrativas, quais o projeto da Constituição, e da criação dos governos provinciais da liberdade de imprensa, da fundação de universidades, e outras de somenos valia, mas que diretamente interessavam à causa pública; entretanto onde a fonte em que se possa com facilidade compulsar essas discussões? Os próprios livros das atas impressas da Constituinte são hoje raros, e sòmente encontram-se em algumas das poucas bibliotecas desta Côrte; os jornais que as inscreviam, êsses mais raros ainda, e apenas possuídos por algum infatigável cultor das causas pátrias. Assim é que os atos legislativos dêsse congresso, cuja existência constituiu a pedra angular da independência da nação escapam à crítica, e apreciação do povo brasileiro, e têm sido apreciados por primas de notável contradição e manifesta divergência pela falta dos necessários elementos para uma reta aferição.

“Depois da Constituinte, da legislatura de 1826 em diante o corpo legislativo ocupou-se igualmente de importantíssimos pontos d'anossa legislação.

“Os códigos do processo, e criminal, o ato adicional, a lei de interpretação, a do regime das municipalidades, da reforma judiciária em 1841, da colonização e terras públicas, da guarda nacional, da reforma hipotecária, das que estatuiram providências para a repressão do tráfico de escravos, de reforma eleitoral, a do código comercial, das reformas administrativas, e da instrução pública, e

tantas outras que atestam altos monumentos de sabedoria de nossas câmaras, e que abonam a proficiência de nossos legisladores, proficiência exuberantemente provada nas longas, e esclarecidas discussões dessas leis, jazem escritas em truncadas gazetas, da época e se a tempo não forem devidamente colecionadas sofrerão o inexorável destino de tôdas as coisas humanas, a ruína, e o desaparecimento. Entretanto, que opulento cabedal de ciência legislativa e política perderá o estadista, o advogado, o jurisconsulto, o professor de nossas faculdades, o historiador, o juiz, os vindouros deputados e senadores, se a ação do tempo, ou a poeira dos arquivos destruírem êsses copiosos mananciais, onde possam obter as consultas, onde possam aprofundar o estudo das leis, de seus motivos, e a oportunidade de sua decretação!"

Encarregado pelo Ministério do Império de coligir e publicar as consultas do Conselho de Estado sôbre assuntos da competência do mesmo Ministério, Medeiros escreveu na introdução do volume inicial dessas coleções:

"...Começo a desempenhar-me dêsse encargo com a publicação do presente volume, que contém as primeiras consultas das Seções dos Negócios do Império e dos Negócios da Justiça e também as do Conselho de Estado sôbre os assuntos que foram, ou que são da competência do Ministério do Império.

"Tôdas estas consultas são do Conselho de Estado criado pela Lei n.º 234, de 23 de novembro de 1841, e regido pelo Decreto Regulamentar n.º 124, de 5 de fevereiro de 1842, e por outros atos, que também coligi, anotei e vão publicados neste volume, sob o título: *Legislação sôbre o Conselho de Estado*.

"Dos quatro Conselhos de Estado que têm funcionado anteriormente no Brasil, isto é, do Conselho de Estado que acompanhou a Família Real Portuguesa e aqui funcionou desde 1808 até 1821; do que foi criado por Decreto de 16 de fevereiro de 1822 e suprimido pela Lei (2.^a) da Assembléia Constituinte de 20 de outubro de 1823; do que foi criado pelo Decreto de 13 de novembro de 1823 e substituído pelo Conselho de Estado criado pela Constituição, extinto pelo art. 32 do Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, contava eu dar apenas uma ligeira notícia neste lugar, por terem sido infrutíferos todos os esforços que fiz, durante cêrca de quatro anos, para descobrir os trabalhos dessas Corporações.

"Últimamente, porém, graças ao valioso auxílio que me prestou o Exmo. Sr. Marquês de Paranaguá, Secretário do atual Conselho de Estado, acho-me de posse de quase todos os trabalhos do Conselho de Estado de 16 de fevereiro de 1822 e de grande parte dos do Conselho de Estado da Constituição, que foram encontrados, como eu presumia, no Gabinete Imperial. Dêste último, faltam as atas das sessões, desde a sua instalação, em 1824, até 1828, as quais foram escritas em papéis avulsos, que ainda se não encontraram.

"Conto que, com mais algum esforço, serão encontrados e reunidos os documentos que faltam, e poderei então publicar, em um

volume separado, a história e os trabalhos de tôdas estas Instituições desde 1808 até 834.

“As pessoas, que se lembrassem de arguir-me pela demora da publicação dêste volume, responderia:

“Que, com o fundamento de não haver, na Secretaria do Império, número suficiente de Amanuenses para o expediente ordinário da Secretaria, não me foi concedido um auxiliar, que por vêzes pedi: — 1.º, para o trabalho fatigante de buscas nos arquivos das diversas repartições públicas e nas coleções de publicações oficiais, a fim de procurar o avultado número de Consultas, que não existiam no arquivo da Secretaria de Estado e no Arquivo Público, e de que aliás davam notícia as obras sôbre Direito Administrativo dos nossos venerandos estadistas Marquês de S. Vicente, Visconde de Uruguai e outros; — 2.º, para o trabalho de copiar tôdas as Consultas e tôda a legislação referente ao Conselho de Estado e à sua competência e atribuições; 3.º, para o trabalho da revisão das provas na Imprensa Nacional.

“Que todos êsses trabalhos foram, portanto, executados por mim, sem o auxílio de pessoa alguma, conseguindo, no das buscas, descobrir já 37 Consultas da Secção dos Negócios do Império e 23 da Secção de Justiça, sôbre negócios eclesiásticos, ao todo 60 Consultas, algumas de suma importância, que estariam perdidas para esta coleção; no de cópias, fazer a de tôda a Legislação e de tôdas as Consultas publicadas neste volume, em menos de um ano, escrevendo portanto, nesse tempo mais de quatro resmas de papel; sendo para notar que, com os trabalhos desta comissão, tendo executado todos os da Comissão Central Brasileira de Permutações Internacionais, de que sou presidente, e a cujo cargo tem estado a expedição de publicações nossas, o recebimento das estrangeiras, e o da correspondência ativa e numerosa com as comissões de permutações dos Estados Unidos, da República do Salvador, da República Argentina, de Portugal, da Espanha, da França, da Bélgica, da Alemanha, da Áustria, da Hungria, da Itália e de todos os outros Estados que aderiram ao Acôrdo Internacional de Paris de 12 de agosto de 1875 e ao respectivo Regulamento de 29 de janeiro de 1876.

“Que por diversas vêzes fui obrigado a distrair-me ao trabalho da publicação das Consultas para ocupar-me por ordem do Govêrno, do estudo de outras questões.

“Que finalmente além do trabalho, que é publicado neste volume, tenho já colecionadas e em via de publicação cêrca de 1.400 Consultas ou matéria para 6 volumes, e além disso quase todos os elementos reunidos para a história dos nossos Conselhos de Estado.

“Acredito que outros poderiam fazer melhor e com menos demora êste e todos os outros trabalhos, de que tenho estado simultaneamente encarregado; mas posso assegurar que ninguém se teria dedicado a êles com maior boa vontade e com mais ardente desejo de cumprir bem os seus deveres.”

Grande número dos pareceres do Conselho de Estado sôbre assuntos da pasta do Império, era da lavra de Joaquim José de Campos da Costa de Medeiros e Albuquerque. Vinham as questões para suas mãos e êle as entregava, estudadas, e com o parecer pronto. E' claro que apareciam com outras assinaturas.

O anedotário sôbre a vida funcional de Medeiros e Albuquerque é grande. Dêle destacamos dois episódios, que caracterizam sua simplicidade pessoal e o seu zêlo funcional.

Certo dia, o Conselheiro João Alfredo, apontando para um decreto, disse a Medeiros:

— Vou levar hoje ao Imperador o decreto que nomeia Você Conselheiro de Estado.

— Não faça isso, por amor de Deus!

— Por que?

— Porque ficarei desmoralizado!

João Alfredo arregalou os olhos, muito surpreso. ê

Medeiros explicou:

— João Alfredo, eu já sou Conselheiro por unânime aclamação do povo. Aqui nesta casa, todos me chamam "conselheiro". Meu senhorio, meus empregados, meu vendeiro, meu açougueiro, todos só me chamam "conselheiro". Eu mesmo, quando faço a lista da venda, escrevo no alto: "Para a casa do Conselheiro Campos de Medeiros", porque se não escrever assim, êles não sabem de quem se trata. Se você faz o Imperador me nomear agora, todos ficarão sabendo que eu não era conselheiro. Desista da idéia!

Certa vez, um ministro do Partido Liberal, entrou disposto a alijá-lo do lugar que ocupava. Dias depois de assumir a pasta, êsse ministro foi visitá-lo a Repartição, às 9 horas da manhã. E' evidente que Diretor e funcionários, exceto os serventes, já não estavam, pois que o expediente começava às 10 horas, havendo um quarto de hora de tolerância de ponto. O ministro, para criar um "caso" e talvez constrangê-lo a exonerar-se, encerrou o ponto às 9,40. Às 10 horas foram chegando os funcionários. Surpresos diante do encerramento do ponto pelo ministro, esperaram o Diretor, no tôpo da escada do 2.º andar, onde funcionava a Diretoria. Êle foi subindo vagarosamente, e quando chegou quase ao alto, avistou os funcionários formados, à sua espera. Indagou, sorrindo:

— Alguma manifestação?

Os funcionários explicaram o que houvera: o ministro chegara à Repartição antes da hora regulamentar, e encerrara o ponto.

O Dr. Medeiros não hesitou. Dirigiu-se ao salão das seções, abriu o livro de ponto e mandou que os funcionários, por ordem de antiguidade, assinassem depois do encerramento do ministro. Houve um momento de hesitação por parte dos funcionários:

— Vamos assinar depois do Ministro?

— Assinem, por ordem minha.

Todos assinaram. E ele, no fim, declarou que ordenara aos funcionários presentes que pusessem as assinaturas no livro e encerrava o ponto, à hora regulamentar, no uso de uma de suas atribuições privativas, das quais não abria mão. O fato foi sensacional, provocando comentários de admiração. E no primeiro despacho com o Ministro, ele, com tôda a lealdade, comunicou que fizera os funcionários assinarem o livro do ponto, por terem chegado *dentro da hora regulamentar*, dizendo ao Ministro que este tivera um duplo engano: primeiro, o da hora, pelo que o convidava a ler o regulamento e, depois, o da competência para encerrar o ponto. O incidente passou e o diretor ficou ainda mais prestigiado dentro da Secretaria do Império.

Com a proclamação da República, Medeiros e Albuquerque aposentou-se. Criado o Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, seu primeiro titular, o jurista João Barbalho Uchôa Cavalcanti, convidou o escritor para o cargo, em comissão, de Secretário do Ministro. Medeiros aceitou: "Não sirvo ao novo regime, sirvo à Pátria", declarou.

Nesse cargo foi aposentado. Quando o Ministro João Barbalho verificou certa desorganização na Diretoria Geral de Estatística, lembrou-se que Medeiros já havia, anos antes, dirigido essa repartição. Passou de Secretário do Ministro a Diretor Geral de Estatística, em comissão, empossando-se no cargo a 27 de abril de 1891, quando deixou a Diretoria Manoel Timóteo da Costa. Assumindo a direção dos trabalhos da Diretoria de Estatística, Medeiros e Albuquerque pôs várias e úteis medidas em prática e expediu, a 1.º de junho de 1891, as "Instruções que devem regular o serviço de apuração dos mapas do recenseamento".

Pouco durou esta sua segunda administração à frente da Diretoria. Saindo João Barbalho da pasta da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, voltou Medeiros a desfrutar da sua aposentadoria. Já estava muito doente, vindo a morrer poucos anos depois da proclamação da República, no dia 11 de abril de 1892, no prédio n.º 14 da rua do Rezende.

O problema econômico fundamental dos países subdesenvolvidos reside na constituição de um volume de poupança suficiente, destinado a financiar os programas de desenvolvimento econômico das empresas privadas e do Estado. Na consecução dessa finalidade a política fiscal é chamada a desempenhar um papel de grande importância, sem prejuízo de outros instrumentos de política monetária e de crédito.

SEBASTIÃO DE SANT'ANNA E SILVA, "A Política Fiscal e o Desenvolvimento Econômico" R.S.P., fevereiro, 1955.

PESSOAL

A Propósito do Estágio Probatório

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VALLE
(Chefe do Serviço de Aperfeiçoamento — PDF)

Do ponto de vista puramente doutrinário já é o estágio probatório considerado como um dos aspectos mais evidentes da moderna administração do pessoal.

Complemento indispensável da seleção, é o estágio probatório necessário, inclusive, para realizar novo processo seletivo, em termos de aptidões e de aplicação, na prática, de conhecimentos já antes teoricamente revelados.

Sob o ponto de vista de treinamento, este tem a sua fase inicial quando termina a seleção e começa o estágio probatório. É o ponto em que o treinamento transgencia com a seleção.

Serve ainda o referido estágio para comprovar a eficácia dos métodos seletivos utilizados pela administração; o comportamento do funcionário em contáto com a realidade representada pelos serviços a seu cargo; os desajustamentos funcionais; e, finalmente — o que não é menos importante — a capacidade dos chefes respectivos em exercer a supervisão sobre seus funcionários, encarada a supervisão no seu primacial aspecto, é dizer, na habilidade de obter dos supervisionados o máximo de rendimento e eficiência do seu trabalho.

No serviço público municipal, até hoje, não foram postos em execução atos ou medidas administrativas que permitissem tornar efetivo o estágio probatório. Muito menos, jamais houve controle, por parte do órgão de pessoal, nesse respeitante. Tratou-se do problema mais em extensão que em profundidade em harmonia — ressalve-se — com o que ocorre nas demais esferas governamentais.

É bem verdade que os meios coercitivos de que se dispõe com relação ao assunto — face ao caráter da automaticidade que o artigo 19 do Estatuto (Dec.-Lei n.º 3.770, de 28 de outubro de 1941) estabelece relativamente à efetivação que logo sucede ao término do período probatório — são na realidade precários para permitir controle mais positivo de ação por parte do Departamento do Pessoal. Entretanto, tal circunstância não pode e não deve impedir que o órgão de pessoal se apreste, pelos meios adequados, a se tornar operante não passivo com relação ao problema.

Como até o momento não foi baixado regulamento do estágio probatório, com o objetivo de torná-lo positivo, e sendo este exatamente o meu propósito, tive o ensêjo de elaborar e encaminhar, recentemente, à Superior Administração da Prefeitura ante-projeto de decreto executivo dispondo sobre o assunto que, pelo menos, terá o mérito de servir de ponto de partida à discussão em torno do mesmo, se esta se ensejar.

Por se me afigurar assunto de igual, ou, talvez, de maior relevância até, no ante-projeto em aprêço inseri, no capítulo das disposições gerais, dispositivo que autoriza à Secretaria Geral de Administração da Prefeitura a baixar normas gerais sobre treinamento e aperfeiçoamento dos servidores municipais, visando, por igual, à sistematização de tais atividades.

O regulamento proposto, com o propósito antes assinalado, é o seguinte:

ANTE-PROJETO

DECRETO N.º ...DE...DE.....DE...

Regulamenta o estágio probatório e dá outras providências

O Prefeito do Distrito Federal, usando da atribuição que lhe confere o inciso II, do artigo 25 da Lei 217, de 15 de janeiro de 1948, e, de acordo com o disposto nos artigos 17, 18 e 19 do Decreto-Lei n.º 3.770, de 28 de outubro de 1941, decreta:

DO ESTÁGIO PROBATÓRIO

Art. 1.º — Estágio probatório, de conformidade com o artigo 17, do Decreto-Lei n.º 3.770, de 28 de outubro de 1941, é o período de setecentos e trinta dias de exercício do funcionário, durante o qual é apurada a conveniência ou não de sua confirmação, mediante a verificação dos seguintes requisitos:

- I — Idoneidade moral
- II — Aptidão
- III — Disciplina
- IV — Assiduidade
- V — Dedicação ao serviço
- VI — Eficiência.

§ 1.º A assiduidade e a disciplina serão apuradas de acordo com a legislação respectiva, inclusive no que se refere a penalidades.

§ 2.º Na determinação de idoneidade moral, serão considerados os seguintes fatores:

- a) urbanidade;
- b) discrição;
- c) conduta;
- d) espírito de ordem e disciplina e acatamento às decisões dos superiores; e
- e) compreensão dos deveres para com a pátria e o serviço público.

§ 3.º Constituem aptidão:

- a) facilidade de entender, projetar e executar os trabalhos inerentes ao cargo;
- b) exatidão e segurança nos trabalhos de rotina;

- c) conhecimento dos serviços da repartição;
- d) conhecimentos gerais dos serviços públicos municipais;
- e) valor intrínseco das informações, pareceres ou qualquer outro tipo de tarefa executada;
- f) conhecimento prático dos serviços respectivos;
- g) rendimento do trabalho;
- h) presteza e propriedade de resoluções;
- i) capacidade de percepção das necessidades dos serviços; e
- j) capacidade de remover dificuldades na execução dos trabalhos.

§ 4.º Por dedicação ao serviço se entendem:

- a) aproveitamento integral do tempo de serviço;
- b) prestação espontânea de serviços extraordinários;
- c) cooperação com os companheiros de trabalho;
- d) elaboração ou execução espontânea de trabalhos úteis à repartição ou ao serviço público;
- e) economia e conservação do material.

§ 5.º Por eficiência compreender-se-á a resultado, em termos percentuais, do preenchimento das condições enumeradas nos parágrafos anteriores, observada a seguinte escala:

- a) de 90 a 100% — excepcional;
- b) de 70 a 89% — satisfatória;
- c) de 50 a 69% — média; e
- d) menos de 50% — não satisfatória.

§ 6.º Os requisitos, aos quais se referem os anteriores parágrafos, serão objeto de Boletins de Eficiência que seguindo modelos próprios fornecidos na oportunidade devida, pela Secretaria Geral de Administração, aos respectivos núcleos, ser-lhe-ão obrigatoriamente devolvidos, ao fim de cada semestre e após o necessário preenchimento pelo chefe da repartição ou serviço, para efeito de registro e controle.

Art. 2.º Os funcionários nomeados para estágio probatório, na forma do item II, do artigo 15, do Decreto-Lei n.º 3.770, de 28 de outubro de 1941, poderão ser submetidos a processo seletivo de aptidões, para efeito de designação, de acordo com as necessidades qualitativas e quantitativas de pessoal das diferentes repartições municipais.

§ 1.º No expediente de apresentação do funcionário à repartição para o qual fôr designado deverão ficar convenientemente esclarecidos:

- a) sua condição de estagiário;
- b) o término do estágio probatório;
- c) a necessidade e o tipo de treinamento inicial adequado e
- d) os aspectos referentes ao preenchimento dos boletins semestrais de eficiência.

§ 2.º O chefe imediato do funcionário estagiário é o responsável direto pelo treinamento do mesmo, durante o período probatório, bem como pelo preenchimento e envio semestral ao Departamento do Pessoal da Secretaria Geral de Administração dos competentes boletins de eficiência.

§ 3.º O Departamento do Pessoal orientará continuamente supervisores e estagiários, controlando os prazos fixados para a duração dos períodos proba-

tórios, e procederá, ao fim de cada semestre, à avaliação dos resultados, através de boletins de eficiência e relatórios, propondo as medidas pertinentes, inclusive remoções ou novos tipos de treinamento.

§ 4.º Sòmente poderão ser realizadas promoções, transferências ou adaptações, após o decurso total do período probatório.

§ 5.º Os funcionários, durante o estágio probatório serão obrigatoriamente matriculados em cursos de aperfeiçoamento que, legalmente instituídos, estiverem funcionando, desde que haja correlação de matérias e compatibilidade entre horários da repartição e dos cursos referidos.

§ 6.º Para efeito de aplicação do dispòsto no artigo 18, *in fine*, do Decreto-lei n.º 3.770, de 28 de outubro de 1941, os chefes de repartição a que estiverem sujeitos os estagiários, serão os responsáveis pelo envio ao Departamento do Pessoal dos competentes boletins de eficiência, até o fim do penúltimo mês do derradeiro semestre dos respectivos períodos probatórios.

§ 7.º A Secretaria Geral de Administração, até 15 (quinze) dias após o recebimento dos boletins referidos no parágrafo anterior, decidirá sòbre a conclusão do estágio probatório ou proporá ao Prefeito as medidas cabíveis.

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 3.º Fica o Secretário Geral de Administração autorizado a baixar os competentes atos necessários a complementar e executar as disposições dèste Decreto.

Art. 4.º Dentro de 60 (sessenta) dias, a contar da data de publicação do presente decreto, a Secretaria Geral de Administração expedirá instruções que deverão constituir normas gerais de treinamento e aperfeiçoamento dos servidores municipais, aplicando-se a legislação específica federal, no que couber, e não contrariar leis, regulamentos e instruções municipais vigentes.

Art. 5.º As disposições constantes dèste regulamento não se aplicam aos professòres de curso primário, cujo estágio probatório obedece a regime especial.

Art. 6.º Êste decreto entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

* * *

O que em suma se pretende na Prefeitura é tentar realizar algo tido até hoje por impossível: imprimir aspecto positivo, dinâmico e prático ao estágio probatório, considerado por muitos — e, infelizmente, com justa razão — como “a letra morta do sistema do mérito”.

E’ uma tentativa, como disse, que se entretanto encontrar, como espero, apòio decidido por parte das autoridades responsáveis, e a indispensável compreensão no seio do funcionalismo — notadamente no que concerne a supervisores dos diversos níveis — virá preencher enorme vazio na administração

de Pessoal da Prefeitura do Distrito Federal, e contribuir, decisivamente, para maior eficiência e rendimento do trabalho, com reflexos óbvios sobre os diversos setores por que se multiplicam os serviços públicos de âmbito local.

SUMMARY

1. *The probation period as one of the most important aspects of personnel administration and as an element of employee selection.*
2. *The probation period (1) as a tool to check the validity of the procedures of personnel selection, (2) a means of appraising the employees' behaviour in service, (3) an element for the diagnosis of maladjustments and (4) a measuring stick of the capacity of supervisors.*
3. *The probation period not effectively put into practice in the municipal government of the Federal District. The legislation pertinent to the matter.*
4. *A proposed draft of a bill to regulate the probation period, offered by the author, being the following its main provisions: (1) permanence of tenure to depend upon the requisites of moral charater, aptitude, discipline, assiduity, devotion to service and efficiency.*
5. *Each of the above requisites analyzed in detail to be the object of efficiency rating.*
6. *Administrative measures as regards induction and in service training of civil servants appointed upon completion of their probation periods.*
7. *The role of the personnel service as regards the probation period.*
8. *Civil servants required to take specific courses during their probation periods, pertinent to their duties.*

Sòmente a educação, o sofrimento prolongado ou, finalmente, o equilibrado e austero exercício do poder coercitivo, por parte do Estado, podem incutir na alma do povo o sentimento de colaboração com o Govêrno em um programa de equitativa distribuição de sacrificios em prol do soerguimento da economia nacional. Quando a ausência de sentimento de responsabilidade coletiva enfraquece o espírito de coesão social, as medidas de interêsse geral dificilmente encontram ambiente propício para a sua proveitosa execução.

EDUARDO LOPES RODRIGUES, "Aspectos do Planejamento Financeiro".
"R.S.P.", janeiro de 1955.

Divisão do Trabalho

ANTÔNIO GUIMARÃES
(Técnico de Administração)

Noutro tempo, quando éramos técnico de administração do DASP, publicamos, nesta Revista, um artigo intitulado: "Que é organização?". (1)

Analisamos o vocábulo, nessa oportunidade, e delimitamos-lhe o exato conteúdo, referindo-o, claro, e em especial, ao campo da administração, — especialidade nossa e da Revista.

Nessa análise, concluímos que organização, "em seu sentido técnico restrito mais habitualmente usado pelos autores", é atividade que objetiva:

- a caracterizar as unidades elementares de trabalho;
- (2)
- a estabelecer a seqüência das operações, também chamada pelos autores seqüência do trabalho, fluxo do trabalho, processo produtivo;
- a delimitar os grupos de unidades elementares de trabalho;
- a estruturar a autoridade;
- a sistematizar o trabalho.

Então, estabelecemos as etapas do trabalho organizador: — essas, que acabamos de referir. Propomo-nos agora examiná-las, em vários artigos, se a tanto nos ajudar esta conceituada e tradicional Revista, franqueando-nos suas colunas.

São elementos básicos de uma organização, as unidades elementares de trabalho. Sobre elas se constrói todo o edifício da empresa, relacionando-as, agrupando-as, enquadrando-as numa estrutura hierárquica, provendo-as de normas e métodos de trabalho, de meios e instrumentos. Assim, pois, a primeira tarefa do organizador é defini-las; para isso é preciso prelimi-

(1) "Revista do Serviço Público", janeiro de 1946, págs. 10 a 15.

(2) Não confundir a expressão aqui usada no sentido que se explicou no artigo anterior, com a unidade elementar de trabalho denominado *therbling*.

narmente dividir o trabalho total objetivado, decompondo-o em suas funções elementares; e, depois, atribuir-lhes tais funções.

Neste artigo, iniciamos uma ampla exposição do tema divisão do trabalho.

* * *

DIVISÃO DO TRABALHO COMO FATO NATURAL E COMO PRINCÍPIO DE ORGANIZAÇÃO; RAZÕES DETERMINANTES DA DIVISÃO DO TRABALHO

SEMPRE que se tem de realizar um trabalho mais ou menos volumoso e complexo, dentro de um tempo determinado, torna-se preciso dividi-lo e atribuir a execução de cada uma de suas partes a uma pessoa, ou a um grupo de pessoas. Isto, obviamente, é imperativo. Mas convém perquirirmos as razões principais que o determinam e às quais podemos chamar *razões determinantes da divisão do trabalho*. Ei-las:

I — *Limitações da natureza humana* — A natureza humana a todos impõe determinadas limitações, de ordem física e intelectual. Por isso, quando o trabalho atinge a certo volume e complexidade, um só homem não consegue executá-lo, se bem que o treinamento, em certos casos, possa suprir em parte uma natural inhabilidade; possa desenvolver uma habilidade natural; e, por essas duas razões, possa arredar um pouco as limitações do indivíduo.

II — *A extensão do espaço* — Ainda que determinado trabalho apresente volume reduzido e seja simples, não há meio de cometê-lo a um só homem, se parte do trabalho deve executar-se num local e parte noutro local muito afastado. O homem não tem o dom da ubiquidade. Um agricultor da zona rural talvez disponha de prolongados lazeres diários. Mas não pode pessoalmente vender seus produtos na cidade, por haver entre os dois locais — o de produção e o de venda — algumas dezenas de quilômetros, impossíveis de vencer em tempo útil.

Contam os livros dos milagres dos santos que Fernando de Bulhões — o Santo Antônio — certa feita esteve “em Pádua e... em Lisboa”, quase simultaneamente (demorou-se menos que dois dias e não usou nenhuma condução para a viagem de ida e volta entre Pádua e Lisboa). Em Pádua, exercitava o sacerdócio; em Lisboa, tratou de salvar o pai, Martinho de Bulhões, acusado de assassinio. E tudo mediante um milagre, que só lhe foi possível porque tinha o dom da levitação. (3) Êste dom, entretanto, é privativo dos santos. Humanos não no têm.

Evidentemente, a influência da extensão do espaço na divisão do trabalho não é um elemento fixo. Tem variado e há de variar sempre, de acordo com certas circunstâncias, com certos fatores extrínsecos. O progresso dos meios de comunicações é talvez o principal desses fatores. Hoje, um profes-

(3) “... e caminha para as portas de Pádua, em direção ao oeste. Súbito, não mais se sente caminhar, mas vê-se levado por estranho impulso. Voam vertiginosamente as árvores plantadas à beira da estrada; voam aldeias e cidades...” (Frei PEDRO SINZIG, *O Taumaturgo Santo Antônio*, Centro da Boa Imprensa, Petrópolis, 1922, pag. 83).

sor, com grande facilidade, pode dar aulas até às nove horas num colégio e às dez noutro, distante, por exemplo, quinze ou vinte quilômetros. Isso não seria provavelmente possível, pelo menos em geral, há uns poucos decênios atrás. O progresso dos meios de comunicações restringiu os efeitos da vastidão do espaço sobre a divisão do trabalho. Outros progressos de certo mais os restringirão. Contudo, tais efeitos se farão sempre sentir.

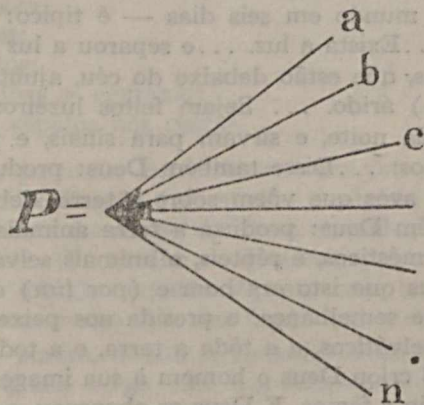
III — *O tempo, especialmente o tempo útil* — Também o tempo necessário à execução de um trabalho é causa determinante de divisão deste. Bem entendido, fala-se aqui principalmente em *tempo útil*. Um homem sozinho poderia construir uma casa de cinco andares. Mas levaria tanto tempo para fazê-lo que isso deixa de ser útil, porquanto ninguém espera vários anos pela construção de uma casa. Naturalmente o transcurso do tempo é considerado aqui em função do volume e da complexidade do trabalho. Também o transcurso do tempo não influi sempre com a mesma intensidade sobre a divisão do trabalho. Certos trabalhos, cuja execução exige muito tempo, não sendo possível, pois, cometê-los a um só homem, podem simplificar-se pela invenção de instrumentos apropriados para facilitar a execução, ou pelo desenvolvimento de novas técnicas, de modo que um só homem venha a ter capacidade para realizá-lo só, em tempo útil.

IV — *A extensão dos conhecimentos humanos* — A mente de uma pessoa pode abranger apenas limitado número de conhecimentos. Houve época, é claro, em que o conhecimento total dos homens se limitava a algumas noções de ordem prática e com fins de mera subsistência e auto-proteção. Então, era possível a qualquer indivíduo da espécie abranger todos os conhecimentos humanos, ou a maior parte deles. O mundo evoluiu, porém, e a situação hodierna é a do indivíduo que, dentro de certo ramo de conhecimento, vê-se ainda obrigado a especializar-se. A tendência atual é para o crescimento ininterrupto do campo de conhecimentos. Assim, os homens terão cada vez menos oportunidade de se aproximar do conhecimento total. E, como êsse influi sobre a maneira de executar o trabalho e até sobre os trabalhos que devem ser executados, e influi tanto mais quanto mais é desenvolvido, aqui se verifica o contrário do que se notou ao tratar do espaço e do tempo. Quanto maior é a extensão dos conhecimentos humanos, tanto mais intensa há de ser a divisão do trabalho.

Se a divisão do trabalho decorreu, decorre e decorrerá sempre de circunstâncias inevitáveis e alheias à vontade humana, então a divisão do trabalho é um fato natural. Isto, aliás, é salientado por mais de um autor. Fayol, por exemplo, escreve: "A divisão do trabalho é de ordem natural: observa-se no mundo animal, onde à medida que o ser é mais perfeito possui maior variedade de órgãos encarregados de funções distintas; nas sociedades humanas, quanto mais complexo é o corpo social, tanto maior e mais estrita é a relação entre a função e o órgão. À medida que a sociedade cresce, aparecem novos órgãos destinados a substituir o órgão único primitivo, encarregado de todas as funções". (4)

(4) HENRY FAYOL, *Administración Industrial y General*, págs. 34 e 35 (Editorial Argentina de Finanzas y Administración, Buenos Aires, 1942).

Entretanto, sabe-se por experiência que há maneiras especiais de dividir o trabalho de modo a obter resultados mais satisfatórios. Assim, pois, o trabalho não somente é dividido porque a divisão é inevitável, mas também porque ela, uma vez obedecendo a certo critério, é útil. E' à divisão do trabalho por uma questão de conveniência que se refere o *princípio da divisão do trabalho*, enunciado pela quase totalidade dos autores de organização. O princípio da divisão do trabalho pode ser assim expresso: a divisão do trabalho (princípio da divisão do trabalho) consiste em decompor o trabalho total, empregado na produção do bem P, numa série de trabalhos elementares:



a fim de produzir mais e melhor com o mesmo esforço. (5) Claro que há muitas outras formas de enunciar o princípio.

SENTIDOS ESPECIAIS DE "DIVISÃO DO TRABALHO"

A expressão *divisão do trabalho* significa literalmente *trabalho dividido*, ou *ato de dividir o trabalho*. Mas, conforme algum plano especial em que eventualmente seja considerada a divisão do trabalho, a expressão passa a significar uma certa forma específica de dividir o trabalho, ou a divisão de certa classe de trabalho. Eis os principais casos em que a expressão divisão do trabalho costuma ser usada em sentidos especiais:

I — *Considerada no plano das necessidades coletivas universais*, a divisão do trabalho se entende: — entre continentes, países ou regiões naturais do globo, especialmente entre regiões naturais. Assim é que há países ou regiões essencialmente agrícolas, como as da América Central; países especialmente industriais, como a maioria dos europeus; regiões inteiramente dedicadas à produção de certa matéria prima, por exemplo a Amazônia e a sua borracha, que noutros centros ulteriormente sofre as necessárias transformações industriais.

II — *Considerada em relação às necessidades coletivas de certo país ou região*, a divisão do trabalho se entende: — entre a cidade, que é geralmente

(5) Definição e gráfico do livro de LUIZ NOGUEIRA DE PAULA, *Racionalização Econômica* (Irmãos Pongetti, Rio de Janeiro, 1938).

industrial, e o campo (zonas agrícolas, pastoris, ou de mineração e indústria extrativa em geral).

III — *Socialmente considerada*, a divisão do trabalho se apresenta sob a forma de profissionalização, ou diferenciação dos gêneros de trabalho; ou ainda, como também se diz, resulta na formação de grupos ocupacionais. Essa diferenciação, muitas vezes, em ramos técnicos ou científicos já bastante desenvolvidos, toma a forma de especializações profissionais acentuadas.

IV — *Num plano exclusivamente individual*, cada pessoa divide seus numerosos afazeres através do tempo disponível. O clássico exemplo da Bíblia — de Deus fazendo o mundo em seis dias — é típico: “No princípio criou Deus o céu e a terra. ...Exista a luz. ...e separou a luz das trevas. ... Disse também Deus: as águas, que estão debaixo do céu, ajuntem-se num só lugar, e apareça o (*elemento*) árido. ... Sejam feitos luzeiros no firmamento do céu, e separem o dia da noite, e sirvam para sinais, e para (*distinguir*) os tempos, os dias e os anos; ...Disse também Deus: produzam as águas réptis animados e viventes, e aves que vôem sôbre a terra, debaixo do firmamento do céu. ...Disse também Deus: produza a terra animais viventes segundo a sua espécie, animais domésticos, e répteis, e animais selváticos segundo a sua espécie. ... E viu Deus que isto era bom e (*por fim*) disse: façamos o homem à nossa imagem e semelhança, e presida aos peixes do mar e às aves do céu, e aos animais selváticos, e a tôda a terra, e a todos os répteis, que se movem sôbre a terra. E criou Deus o homem à sua imagem; criou-o à imagem de Deus, e criou-os varão e fêmea. E Deus os abençoou, e disse: cresci e multiplicai-vos”.

V — *Numa empresa qualquer*, a divisão do trabalho resulta na conveniente atribuição, a cada trabalhador, de uma função específica ou de certas funções específicas, que êle em geral exerce sem variar, executando sempre uma mesma operação igual, ou sempre um certo número de operações diferentes, cada uma destas últimas repetida determinado número de vezes.

Nesses itens acima, procurou-se sintetizar o pensamento de vários autores. Os de organização consideram especialmente a divisão do trabalho de uma empresa. E isto se explica, pois o que os preocupa especialmente é a organização para a produção e não, em geral, a organização da produção. Por outro lado, êsses autores de organização também não cuidam, habitualmente, da divisão do trabalho como fato natural, mas sim do princípio da divisão do trabalho; ou seja da divisão do trabalho com o fim de produzir-se mais e melhor com menor esforço. Neste artigo, a expressão *divisão do trabalho*, quando empregada sem qualquer explicação restritiva, terá êsse sentido.

COMO DIVIDIR O TRABALHO

Há duas formas de dividir o trabalho de uma empresa:

a) Simplesmente tomando por base o volume que o trabalho apresenta e, portanto, decompondo-o em vários trabalhos parciais, cada um dos quais contenha as mesmas funções do trabalho total dividido e apenas se apresente menos volumoso do que êste; e

b) tomando em consideração as diferentes funções que tenham de ser exercidas pelas pessoas incumbidas de executar o trabalho.

Um exemplo (6) servirá para melhor esclarecer essa distinção entre as duas maneiras de dividir o trabalho. Admita-se uma fábrica de sapatos, com 1.000 operários, em que o trabalho esteja assim dividido: cada operário tem a seu cargo fabricar pares de sapatos completos. Desta forma, o operário M terá que:

- cortar couro;
- coser couro;
- pregar ilhoses;
- pregar solas;
- pregar saltos;
- enfiar cordões e engraxar;
- empacotar sapatos nas caixas.

Cada operário, portanto, exerceria sete funções diferentes, tantas quantas seriam necessárias à realização do trabalho total, isto é, o trabalho de fabricar sapatos completos. Esta forma de dividir o trabalho, como se vê, apenas considerou o seu volume. O trabalho — fabricar sapatos — foi decomposto em trabalhos iguais — fabricar sapatos. Apenas cada parte, sendo igual ao todo no tocante ao número e natureza das funções, é menor, pelo volume.

Seria possível, porém, dividir o trabalho doutra forma. Um certo grupo de operários teria a seu cargo uma das funções. Outro grupo, outra função, etc., de forma que:

- o grupo A cortaria couro;
- o grupo B coseria couro;
- o grupo C pregaria ilhoses;
- o grupo D pregaria solas;
- o grupo E pregaria saltos;
- o grupo F enfiaria cordões e engraxaria;
- o grupo G empacotaria sapatos nas caixas.

De acôrdo com esta segunda maneira de dividir o trabalho — que se baseou nas funções — um certo operário só exerce uma função elementar (ou pelo menos muito simples) e executa sempre, portanto, a mesma operação elementar, ou um reduzido número de operações elementares.

E' bom frisar a diferença que se vem fazendo nestes capítulos entre *função* e *operação*. Uma das funções que tem de ser exercida na fabricação de sapatos é *pregar solas*, por exemplo. Mas o operário, ou o grupo de operários a que se atribui tal função, executa numerosas vezes a mesma operação de pregar sola. A função é, pois, genêricamente, *pregar solas*. A operação é, especificamente, *pregar uma determinada sola*. Note-se, ainda, que uma mesma função pode ser exercida por uma pessoa ou por várias pessoas. Se um operário não fôr suficiente para pregar tôdas as solas dos sapatos fabricados

(6) Este exemplo é adaptado do artigo "Notes on the Science of Organization", de LUTHER GULICK, com o qual se inicia o livro *Papers on the Science of Administration* (LUTHER GULICK e L. URWICK, eds.; Institute of Public Administration, Columbia University, New York, 1937).

numa empresa, podem exercer esta função três, quatro, ou mais empregados. Por outro lado, o mesmo operário poderia exercer duas ou mais funções, simultaneamente com outros ou exclusivamente. A função, portanto, é da *empresa*, não do empregado. Quando se quer considerar não a função, em si, ou as funções, em si, mas sim a parte de uma função de uma empresa, ou as partes das funções da empresa pelas quais um empregado é responsável, então a expressão usada é *atribuições*. Por exemplo: são *atribuições* do operário A as funções de pregar solas de sapatos e ele realiza por dia vinte operações dessa espécie. A palavra *atribuições* corresponde em inglês a palavra *job*.

Usa-se a expressão *função elementar* para significar função que não mais pode ser dividida. Habitualmente, porém, para tal fim, como se fará daqui por diante, emprega-se apenas, nesse caso, a palavra *função*.

ESPECIALIZAÇÃO E FUNCIONALIZAÇÃO

A divisão do trabalho, de acordo com este último critério indicado, não é somente aplicável à execução, mas também à direção. Aplicada à execução ela já foi acima exemplificada. Muitos autores, neste caso particular, dão à divisão do trabalho o nome *especialização*, que afinal nada mais é que o próprio princípio da divisão do trabalho quando aplicado pela forma indicada ao *trabalho de execução*.

Para melhor explicar a divisão, *por volume ou por funções*, do trabalho de chefia, convém usar uns exemplos. Admita-se que um chefe deve dirigir uma certa turma de operários, a qual tem a seu cargo a realização de trabalhos simples, que não envolvam treinamento especial, não importem o uso de complicadas máquinas e ferramentas. Digamos trabalhadores destinados a carregar um trem de carga com sacos de açúcar. Se a turma for pequena, um só homem poderá dirigi-la, bastando-lhe verificar se os operários estão agindo com a necessária rapidez; e cabe-lhe, ainda, providenciar sobre certas questões de somenos importância, além de manter a disciplina do grupo. Se a equipe for muito grande e um só chefe não puder abranger todos os trabalhadores, é preciso dividi-la em duas equipes e dar a cada uma um chefe, ou capataz. Neste caso, o trabalho de chefia foi dividido exclusivamente com base no volume, pois cada um dos dois capatazes dirige o seu grupo e as funções de chefia de um são iguais às do outro.

Entretanto, suponha-se que em vez de trabalho tão simples há uma equipe, embora não muito grande, a executar, numa oficina, trabalho complexo, que importa o uso de técnicas e máquinas complicadas, sendo as funções interdependentes umas das outras, isto é, dependendo a execução de cada operação, por uma pessoa, de que antes outra pessoa já tenha executado certa operação. O chefe de uma equipe como essa terá que se preocupar com vários aspectos do trabalho dos operários. Eis algumas de suas funções de chefia:

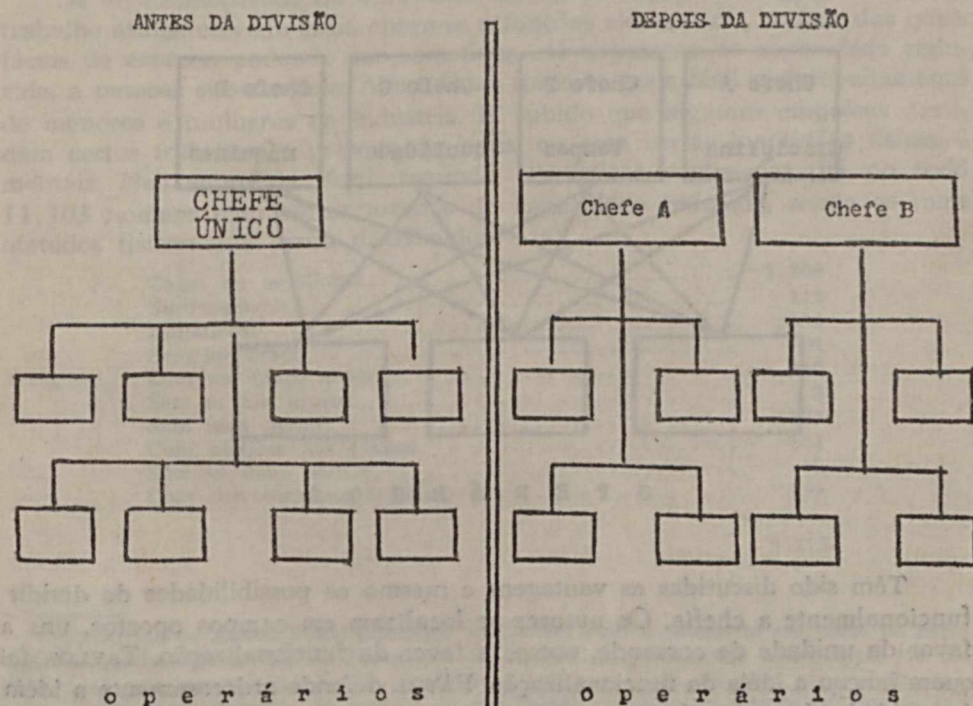
- a) manter a disciplina no ambiente de trabalho;
- b) verificar se cada trabalhador executa as operações a seu cargo na oportunidade devida, de forma que não venha a ser interrompido o trabalho dos outros por não produzir cada operário no tempo adequado;

c) verificar se o produto apresenta a qualidade exigida, no momento em que se completa a produção; e providenciar para que sejam sanadas as causas que determinem qualquer imperfeição do produto;

d) prestar assistência técnica aos operários no tocante ao manêjo das máquinas e à forma de execução do trabalho mecânico, sempre que isto se torna rnecessário.

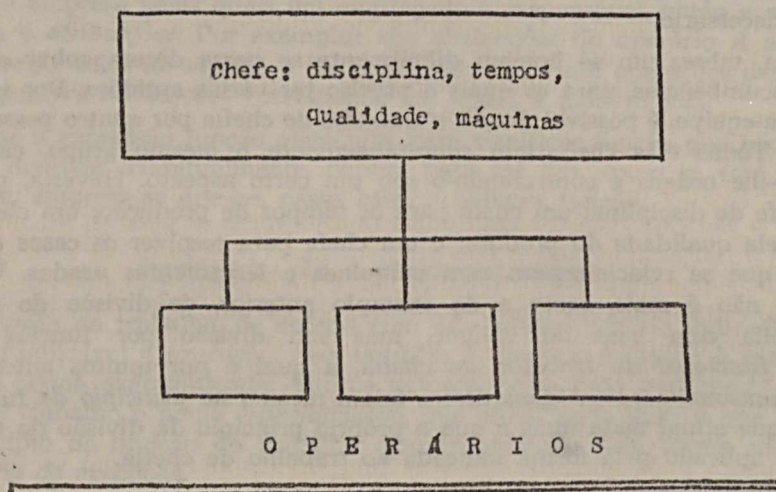
Ora, talvez um só homem dificilmente se possa desempenhar de tôdas essas incumbências, para as quais é preciso ter várias aptidões. Por isto, sem dividir a equipe, é possível dividir o trabalho de chefia por quatro pessoas diferentes. Tôdas elas chefiariam *simultâneamente* o mesmo grupo, cada uma ditando-lhe ordens e controlando-o sob um certo aspecto. Haveria, portanto, um chefe de disciplina; um chefe para os tempos de produção; um chefe para velar pela qualidade do produto; e um chefe para resolver os casos e dar as ordens que se relacionassem com máquinas e ferramentas usadas. Uma tal solução não é mais, como a do exemplo anterior, de divisão do trabalho de chefia com base no volume, mas sim divisão por função, isto é, *divisão funcional do trabalho de chefia*, a qual é por muitos autores chamada *funcionalização*. Alguns dêsses falam mesmo no *princípio da funcionalização*, que afinal nada mais é que o próprio princípio da divisão do trabalho, quando aplicado pela forma indicada ao trabalho de chefia.

Gráficamente, a divisão do trabalho de chefia *com base no volume* poderia ser assim representada:

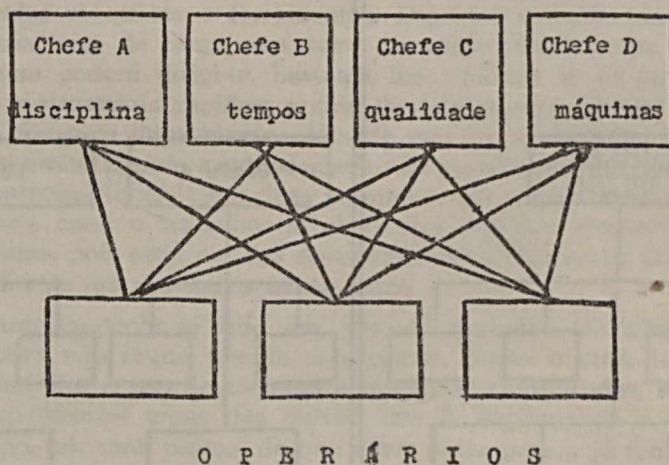


E a divisão *funcional* do trabalho de chefia assim se representa:

ANTES DA DIVISÃO



DEPOIS DA DIVISÃO



Têm sido discutidas as vantagens e mesmo as possibilidades de dividir funcionalmente a chefia. Os autores se localizam em campos opostos, uns a favor da unidade de comando, outros a favor da funcionalização. TAYLOR foi quem lançou a idéia da funcionalização. FAYOL defende ardorosamente a idéia da unidade de comando.

VANTAGENS DA DIVISÃO DO TRABALHO

A experiência mostra que a divisão do trabalho com base nas funções (isto é, a especialização e a funcionalização) produz, em geral, um rendimento maior.

Adiante são enumeradas as vantagens da divisão do trabalho, de acordo com as enunciações apresentadas pelos vários autores. Aliás, convém reafirmar que estes, quando cuidam da divisão do trabalho para enumerar suas vantagens, referem-se à divisão com base em funções e não à divisão pelo volume. Eis estas vantagens:

I — *Melhor aproveitamento das aptidões* — De fato, se cada indivíduo deve ter a seu cargo apenas uma única função, torna-se possível escolher para cada um a função que melhor condiga com suas aptidões físicas e intelectuais. Se, porém, numa empresa, o trabalho não é dividido funcionalmente, mas, ao contrário, cada indivíduo tem a seu cargo apenas uma única função, torna-se possível escolher para cada um a função que melhor condiga com suas aptidões físicas e intelectuais. Se, porém, numa empresa, o trabalho não é dividido funcionalmente, mas, ao contrário, cada indivíduo tem a seu cargo o exercício de várias funções, então todos deverão possuir uma série de aptidões, tanto maior quanto mais numerosas são as funções atribuídas a um só indivíduo, aptidões estas que, em conjunto, nem sempre são fáceis de encontrar reunidas num só homem.

II — *Possibilidade de aproveitar os menos capazes* — Se a divisão do trabalho atinge elevado grau, chega-se a funções elementares, muitas das quais fáceis de exercer, podendo ser cometidas até a pessoas de capacidade reduzida, a pessoas sub-normais. Além disso, torna-se mais fácil o aproveitamento de menores e mulheres na indústria. E' sabido que algumas empresas destinam certos trabalhos a pessoas aleijadas, ou com certas inaptidões físicas e mentais. Nas empresas Ford, segundo estatísticas conhecidas, há ao todo 11.163 homens com vários estados de capacidade reduzida, sendo os mais afetados fisicamente assim distribuídos:

Cegos ou amblíopes.	1.208
Surdos-mudos.	111
Epiléticos.	135
Sem um braço.	91
Com um braço aleijado.	260
Sem os dois braços.	3
Sem uma perna.	157
Com aleijões nas pernas.	101
Sem as duas pernas.	10
Com curvaturas na espinha.	139

2.215

(7) Artigo de EDSSEL FORD, publicado na revista *Post* e transcrito em parte na exposição de motivos do DASP ao Presidente da República, justificando a expedição de um decreto-lei, que tomou o n.º 5.895, de 20 de outubro de 1943, no qual se estabeleceram normas para aproveitamento de pessoas de capacidade reduzida no serviço público federal brasileiro.

Entretanto, salienta Edsel Ford, não se encara tal forma de empregar como caridade ou altruísmo. As tarefas desses homens são por eles executadas “sem concessões ou considerações especiais. Nossa assistência real a esses indivíduos foi meramente descobrir tarefas nas quais pudessem trabalhar com êxito.” Não se conclua, porém, do exemplo, que apenas se trata de aproveitar pessoas com certas inaptidões físicas. A divisão funcional do trabalho também permite aproveitar melhor os menos capazes mental e intelectualmente.

III — *Redução do campo de aplicação da atenção* — Quanto maior o número de funções de uma pessoa, tanto mais esta tem a atenção desviada de um objeto, ou de um objetivo único. Inversamente, o trabalhador só precisará atentar num objeto, ou num objetivo, quando exerce apenas uma ou poucas funções, o que muito facilita a execução do trabalho e o pormenorizado conhecimento da função ou funções.

IV — *Redução do período de aprendizagem* — Quanto mais simples um trabalho qualquer, quanto menor o número das funções que o integram, tanto menor o tempo de aprendizagem, poupando-se, desse modo, parte daquele período inicial, em que o trabalhador estreante não produz satisfatoriamente, prejudicando à empresa e a si próprio, já que nessa fase sua remuneração há de ser forçosamente menor que a de trabalhadores qualificados.

V — *Extensão do mercado de trabalho* — Sendo as atribuições de cada empregado compostas de uma só função, há maior possibilidade, como se viu acima, de melhor aproveitar as aptidões e mesmo a de que até pessoas de capacidade reduzida encontrem ocupação. Assim, o mercado de trabalho torna-se mais amplo, permitindo a todos uma oportunidade de trabalho e, pois, de utilidade social. Pela mesma razão torna-se muito mais fácil para a empresa o recrutamento de seus empregados.

VI — *Especialização do trabalhador, que lhe permite elevar ao mais alto grau:* a) os conhecimentos da especialidade; b) a habilidade; c) a destreza; d) a segurança. De fato, não precisando dispersar sua atenção por múltiplas funções, o trabalhador cada vez mais entra na intimidade de seu trabalho e cada vez mais o conhece, em todos os pormenores e segredos. Além disso, principalmente em se tratando de trabalho intelectual, o trabalhador, fora das horas em que o executa, precisa, naturalmente estudar, integrar-se em novas técnicas, informar-se sobre modernos procedimentos. E, quanto maior é o número de funções que exerce, tanto mais difícil o trabalho de pesquisa e estudo para desenvolver o conhecimento. Por outro lado, exercendo sempre a mesma função específica, em vez de realizar trabalho composto de diversas funções, torna-se infalivelmente mais hábil, isto é, executa o trabalho com mais perfeição; e torna-se também mais destro, realizando-o com mais velocidade. Além disso, não só da maior habilidade como da atenção concentrada, decorre uma segurança mais completa para a execução do trabalho, ou seja, uma possibilidade de erro muito mais restrita.

VII — *Eliminação dos desperdícios de tempo com a mudança de operação* — De dois modos se pode considerar esta questão. Primeiramente, enquanto larga uma ferramenta e toma outra, enquanto muda de posição e até de lugar, o trabalhador, infalivelmente, gasta um certo período de tempo. Em segundo lugar, a velocidade inicial, o “mise en train”, é sempre menor que a

velocidade normal do trabalho que se acha em plena fase de execução. Noutras palavras, há uma necessidade de adaptação física e mental toda vez que se inicia uma operação qualquer, adaptação essa que traz em si uma conseqüente perda de tempo. Se, porém, é elevado o grau de divisão do trabalho, o trabalhador usa uma só ferramenta, executa sempre uma só operação, e, pois, fica eliminado em grande parte esse desperdício de tempo.

VIII — *Menor número de ferramentas* — Se um trabalhador realiza, por hipótese, um trabalho composto de quatro funções elementares, para exercer cada uma das quais precisa de uma ferramenta, e outros três trabalhadores executam idêntico trabalho, ao todo são necessárias dezesseis ferramentas. Dividido, porém, o trabalho, nas suas funções elementares e confiada a cada trabalhador apenas uma função (naturalmente com um volume de trabalho quadruplicado), serão somente necessárias quatro ferramentas. O quadro esclarece bem o problema:

A.	v	x	y	z
A. 1	v. 1	x. 1	y. 1	z. 1
A. 2	v. 2	x. 2	y. 2	z. 2
A. 3	v. 3	x. 3	y. 3	$\frac{y}{z}$ z. 3

As quatro barras horizontais — A, A. 1, A. 2 e A. 3 — representam quatro trabalhos idênticos executados por quatro operários. Os traços verticais dividem esses trabalhos em partes diferentes, v, x, y, z; v. 1, v. 2, etc. Na execução da primeira parte v, o operário, exercendo uma função elementar, usa certa ferramenta. Na execução da parte x, o mesmo operário exerce função diferente e usa outra ferramenta. E assim por diante, cada operário usa quatro ferramentas, num total de dezesseis ferramentas, pois cada um executa quatro partes diferentes do trabalho. Se, porém, o primeiro operário executar não o trabalho A, inteiro, mas sim as partes v, v. 1, v. 2 e v. 3, dos trabalhos A, A. 1, A. 2 e A. 3, executa quatro partes iguais e, pois, exerce uma só função e usa apenas uma ferramenta. O mesmo fariam os outros três operários, um deles executando as partes x, x. 1, x. 2 e x. 3, com uma só ferramenta; outro as partes y, y. 1, y. 2 e y. 3, ainda com uma só ferramenta; e finalmente o último executando as partes z, z. 1, z. 2 e z. 3, também com uma só ferramenta. As ferramentas necessárias se reduziriam a quatro, apenas. (8) Considerando-se um caso isolado, a demonstrada redução de ferramentas pode parecer pouco importante. Entretanto, é preciso não esquecer que na indústria os exemplos como o descrito se apresentam às centenas e mesmo aos milhares

(8) A demonstração gráfica foi adaptada do livro de CHARLES BODIN, *Principes de Science Economique* (Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1926).

e que, assim, são vultuosos os resultados, quando uma adequada divisão do trabalho determina a redução de ferramentas.

IX — Facilidade de substituir a maior parte dos trabalhos manuais pelo de máquinas — Quando o trabalho é decomposto numa série de funções muito simples, pode-se, por esse rumo de simplificação cada vez maior, chegar até a *movimentos elementares*, concluindo-se em certos casos não ser necessária a intervenção de homens para os executar. Bastará a máquina. Além disso, o trabalhador mesmo, à custa de repetir ele próprio uma só operação, muitas vezes arquiteta um aparelhamento mecânico capaz de poupar-lhe esforços na execução do trabalho. Já ADAM SMITH, em 1776, salientara esse fato: "... à divisão do trabalho deve-se, originariamente, ao que parece, a invenção de todas essas máquinas destinadas a abreviar e facilitar o trabalho. Para os homens é muito mais fácil descobrir métodos mais simples e prontos de atingir qualquer objetivo quando toda sua atenção está dirigida sobre ele, do que quando esta atenção abarca uma grande variedade de coisas. Ora, em consequência da divisão do trabalho, a atenção total de cada trabalhador se fixa num objeto simples. E' provável pois que uma ou outra dessas pessoas que se aplicam, cada qual, num ramo particular de trabalho, consiga achar logo métodos mais fáceis e mais aconselháveis de realizar as respectivas operações, sempre que a natureza dessas as tornem suscetíveis de tais aperfeiçoamentos. A maior parte das máquinas usadas nas manufaturas em que o trabalho está muito dividido foram originariamente invenções de trabalhadores comuns...". (9) Este mesmo autor oferece um expressivo exemplo do que afirma: "Nas primeiras máquinas a vapor, havia um rapazinho continuamente ocupado em abrir e fechar, alternadamente, a comunicação entre a caldeira e o cilindro, conforme o êmbolo se levantasse ou descesse. Um desses meninos, que tinha vontade de brincar com seus camaradas, observou que amarrando um cordão ao cabo da válvula que abria essa comunicação e attando-o, também, a uma outra parte da máquina, a válvula se abria e fecharia, sem que ele precisasse trabalhar, permitindo-lhe a necessária liberdade para distrair-se". (10)

X — Maior facilidade para estabelecer econômicas escalas de remuneração — Se cada pessoa tem a seu cargo uma função, é possível, mais facilmente, entre estas, estabelecer uma escala de dificuldades, remunerando melhor os trabalhadores que exerçam as mais difíceis e pagando menos aos menos qualificados, apenas capazes de exercer as mais fáceis.

XI — Maior rendimento do trabalho e maior economia — Para este rendimento e esta economia — decorrências naturais, diretas ou indiretas, de todas as vantagens acima enumeradas — contribuem principalmente:

a) a destreza do trabalhador, que produz mais num mesmo espaço de tempo;

(9) ADAM SMITH, *Recherches sur la Nature et les Causes de la Richesse des Nations*, págs. 21 e 22 (tradução para o francês do original inglês *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, pelo Marquês Garnier, par de França e associado livre da Académie des Inscriptions et des Belles-Lettres; edição de Mme. Agasse, imprimeur-Libraire, em 1822).

(10) ADAM SMITH, *op. cit.*, págs. 222 e 23.

- b) a segurança com que procede o trabalhador muito prático, mediante a qual se evitam os desperdícios decorrentes dos erros;
- c) a eliminação do desperdício de tempo, o qual ocorre quando os operários passam habitualmente de uma função a outra, fato este que se verifica em maior grau quando o trabalho não é dividido funcionalmente;
- d) as escalas de salários apropriadas, que permitem certa economia, uma vez que é possível distinguir as funções mais fáceis e a elas atribuir salários mais baixos;
- e) o menor número de ferramentas necessárias, que significa menor emprêgo de capital;
- f) a facilidade de substituir o trabalho humano pelo de máquinas, em geral mais barato, mais preciso e mais produtivo.

XII — *Apuração da qualidade do produto, ou do serviço prestado* — Também decorre de diversas vantagens, citadas até aqui:

- a) o melhor aproveitamento de aptidões: um homem verificadamente apto para um serviço há de executá-lo melhor que outros, não portadores de aptidões e necessitados, pois, de supri-las com o esforço, que quase nunca as iguala;
- b) a redução do campo de aplicação da atenção, que permite ao operário exercer com mais precisão, por melhor a conhecer, sua função, e impede ainda que, por distrações que adviriam de exercer funções diversas, cometa erros e cause prejuízos;
- c) o maior conhecimento da especialidade e a maior habilidade, esta principalmente nos casos de trabalho material, aquela principalmente em se tratando de trabalho intelectual.
- d) aperfeiçoamento decorrente da mecanização.

XIII — *Aumento de riqueza* — Se o produto é conseguido com menor esforço, em maior quantidade e de melhor qualidade, naturalmente a riqueza aumentará. Não somente em relação à empresa; para a sociedade também, que disporá de utilidades de melhor qualidade e naturalmente a preços mais baixos. Do mesmo modo, em tese pelo menos, lucra também o trabalhador — quer como elemento social que é, e por isso um interessado direto no preço e na qualidade dos produtos, quer como elemento participante da empresa, que em fase de prosperidade poderá remunerá-lo com maiores salários. Evidentemente, considerando-se o caso isolado de uma empresa qualquer, tais afirmativas talvez nem sempre sejam verdadeiras.

XIV — *Elevação do "standard" de vida* — Esta vantagem sucede naturalmente à anterior: — aumento de riqueza. E ainda aqui o trabalhador, não só como elemento da empresa, mas também como elemento social, recebe seus benefícios.

SUPOSTAS DESVANTAGENS DA DIVISÃO DO TRABALHO

A par das vantagens da divisão do trabalho, os autores mencionam determinados inconvenientes. Contudo, enquanto as vantagens são obtidas sempre que a divisão funcional do trabalho é feita dentro de certos limites práticos (que adiante são enumerados e examinados), os inconvenientes ou são

discutíveis, ou são contornáveis e evitáveis. Eis os supostos inconvenientes apontados pelos autores:

I — *A divisão do trabalho dá lugar ao aparecimento de profissões desagradáveis e vis* — Em primeiro lugar, cabe ressaltar-se que *desagradável e vil* são conceitos de valor, não conceitos de realidade. O que é desagradável e vil para umas pessoas, não o será talvez para outras. Mesmo, porém, admitindo-se que haja um ponto de vista generalizado sobre o *desagradável e o vil* e que, geralmente, todos achem certa profissão vil ou desagradável, seria o caso de perguntar-se: antes que o trabalho, nas indústrias e noutros campos de atividade, atingisse, como no presente, um grau tão elevado de divisão funcional, acaso não havia profissões desagradáveis e vis? Finalmente, é preciso lembrar que a divisão do trabalho, tornando mais fácil a invenção de máquinas que substituam o trabalho humano, possibilitou e possibilita, em muitos casos, a supressão de certas profissões desagradáveis e vis, substituídas que são estas por operações mecânicas. Por exemplo: — em épocas passadas, para perfurar um túnel, era necessário que algumas dezenas de homens se empregassem a fundo, de talhadeira e martelo, no trabalho de quebrar o granito. Hoje, o britador elétrico em grande parte ameniza esta operação. Depois, outras dezenas de homens removiam o entulho, com pás. Hoje, essa profissão desagradável e vil está desaparecendo, substituída pelo uso de escavadeiras.

II — *A divisão do trabalho tem efeitos nocivos sobre o intelecto do trabalhador, que se embrutece por repetir sempre a mesma operação* — “E” um triste testemunho de si mesmo o fato de uma pessoa nunca haver feito outra coisa na vida além da décima oitava parte de um alfinete”, diz LEMONTEY, (11) referindo-se à fabricação de alfinetes, observada e descrita por ADAM SMITH, na qual o trabalho estava dividido em dezoito funções diferentes, cada qual cometida a um trabalhador. De fato, se um homem tivesse feito, em toda a sua vida, apenas isto — a décima oitava parte de um alfinete — possivelmente se embruteceria. Já se respondeu, porém, e em tom humorístico, que passaria também triste atestado de si mesmo quem produzisse na vida apenas alfinetes inteiros. ADAM SMITH escreveu a respeito dos efeitos nocivos da divisão do trabalho: “O homem que passa toda a vida a executar um pequeno número de operações simples torna-se geralmente tão estúpido e ignorante quanto se possa tornar uma criatura humana”. (12) Note-se, entretanto, desde logo, que nenhum homem passa toda a sua vida a executar um pequeno número de operações. Em primeiro lugar porque a vida de um homem não se resume às suas horas de trabalho. Fora delas, pode estudar, recrear-se, aprender. Em segundo lugar, geralmente um homem não dedica toda a sua vida a um só trabalho. Muitas vezes muda de emprego, deixa uma empresa por outra, e muda de função. Noutros casos, permanece muito tempo na mesma empresa e a isso geralmente corresponde um acesso na escala hierárquica, e a consequente troca de funções. Pode dar-se o caso, evidentemente, de um empregado ser tão estúpido que, uma vez adaptado ao exercício de certa função não possa jamais passar a outra, nem progredir. Mas nesta hipótese a estupidez

(11) Citado por CHARLES GIDE, em *Principes d'Economie Politique*, págs. 186.

(12) ADAM SMITH, *op. cit.*

não decorreu da divisão do trabalho. Ao contrário, esta apenas permitiu que, se aproveitasse um elemento que, noutras condições de organização para a produção, não teria tido oportunidade de obter trabalho. Por outro lado, a divisão do trabalho é um dos principais fatores do moderno desenvolvimento industrial, das concentrações de trabalhadores. E estas concentrações de trabalhadores, somente, é que podem promover movimentos de defesa da classe obreira, formação de órgãos de classe (sindicatos, uniões, associações de uniões), através dos quais os trabalhadores apresentam suas reivindicações, pugnando por melhores condições de vida no trabalho e fora d'ele (horários reduzidos de oito horas e até menos, salários compatíveis com o custo das utilidades, higienização de locais de trabalho, precauções especiais para trabalhos insalubres, alimentação saudável nos locais de trabalho, etc.). Além disso, uma elevação geral do "standard" de vida, em grande parte decorrente da divisão do trabalho, veio permitir que os trabalhadores e as classes menos favorecidas em geral, não obstante seus poucos recursos, disponham atualmente de certas comodidades e vantagens que em outras épocas lhes eram inteiramente vedadas. Para não falar nas de ordem material, isto é, nas utilidades, é possível destacar-se a instrução, hoje em dia mais ou menos acessível a qualquer camada social, facilitando a todas as pessoas meios de aperfeiçoamento e progresso. Isto tudo foi dito para argumentar, partindo-se do pressuposto de que, efetivamente, o exercício permanente de uma função elementar, como afirmam muitos autores, tende a embrutecer o trabalhador. Mas esta afirmativa, em si mesma, já foi posta em dúvida. Há quem a informe, até, com base na experiência e na observação. Henry Ford, em cujas empresas a divisão do trabalho atingiu elevadíssimo grau de desenvolvimento, mormente nas secções em que é usado o sistema de produção em esteiras rolantes (*conveyor belt*), afirma num dos seus livros que os trabalhadores, segundo dizem eles mesmos, gostam de executar operações simples e repetidas, pois o ritmo e o hábito lhes permite trabalhar automaticamente, pensando nos assuntos que lhes aprazem.

III — *A divisão do trabalho (com base na função) é contrária à divisão natural das ocupações* — O grau de precisão desta afirmativa é discutível. É possível encontrar, nas sociedades primitivas, numerosos exemplos de divisão funcional do trabalho que se estabeleceu naturalmente, sem qualquer intervenção ou influência de ordem técnica. Mesmo nas sociedades animais isto às vezes se verifica (abelhas). Em segundo lugar, admitindo-se embora que a divisão funcional do trabalho seja contrária à divisão natural das ocupações, seria o caso de perguntar-se que importância tem isto. O homem, na sua marcha para o progresso, aperfeiçoa a natureza e, muitas vezes, sobrepuja-a, conseguindo estabelecer melhores condições de vida que as oferecidas por ela.

IV — *A divisão do trabalho afasta o operário dos instrumentos de trabalho, dos meios de produção, que deixam de ser propriedade sua* — Não é unicamente a divisão do trabalho a responsável por isto. Ela contribuiu, não há dúvida, para o regime econômico-político em que esse fato ocorre. Com efeito, conduz à mecanização, e as máquinas são geralmente muito caras para que os operários as possam comprar. Mas está provado pela experiência que é perfeitamente possível a socialização dos meios de produção, e principalmente nos países em que o regime de produção industrial — e portanto a

divisão funcional do trabalho — tenham atingido elevado grau de desenvolvimento.

V — *O trabalhador, pela dificuldade de arranjar trabalho e por não possuir meios de produção, depende cada vez mais do patrão* — Acima foi demonstrado que a divisão do trabalho só eventualmente é a causa original da dificuldade de obter emprego e de que o trabalhador não possua meios de produção. Essas duas conseqüências são perfeitamente evitáveis, por mais desenvolvido que seja o grau de divisão do trabalho. Logo, o que se precisa evitar não é divisão do trabalho, cujas vantagens são incontestáveis, mas sim outros fatores circunstanciais que, combinados com ela, produzem para o trabalhador esta situação de insegurança.

VI — *Desemprego decorrente da mecanização* — Quando uma nova máquina é inventada, para substituir trabalho humano, naturalmente numerosos trabalhadores, às vezes todos os elementos componentes de certa profissão ou especialidade, perdem seus empregos. E isso é explicável. Uma máquina produz o trabalho de numerosos operários e a custo menor. Desta forma, sempre que existe uma máquina para a realização de certo trabalho, os industriais e quaisquer outros empregadores preferem utilizá-la a utilizar o esforço humano. Entretanto, a responsabilidade pelo desemprego, ainda neste caso, é mais do regime econômico vigente na maioria dos países, que mesmo da mecanização. De fato, com a invenção de máquinas, não fôra o sistema de trabalho assalariado, a conseqüência natural seria uma economia de esforço humano em certo setor da produção, e, em seguida, uma redistribuição desse esforço por outros setores, de forma que afinal se iria tornando possível uma diminuição de horas de trabalho diário para toda a coletividade.

Em conclusão, é possível dizer-se que a divisão funcional do trabalho pode apresentar em certos casos alguns inconvenientes. Mas o progresso humano e as condições que o cercam ou dêle decorrem são de tal ordem que a divisão funcional do trabalho, malgrado os inconvenientes, ou os supostos inconvenientes, é inevitável, é imposta irremediavelmente pelas circunstâncias a todos aqueles que promovem a produção ou executam as operações que ela exija.

LIMITES DA DIVISÃO DO TRABALHO

Divide-se o trabalho funcionalmente, conforme se explicou acima, para obter-se um rendimento maior. E esta expressão *rendimento maior* pode ter várias significações, a saber:

- produção maior com o mesmo esforço;
- menor esforço para a mesma produção;
- produção maior sem aumento de despesa;
- menor despesa para a mesma produção;
- produtos mais perfeitos, de melhor qualidade, sem aumento de despesa ou de esforço.

Ora, se o trabalho é dividido funcionalmente para que se chegue a um desses resultados, a divisão funcional só deve ser levada até o ponto em que tais objetivos sejam conseguidos. Por isso, a divisão do trabalho tem certos

limites ditados pela conveniência e que o organizador aprende a vislumbrar cada vez que tem um caso específico por resolver. Além desses limites ditados pela conveniência, outros existem, decorrentes do estágio de desenvolvimento da técnica de produção, em determinado momento. Finalmente, outros limites à divisão do trabalho decorrem de fatores independentes da técnica de produção ou das conveniências da empresa. São a seguir examinadas as principais limitações impostas à divisão do trabalho.

I — *A natureza do trabalho* — Certos trabalhos há que, por sua natureza, não oferecem margem para uma divisão funcional muito acentuada. Por exemplo, o trabalho agrícola. Teoricamente, seria muito interessante que um fazendeiro plantador de trigo tivesse seus empregados especializados em certas funções. Uns seriam ceifadores apenas. Outros ainda só trabalhariam no ensilamento. Mas a divisão funcional do trabalho, neste caso, seria contraproducente, porque o plantio, a sega e o ensilamento se têm de fazer em oportunidades diversas e se houvesse especialistas em cada um desses ramos de atividade eles não teriam trabalho permanente. Isto é, na época do plantio, os ceifadores e ensiladores ficariam desocupados, e assim por diante.

II — *A integridade física e mental do homem* — Em certos casos, se um homem faz certa operação, deverá, forçosamente, êle próprio, encarregar-se da seguinte, em virtude da integridade física e mental do ser humano. Por exemplo, admita-se um serviço de protocolo em que é preciso ler os requerimentos apresentados pelas partes (primeira função) e depois redigir pequenos resumos dos seus conteúdos (segunda função). Embora se tenham duas funções distintas, é inevitável atribuí-las a uma só pessoa, pois o que um homem leu só êle mesmo ficou sabendo, outro não poderia reproduzir em resumo.

III — *A integridade da máquina ou a integridade da matéria prima trabalhada* — Em certos casos, esses dois elementos podem impor alguns limites à divisão funcional do trabalho. Por exemplo, no lapidar um diamante é possível distinguir diversas operações diferentes. Mas, tratando-se de matéria prima que constitui um pequeno todo e de operações tão inter-relacionadas que quase se podem dizer simultâneas, é pouco prático que tais operações sejam atribuídas a mais de uma pessoa. Ao contrário, um só lapidador pode, mais eficientemente, ser incumbido de todas elas.

IV — *O pequeno volume do trabalho por realizar* — Se é pequeno o volume do trabalho, a divisão dêle, quer baseada no volume, quer na função, pode tornar-se anti-econômica, desde que a cada empregado não se possam cometer atribuições suficientes para preencher-lhe o horário normal de trabalho, pelo qual é remunerado. Suponha-se uma bomba de gasolina, numa estrada. Será muito interessante, em princípio, que se tenha um empregado para atender aos fregueses, enchendo-lhes os tanques dos automóveis um caixa que faça os recebimentos; um guarda-livros, para cuidar da escrituração e dos interesses da empresa junto ao fisco; e um servente, para limpeza e conservação do ambiente de trabalho. Mas, se é reduzida a frequência de automóveis nessa estrada e se trata de uma pequena empresa, esses empregados teriam ocupada somente parte do seu tempo, embora recebessem ordenados correspondentes a horários normais de expediente, previamente estabelecidos. Assim, o razoável seria que uma só pessoa acumulasse, por exemplo, as funções de encher

os tanques dos carros, e de servente; e outra pessoa cuidasse da caixa, da contabilidade e da situação da firma perante os órgãos da administração pública. Seria possível, até, que tôdas as funções estivessem a cargo de uma só pessoa, caso a empresa fôsse muito pequena.

V — *Escassez de mercados* — Em certos casos, não adianta, por falta de mercados consumidores, produzir-se além de certa quantidade. Isto é comum, em se tratando por exemplo de artigos de luxo. A produção, em hipóteses tais, tem de ser reduzida. Recai-se, portanto, no caso anterior.

VI — *Falta de recursos da empresa* — A expressão *falta de recursos* foi aqui usada com significação um pouco ampla. A empresa pode não dispor de capitais para uma produção em grande quantidade. Às vezes, os capitais existem, mas escasseia, por qualquer circunstância, a matéria prima. Nessas hipóteses, a produção há de ser reduzida, e novamente se recai no caso do item IV.

VII — *Imposições da tradição do costume* — Firmam-se, às vezes, certos hábitos sociais contra os quais é contraproducente rebelar-se o organizador. Por tradição, nalguns casos, certas funções costumam ser exercidas por uma só pessoa. Um exemplo dado por Gulick: em certos lugares (nos Estados Unidos) nada se ganharia separando a função de agente de enterros e de fabriqueiro, porque, por costume, o fabriqueiro é o empresário fúnebre.

VIII — *O desenvolvimento tecnológico em certo momento* — Em certa época, existe, para cada ramo de produção, uma tecnologia apropriada. E' dentro dos limites impostos pelo desenvolvimento das conhecidas técnicas específicas de produção que se tem de dividir o trabalho funcionalmente. Entretanto, tais técnicas estão sujeitas a constante desenvolvimento e, pois, as limitações por elas impostas à divisão do trabalho são variáveis.

IX — *Disposições legais, regulamentadoras de profissões* — Em certos casos as leis, principalmente as de proteção ao trabalho, oferecem obstáculos a que se proceda a uma divisão funcional do trabalho inteiramente de acôrdo com os ditames técnicos que deveriam ser observados. Às vezes não são somente as leis, mas regulamentos profissionais, ou outros quaisquer, a que o organizador tem de submeter-se.

SUMMARY

1. Organization, in its narrow meaning, aims at: (1) characterizing the elementary units of work; (2) establishing the sequence of operations; (3) delimitating the grouping of the elementary units of work; (4) giving structure to authority; (5) establishing a system of work.

2. Division of labour as the object of the present article. Reasons which determine the division of labour: (1) limitations of human nature; (2) spacial extent; (3) time required for the performance of the work; (4) extent of human knowledge.

3. Specific meanings of division of labour, according to: (1) universal social necessities; (2) social necessities of a particular country; (3) the existence of different occupations; (4) the individual factor, each person dividing his daily work in accordance with his available time; (5) the necessities of business enterprises, being specific tasks entrusted to each employee.

4. The two ways of dividing labour viz., (1) the volume of work and (2) the several functions to be performed. An illustration of such distinction given in detail, being stressed the difference between function and operation.

5. Specialization and functionalization analyzed. The function of the supervisor of a staff of workers, illustrated. The principle of functionalization is the same principle of division of labour, when applied to the activities of supervision.

6. Advantages of the division of labour: (1) better utilization of aptitudes; (2) possibility of employing the best people; (3) reduction of the span of attention required from every person; (4) reduction of the period of apprenticeship; (5) extent of the labour market; (6) specialization of workers; (7) elimination of waste of time; (8) reduced number of tools required; (9) possibility of utilizing machinery instead of manual labour; (10) greater facility for the establishment of economic payment scales; (11) better achievement side by side with greater economy; (12) improvement of both the quality of the products made and the services offered; (13) increase of wealth.

7. Alleged disadvantages of the division of labour: (1) it gives rise to disagreeable or inferior occupations; (2) it has a noxious influence on the minds of the workers through the repetition of the same operations; (3) it is contrary (as based on function) to the natural division of occupations; (4) it removes the worker from the tools of work as well as from the means of production, which are no more his own; (5) workers become more and more on the dependence of the employers; (6) it gives rise to unemployment, as a consequence of machine work.

8. The limits of the division of labour as conditioned by the best possible performance, viz.: (1) greater productivity given the same effort; (2) less effort for the same productivity; (3) greater productivity given the same expenditures; (4) smaller expenditures for the same productivity; (5) better production, viz., products of better quality obtained at the same cost and with no additional effort.

9. The limits of the division of labour as imposed by (1) the nature of the work performed; (2) the physical and mental health of man; (3) the operational capacity of machinery and the nature of the raw materials employed; (4) the size of the work to perform; (5) labour legislation in force.

O concurso como forma de provimento de cargo público, no Brasil, não é, como se poderia supor, uma conquista dos nossos dias. Obedecendo a critérios variáveis ele veio da monarquia e, através de vicissitudes sem conta, foi acolhido pelo regime republicano.

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES, "A Seleção de Pessoal para o Serviço Público Brasileiro", "R.S.P.", outubro de 1952.

Investimentos

CELSO DE MAGALHÃES

TANTO podem investir os particulares, como os governos.

Investir é aplicar dinheiro em empreendimentos reprodutivos ou não. À primeira vista parece absurdo afirmar que alguém aplique dinheiro em empreendimento não reprodutivo; mas a verdade é que, do ponto de vista econômico, nem todo empreendimento tende a êsse fim: o dinheiro empregado na instalação e funcionamento de um cassino, por exemplo, não é investimento economicamente reprodutivo; mas o é dinheiro aplicado na instalação de uma indústria siderúrgica.

Entretanto, nem mesmo os empreendimentos economicamente reprodutivos são sempre desejáveis; ocasiões há em que devem ser obstados, por prejudiciais aos interesses coletivos.

Via de regra, os investimentos são lucrativos, não só para os que participam da empresa, como também para a coletividade em geral. E isso se verifica pelo acréscimo de bens econômicos que o empreendimento pode trazer ao mercado de consumo.

Acontece, porém, e não raro, que certos investimentos, além de não proporcionarem tais benefícios à coletividade, acarretam para ela sensíveis desvantagens.

Assim, o bem estar econômico do país depende, em grande parte, da orientação governamental dada aos investimentos, isto é, de uma sadia política estatal de aplicação de capitais. Com efeito, se, modernamente, cabe ao Estado regular a expansão da economia, não há melhor maneira de fazê-lo senão mediante uma política de investimentos, bem orientada, tanto para si, como para os particulares.

Mas os investimentos governamentais devem ter caráter supletivo, pois são quase sempre mais onerosos que os investimentos particulares, e por vários motivos:

- técnica não raro defeituosa;
- direção frequentemente irresponsável ou constrangida;
- irregularidade na prestação dos serviços.

Por êsse motivo, deve o Estado limitar-se aos investimentos pioneiros, isto é, àqueles que desenvolvem os setores da produção, fornecendo-lhes energia ou criando indústrias de base; melhorando os transportes ou eliminando pontos de estrangulamento.

Logo, não se deve atribuir ao Estado a função de investir paralelamente aos particulares. Essa concorrência é prejudicial à economia do país. O campo dos investimentos privados deve ser sempre distinto do campo dos investimentos públicos.

Mas os investimentos privados não se devem subtrair ao controle estatal. Acontece apenas que, nesse terreno, a intervenção do Estado deve ser indireta, feita somente para orientar o crédito, a tributação e formar a escala de prioridades, quando necessária.

Nenhuma produção pode resultar econômica, sem dispor dos fatores que lhe são essenciais; por isso, no setor dos investimentos é necessária a seleção estatal, não para impedir a livre iniciativa, mas para animá-la quando justa, ou negar-lhe apoio quando prejudicial ao interesse coletivo.

Aplicar dinheiro sem a prévia liberação de fatores de produção constitui investimento inflacionário, isto é, investimento perturbador do equilíbrio econômico, tendente a elevação de preços.

Com efeito, uma das causas principais dos desequilíbrios econômicos reside na modificação do ritmo dos investimentos. Quando há uma repentina diminuição do desenvolvimento econômico, surge o desassossego social, pelo acúmulo de fatores de produção disponíveis; e quando, pelo contrário, esse desenvolvimento é forçado, surge ainda o mesmo desassossego, mas já agora pela procura de bens e serviços, em quantidade incompatível com a liberação dos fatores de produção.

E' ao Estado que deve caber, pois, a função de regular o ritmo dos investimentos, a fim de o manter dentro de limites que não perturbem o bem estar social.

Por esse motivo, se a fase é de estagnação, cumpre fazer-se a intervenção estatal na economia, a fim de serem utilizados os fatores de produção pelos quais não se interessam, no momento, empreendedores particulares; mas se o período é de expansão econômica, necessário se torna que o Estado deixe de investir e, ainda mais, crie dificuldades aos investimentos privados, negando-lhes autorizações, ou retraindo o crédito para seu financiamento.

No Brasil atual, tanto o Estado como os particulares estão investindo em grande escala; ora, como são limitados os nossos fatores de produção, óbvio que, dêse alto índice de investimento se gere um surto inflacionário, fazendo subir os preços. Com efeito, se as estatísticas demonstram que existe agora uma tendência bem pronunciada a investir e, a despeito do sacrifício da parte da renda destinada ao consumo, os preços se vêm elevando, nada mais lógico senão concluir que tais investimentos se estão fazendo em escala muito acima da liberação possível dos fatores de produção.

Se os investimentos atuais assumem caráter inflacionário, é evidente contra-senso manter um regime fiscal orientado no sentido de estimular o desenvolvimento das empresas, isto é, capaz de provocar novos investimentos, como agora acontece.

E' por isso que se ampliam, além do razoável, as desordenadas aplicações imobiliárias, agravando ainda mais a inflação dos preços.

A estabilidade dos preços só poderá ser obtida, quando o aumento dos bens e serviços resultantes de novos investimentos acompanha o crescimento das despesas públicas e privadas, isto é, se as novas aplicações só se fizessem para acompanhar o incremento de consumo. Isso, porém, não sucede, porque, do lado dos particulares, a tendência é investir para fins especulativos — o que não se pode condenar, dada a contínua desvalorização da moeda — e da parte do Estado, porque são sempre longos os prazos para afluírem ao mercado de consumo os bens e serviços que seus investimentos produzem. E' o que se verifica, por exemplo, com as usinas hidrelétricas, as usinas siderúrgicas, as estradas de rodagem, os saneamentos etc. . .

À medida que novos investimentos vão utilizando os fatores de produção ainda disponíveis, começam a surgir *deficits*, num ou noutro: escassez de energia, escassez de mão de obra, escassez de matéria prima, escassez de transporte. . . E' a isso que se chama — “pontos de estrangulamento”, fator que, no momento atual, mais dificulta a expansão econômica.

Ora, os investimentos resultam da poupança; investe-se aquilo que se economizou do consumo. Desde que surgem os “pontos de estrangulamento”, inicia-se uma poupança forçada, isto é, quem dispõe de dinheiro, não tem onde gastá-lo por falta de bens de consumo. Essas disponibilidades vão se acumular nos cofres do Estado ou nos Bancos, em contas particulares. Mas então, para não ficarem inativas — a função do dinheiro é produzir mais dinheiro — encaminham-se para novos empreendimentos. Ora, os investimentos a que essa poupança deu causa, aumentam a procura de fatores de produção já escassos, agravando a concorrência entre as empresas disputantes. Umás sucumbem em favor de outras, mas antes do insucesso final, forçam a majoração dos preços: quem procura onde há pouco paga mais para o conseguir. Valorizados os fatores de produção, eleva-se, *ipso facto*, o preço do consumo.

E o fenômeno se repete, numa sucessão interminável.

E assim se gera a espiral inflacionária.

Por causa da inflação, a moeda se desvaloriza cada vez mais. Assim, quem quer que promova investimentos nunca terá a certeza de que o produto, bem ou serviço, resultante de sua atividade, chegará ao mercado de consumo em condições que compensem seu esforço e risco.

Daí os investimentos de pura especulação, os investimentos que permitem ressarcimento de capital em tempo mínimo, e que não dão aquêles capazes de promover realmente o bem estar social.

Sem que se tenha dominado a inflação, de forma a permitir que a situação econômica se adapte à financeira, não devem ser incentivados os investimentos públicos, porque êles promovem o encarecimento do custo de vida, disputando, tanto quanto os particulares, fatores de produção escassos.

Limitar os investimentos públicos não significa querer diminuir o impulso progressista do país. Pelo contrário, o progresso não pode fazer-se pelo predomínio do material sobre o social, e é a isso que conduzem os investimentos públicos de caráter inflacionário.

Em Economia não há lugar para sentimentalismo; é pois inaceitável a tese de que, mesmo por processos inflacionários de financiamento, deve ser impulsionado cada vez mais o progresso da país.

A necessidade de conter o surto inflacionário vem em primeiro lugar, e é positivamente absurdo pretender suprimir os efeitos visíveis da inflação, poupando as pressões que lhe dão origem. Ora, uma dessas pressões inflacionárias, entre nós, é a elevada taxa de investimentos. Não há, portanto, outro caminho a seguir: paralização dos investimentos públicos e diminuição forçada no ritmo de acréscimo dos investimentos privados.

Esses investimentos, isto é, os privados, tendem a subir também, por causa das restrições cambiais. Não havendo divisas para a aquisição de produtos de importação, como agora acontece, os preços caminham para a alta. Ora, se o produto é bem pago e, além do mais, escasso, nada mais natural que procurem fazê-lo dentro do país. Isso provoca novos investimentos e, dada a escassez dos fatores de produção, essas aplicações de capital só se poderão fazer à custa de majoração de preços e salários. Se os salários crescem e crescem os preços, também cresce a renda nacional, o que permite maior procura dos bens escassos e, pois novas majorações de preços, seguidas de novos investimentos...

E' preciso, pois, disciplinar os investimentos para combater a inflação.

Os investimentos governamentais devem atender à função corretora do equilíbrio econômico, e não, como vem acontecendo, constituírem-se, eles próprios, em elementos perturbadores desse equilíbrio, pela concorrência que fazem aos empreendimentos privados.

Se a taxa de progresso é muito lenta, torna-se, sem dúvida, necessário escolher, dentre os investimentos possíveis, quais os que poderão contribuir para um progresso mais rápido; isso cabe ao Estado, mas apenas em regiões onde se fizer sentir a falta da iniciativa particular no mesmo sentido. Esse não é o caso do Brasil.

Infelizmente, o Brasil é país de fracas possibilidades de capital; por isso, cabe ao Estado a responsabilidade de impulsionar o progresso econômico. Não obstante, mais que o capital público pode fazer o capital privado, desde que se lhe criem condições favoráveis, tanto do ponto de vista legal como econômico.

E' preciso ter sempre em mente que os investimentos, incidindo sobre o consumo, vão refletir-se no nível geral dos preços e que assim, quando oriundos de processos inflacionários — e são inflacionários os investimentos sem prévia liberação de fatores de produção — determinam desajustamentos econômicos, cujos efeitos cumulativos podem provocar desequilíbrios de caráter social.

Há uma interdependência muito estreita entre a política de investimentos e a política monetária; é assim que, facilitando-se o acréscimo de meios de pagamento seja embora em favor do aumento geral da produção o resultado pode ser uma alta de preços que dificulte a vida, ao invés de melhorá-la.

E isso acontece, quando o regime é de pleno emprêgo dos fatores de produção. como parece ser o caso brasileiro atual.

Por isso, em período inflacionário, cumpre atender a uma rigorosa seleção de crédito. Mas a restrição dos meios de pagamento não deve ser feita sem critério, sem cuidadosa ponderação, pois poderá desestimular empreendimentos que tenderiam a conduzir ao mercado, com bastante rapidez, grande afluxo de bens de consumo escassos. E se assim fôsse, os preços baixariam.

Cumpre ao Estado, pela política de crédito, orientar os investimentos, de forma a dar preferência aos empreendimentos que respondem a certas exigências:

a) de ordem interna:

— produção de utilidades de grande procura ou que aproveitem matéria prima nacional

— ou contribuam para elevação técnica da produção

— ou daquelas cujo investimento resulte mais econômico e de menor maturidade, isto é, menor intervalo entre o início das atividades e o abastecimento do mercado;

b) de ordem externa:

— produção de artigos cuja importação onere a balança de pagamentos

— ou que possam concorrer vantajosamente no mercado internacional

— ou que não motivem retôrno de capitais, nem remessa de vantagens para o exterior

— ou ainda que concorram para a segurança nacional.

E' claro que tais fatores variam, em grau de importância, com os aspectos gerais da conjuntura, e que o investimento ideal seria aquêlê que atendesse a maior número de requisitos indicados.

Dessa forma, a expansão econômica poderia ser mais favorável aos consumidores, se o Estado adotasse uma política de coordenação de investimentos, hierarquizando o uso dos fatores de produção e, ademais, ampliando as disponibilidades de tais fatores.

Nessas condições, os investimentos se sucederiam e se desdobrariam sem prejudicar os suprimentos de utilidades que devem afluir ao mercado de consumo, em relativa estabilidade de preços.

Para universalizar os investimentos, isto é, para deixá-los completamente livres de disciplinação, como hoje se faz, quando tanto o Estado como os particulares investem na forma e modo por que julgam melhor; e evitar ao mesmo tempo que se prejudique o consumo dos artigos de primeira necessidade, necessária seria a existência de grandes disponibilidades de fatores de produção.

Ora, isso só acontece em países supercapitalizados, e assim mesmo em épocas de depressão.

Não é o caso do Brasil.

Novos investimentos devem contar sempre com o suprimento de novos fatores de produção, sem o que, longe de concorrerem para o bem estar social, provocam descontentamentos, desequilibrando o sistema econômico.

E' o caso do Brasil atual.

E ainda mais: o rendimento das obras públicas é, por natureza, demorado e baixo; logo, o financiamento delas não se deveria fazer pelos meios comuns das operações de crédito, e muito menos quando se referem elas a emissões de papel-moeda: êsse financiamento deveria ser de origem tributária. Com efeito, o impôsto diminui o poder de compra do contribuinte, obriga-o a restringir o consumo de coisas supérfluas e lhe reduz a capacidade para aventurar-se em novos investimentos, principalmente os de caráter especulativo. Assim, além de proporcionar ao Estado meios de investir na produção de bens de interesse básico para a economia, a majoração tributária evita o excesso de procura e as tentativas aventureiras que agravam a pressão inflacionária.

Há, todavia, a considerar que um acréscimo muito grande na tributação da renda, por exemplo, pode restringir a capacidade dos empreendedores e dificultar ou mesmo impedir empreendimentos úteis, com resultados coletivos negativos, por conduzir ao agravamento da pressão inflacionária.

De qualquer forma, a política a seguir para contrabalançar os efeitos da inflação consiste em estimular investimentos destinados à produção de bens de consumo genérico, provocando, ao mesmo tempo, maior disponibilidade de fatores de produção, à custa de restrições impostas à produção de bens de outras naturezas.

Impõe-se portanto a coordenação dos investimentos para que se atenda, na aplicação dos capitais, a um maior equilíbrio das atividades econômicas. Mas êsse equilíbrio não deve significar preferências segundo a ordem de lucratividade dos empreendimentos. Sômente quando não há distorção dos investimentos é que se admite seja o lucro tomado como fator preponderante de prioridade. No Brasil atual é fácil verificar-se o descuido da regra, pois o desenvolvimento de vários setores básicos da economia se vem processando em escala proporcionalmente muito menor do que o ritmo dos investimentos nos demais setores, embora dependentes daqueles. Daí os pontos de estrangulamento que dificultam a expansão do conjunto e agravam a inflação, encarecendo a vida.

Não há que falar, portanto, em ganância e desonestidades, para justificar fenômenos tipicamente resultantes de infrações a leis e princípios econômicos sobejamente conhecidos.

SUMMARY

1. *Investments defined: their types defined. Private and public investments. Productive and non productive investments. Desirable and non-desirable investments from the standpoint of society.*

2. The necessity of a government policy concerning investments as well as sound norms as regards public investments.
3. Government investments having a suppletive character. Their usually imperfect technique, frequently irresponsible management, and irregularity of services offered. The State to confine itself to pioneer investments,
4. Private investments subject to government control. The preferably indirect and selective intervention of the State, aiming at fostering private enterprise.
5. Investments unaccompanied by a precious liberation of the factors of production mean inflationary investments. The State must regulate the rhythm of investments.
6. Both the government and the private enterprise are at present investing on a too large scale in Brazil. The resulting increase of the prices of commodities. The error of maintaining a fiscal system aiming at stimulating the development of the enterprises, under the present conjuncture.
7. Measures towards obtaining price stability. New investments, utilizing the still available factors of production will result in a greater scarcity of energy, transportation, etc.
8. Inflation and the devaluation of currency. Thence the investments of a sheer speculative character to enable the recovery of the capital in the shortest possible span of time.
9. Restrictions to public investments not to be construed as an attempt to reduce the progressive development of the country. In fact, inflation is incompatible with progress.
10. Private investments tend to increase because of exchange restrictions. The necessity of disciplining the investments to fight against inflation.
11. Government investments are to contribute towards the economic equilibrium rather than to convert themselves into factors of desequilibrium.
12. Brazil as a nation with deficient possibilities as regards capital. It is the responsibility of the State to give impulse to economic progress.
13. Selective credit as an imperative during inflationary periods. The necessity of carefully established criteria of selection in order to prevent deficiency of enterprising.
14. Priority given to certain enterprises according to definite requirements stated in detail
15. The desirable policy of stimulating investments for the production of commodities of general consumption as a means both to counterbalance the effects of inflation and to make available a larger amount of factors of production.

Trabalhar é servir, na mais ampla acepção da palavra. Servir ao próximo, aos amigos, à família, à coletividade e ao gênero humano. Trabalhar é servir a Deus.

Prof. HUMBERTO GRANDE, Administração e Trabalho, "R.S.P.",
março de 1955.

Política de Habitação

AUGUSTO LUIZ DUPRAT

"As idéias, as mais generosas, que não estejam sòlidamente amparadas por "Sua Majestade o Dinheiro" estão, de antemão, fadadas a um lamentável fracasso." (ANDRÉ FOURGEAUD, *op. cit.*)

IV.

FINANCIAMENTO

A construção da casa, — o melhor dos investimentos —, sempre foi um privilégio dos bafejados pela fortuna, em maior ou menor escala. Com o decorrer dos tempos, aumento de população do mundo, concentração humana nas cidades e, sobretudo, o valor econômico da vida humana, apresentou-se o problema em tôda a sua plenitude, esbarrando, sempre, sua solução, no problema econômico.

Qualquer que seja a finalidade de um investimento, para que tenha sucesso, é necessário ser feito de tal modo que, além de ser útil ao financiador e ao financiado, satisfaça as condições seguintes:

- 2 — 1 — Garantia
- 2 — 2 — Rentabilidade
- 2 — 3 — Exequibilidade
- 2 — 4 — Finalidade Social.

A garantia será dada pela natureza do negócio; no caso em apreço, pela boa estabilidade da construção, seu bom acabamento, sua durabilidade, sua situação, forma e dimensões do terreno.

A rentabilidade será garantida pela utilização, isto é, pelas possibilidades de produzir renda, conseqüente à maior ou menor procura.

A exequibilidade, — conseqüência da utilização — é representada pelas facilidades que possa apresentar o negócio, de liquidação imediata.

A finalidade social, não só pelas vantagens que possa oferecer à casa própria, como também pelo modo como tenha sido efetuada a transação, a fim de que não constitua um fardo para o financiado...

Como se vê, as quatro condições acima, estão tão intimamente ligadas que é, mesmo, difícil definir cada uma de por si, sem que sejamos obrigados a aludir às outras.

No caso em estudo, há três categorias de indivíduos a serem atendidos: os que economicamente estão em condições de ter caso, isto é, comprá-la, quer diretamente, quer por meio de financiamento, os que só tem condições para alugar a casa e aqueles que não estão em condições nem de comprar nem de alugar, dentro da atual conjuntura. Apesar de não terem condições senão para alugar a casa ou não terem nem mesmo, esta condição, não deixam estes indivíduos — de terem direito à casa, de vez que contribuem, com seu trabalho cotidiano, para o bem estar da coletividade.

Como já dissemos, proporcionar a casa, criando dificuldades ao financiado para o seu pagamento, deixa de ser um bom negócio para ambas as partes, financiador e financiado.

O financiador quer o máximo de garantias e o máximo de rendimentos; de um modo geral, o financiado oferece poucas garantias e necessita de um mínimo de juros. Ao primeiro, interessa um investimento a prazo curto, ao segundo a prazo longo. Equacionado assim, o problema, parece, à primeira vista, insolúvel, no entanto não o é, se nos valermos do auto-financiamento, com recurso a capitais estranhos como veremos a seguir.

As razões acima expostas é que tem entravado a solução do problema da casa, pois que, sendo um negócio que oferece sólidas garantias e, havendo capitais de um lado e, tomadores ávidos do outro, não se compreende, à primeira vista, que o mesmo já não esteja resolvido. A falta de sua solução é devida, apenas, ao "modus faciendi" até hoje adotado.

Entre nós, várias tentativas têm sido feitas, já com as empresas de venda de terrenos e casas, à prestação, já com as sociedades de Economia Coletiva, já com os financiamentos feitos pelos Institutos de Previdência; todavia, não lograram, estes empreendimentos, o sucesso esperado.

Viram, as primeiras o seu campo de ação limitado, em consequência das dificuldades em obter, do candidato à casa, a percentagem relativa à entrada inicial e, também, pela inversão de grandes capitais, sem um sistema bancário que as auxiliasse; o mesmo sucedeu com as Sociedades de Economia Coletiva, por falta de capitais estranhos à cooperativa e, quanto aos Institutos, em consequência do financiamento, cem por cento (100%), a prazos longos, e do baixo padrão de vida de seus segurados.

Nos atuais financiamentos feitos pelas Autarquias, de um modo geral, não são satisfeitas as quatro condições acima apontadas garantidora do bom sucesso de um investimento.

De fato, dado o baixo padrão de vida existente entre nós, e falta de hábito do "pé-de-meia", poucos são aqueles que, previdentes, põem, de lado uma parte de seus lucros. É, aliás, um defeito que se poderia dizer, mesmo congênito; resulta da própria formação da nossa gente. Se lermos um pouco da nossa história, verificaremos que os primeiros colonizadores aqui aportaram, em busca do ouro e das pedras preciosas, contando fazer fortuna, da noite para o dia. As célebres bandeiras, são uma afirmação vigorosa do conceito acima.

Se procurarmos saber porque muitas das nossas cidades estão, topograficamente, mal situadas, constataremos que foram antigos registros, ou sejam: pôsto de polícia, para impedir o contrabando do ouro e de pedras preciosas.

Com o correr do tempo, mudadas as condições de vida, já se vai notando uma transformação benéfica no sentido de economia individual, que facilitada e, sobretudo, tendo uma finalidade, poderá ser de muito acrescida e passar a constituir hábito.

Os financiamentos como estão sendo feitos, atualmente, pelos Institutos de Previdência, prejudicam, em geral, o segurado e sempre, o Instituto. Aos segurados, porque, — levados pelo desejo de ter sua casa, podem sempre o máximo que a lei lhes faculta, apesar de saber que 45% de seus vencimentos serão empenhados, mensalmente, na liquidação da operação. Como os 55% restantes, não lhe permite viver, passa a se servir dos empréstimos individuais, das casas de prego, dos agiotas e, em grande número de casos, deixa, na primeira necessidade, de pagar ao Instituto. Aí estão os inadimplimentos dos contratos de mútuo confirmando o que dizemos. Observa-se, ainda, que no Sul do País é raro um pedido de empréstimo de 100%; outro tanto, já se não pode dizer com relação ao Norte, o que se explica estudando a distribuição da renda nacional. Aos Institutos, porque financiado 100% da garantia oferecida, no caso de inadimplimento do contrato de mútuo, quase sempre têm prejuízo, e, também, porque emprestando a longo prazo recebe em moeda, cujo poder aquisitivo é sempre menor.

Estudando as hipotecas em face da desvalorização da moeda, encontramos o seguinte na "Conjuntura Econômica":

".... Se tomarmos como ponto de partida o ano de 1912, verificaremos que o poder aquisitivo da nossa moeda vai decrescendo de tal modo, que a taxa média anual de depreciação é de 5.5%: Isto significa que: todos os investimentos em moeda nacional produziram um rendimento real somente quando: 1.º) a taxa nominal de rendimento, isto é, juros dividendos ou qualquer outra forma foi suficientemente elevada para compensar a perda do poder aquisitivo; 2.º) o aumento do valor venal — no caso de imóveis ou títulos foi compensador."

No caso das hipotecas, resultante dos financiamentos, há um prejuízo real para o financiador.

De acordo com os estudos procedidos pela *Fundação Getúlio Vargas*, conclui-se que: "o rendimento real das hipotecas com 3 anos de duração — juros nominais de 12% — foi de 9.6% para as realizadas em 1937, 4.2% para as iniciadas em 1942 e 11.7% para as referentes a 1947.

Os empréstimos com 10 anos de prazo, taxa nominal de 10%, renderam, efetivamente, 2.1%, desde que tenham principiado em 1932 e 7% se subscritas em 1937."

Quando os pagamentos são feitos pela Tabela *Price*, melhora um pouco a rentabilidade, de vez que as "amortizações periódicas, constituídas de frações crescentes da dívida nominal primitiva, determinaram condições diversas,

quanto ao coeficiente de compensação, que corresponde a depreciação do saldo, e, em consequência, também quanto a taxa aparente de juros.”

“Na aplicação dos padrões de juros atualmente em vigor, às hipotecas amortizáveis em 20 ou mais anos, teria resultado uma remuneração insignificante ou nula do capital.”

Com relação aos *Institutos de Previdência Social*, assim se expressa a Conjuntura Econômica, de fevereiro de 1951:

“... Os Institutos de Previdência Social empregam apreciável parte de suas disponibilidades em empréstimos a longo prazo, geralmente a juros de 6% ou 7%, somas apenas suficientes para contrabalançar a depreciação. Não há o menor juro real.”

Ainda mesmo que fôsse criado um seguro sobre as hipotecas, como existe nos Estados Unidos, mesmo assim, só apresentariam elas segurança e exequibilidade, e não rentabilidade e finalidade social. Num país onde a moeda não é estável, dentro dos limites normais, não se pode pensar em hipotecas a longo prazo.

Estudando, ainda, a depreciação da nossa moeda, em São Paulo, diz a Divisão de Estatísticas e Documentação Social da Prefeitura de São Paulo que se tomarmos, em 1939, o índice do poder aquisitivo da moeda como sendo 100, em 1952 este índice foi apenas 16.77, o que equivale dizer que Cr\$ 100.000,00 só poderiam adquirir utilidades no valor de Cr\$ 16.770,00 em 1952.

As únicas instituições que podem sofrer a desvalorização da moeda, em hipotecas, são as Caixas Econômicas e as Companhias de Seguro e Capitalização. E isto porque, as Caixas Econômicas recebem depósitos populares e os devolvem pelo valor nominal, do mesmo modo, as Companhias de Seguro e Capitalização pagam os respectivos prêmios em moeda depreciada e pelo valor nominal, e não pagam juros sobre o capital mutuado e, quando os pagam, como no caso da Capitalização, pagam-nos ainda pelo valor nominal.

A este propósito, escreveu o Atuário J. LOISEL — “l'Epargne Collective Immobilière formule de financement de la construction”:

“... A despeito destas diversas limitações destinadas a salvaguardar a segurança dos investimentos das companhias de seguro e capitalização, estamos pessoalmente convencidos que este setor poderá dar uma contribuição das mais apreciáveis ao financiamento em fundos exteriores, das empresas de crédito mútuo e, conseqüentemente, aos problemas imobiliários, de capital importância, para cuja solução, elas contribuem.”

Ainda sobre o assunto, assim se expressa R.J.W. GRABBE — atuário inglês. “Os métodos de compra de casas na Inglaterra”.

“... O desenvolvimento dos empréstimos para construção, no sentido que acabo de indicar, é, atualmente, de considerável importância, porque responde à crítica de que este gênero de operações só pode atender às classes relativamente prósperas da po-

pulação. Neste caso, as companhias de seguro podem prestar reais serviços para solução do problema, que, como foi demonstrado pelos relatórios apresentados a esta Assembléia, é quase universal, tanto mais que, como demonstram igualmente aqueles relatórios, o método inglês, das Buildings Societies, não poderá ser facilmente adaptável às necessidades de outras nações."

O assunto de financiamento, entre nós, ainda não foi devidamente estudado em face da nossa Conjuntura Econômica. Cabe a palavra aos Srs. Atuários. Uma coisa podemos adiantar, é que o que se tem feito até hoje não tem dado resultado e tem prejudicado a finalidade social, de vez que criou uma classe de privilegiados, que usufruem lucros a custa da coletividade, e tem aumentado o número dos descontentes.

E' mais útil ao segurado e ao Instituto, a aquisição, por êste, de terreno, do que o financiamento a 100%.

Para confirmação, citemos, entre muitos, o caso do terreno adquirido pelo IAPC, à rua Goiás, em 1939, por Cr\$ 310.000,00 (trezentos e dez mil cruzeiros). Em 1949, foi feita uma oferta de Cr\$ 1.800.000,00 (hum milhão e oitocentos mil cruzeiros), pelo mesmo, valor êste fixado por avaliador da Bôlsa de Imóveis).

Mesmo calculando os juros de 12%, sobre o seu valor, teríamos um lucro de Cr\$ 949.862,40 (novecentos e quarenta e nove mil, oitocentos e sessenta e dois cruzeiros e quarenta centavos).

Se o Instituto tivesse financiado uma construção daquêlê valor, ao fim de 16 anos, e, ainda mesmo aos juros de 12%, receberia o seu capital e mais Cr\$ 640.137,60 de juros, ou em outras palavras, teria um prejuízo de Cr\$ 949.862,40 (novecentos e quarenta e, nove mil, oitocentos e sessenta e dois cruzeiros e quarenta centavos).

De 1939 a 1946, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais adquiriu, no Distrito Federal, terrenos no valor de Cr\$ 58.275.654,00.

Em 1950, procedemos a uma reavaliação dêstes terrenos e, tomando para valores unitários os da Prefeitura do Distrito Federal, encontramos um valor de Cr\$ 384.907.857,10 ou seja um benefício de 564%!

Com o fim de procurar ajustar os salários ao custo da vida, adotaram alguns governos medidas com relação aos aluguéis, medidas estas que, no fundo, tendem para a socialização de propriedade e trazem, como consequência, o afugentamento dos capitais. Ninguém mais constrói para alugar; todos constroem para vender, encarecendo a propriedade.

Com relação à lei do inquilinato, observou-se no Distrito Federal que, em 1952, apenas 47.2% dos inquilinos se valiam dos benefícios da lei, os restantes 52.7%, já estavam pagando aluguéis novos ou então procurando comprar casa.

Diz o professor L. GRABBE, da Universidade da Columbia, encarregado das Pesquisas sobre Urbanismo e Habitação, num artigo intitulado "As repercussões da regulamentação dos aluguéis nos Estados Unidos"!

".... De qualquer modo, o controle dos aluguéis parece ter contribuído para a diminuição de casas para locações ao mesmo tempo também diminuída a construção de habitações para locação, como vimos acima."

Além de entrar o ritmo das construções, também contribui a lei do inquilinato para o perecimento do patrimônio imobiliário, que não é individual e sim nacional — de fato não produzindo o imóvel renda, não há interesse em conservá-lo. Criam-se assim as casas de cômodos (cottages).

A este propósito escreveu PAUL VOISIN — "Une Politique de L'Habitat:"

".... Não é, aliás, menos escandaloso ver que, dentro de certos limites, mais de um proprietário negligenciando seu imóvel, maior renda obtém e que se o prédio, durante muito tempo, constituiu uma mina de ouro, não foi senão para os próprios donos de casas de cômodos."

A lei do Inquilinato também cria a indústria das sublocações. Tempo houve em que a maior aspiração do indivíduo era construir casa para alugar, pensava, assim, ao morrer, deixar sua família a coberto das necessidades; a lei do inquilinato, justamente com a depreciação da moeda, tornou aquele desejo uma quimera.

A França, vendo parecer seu patrimônio imobiliário, promulgou a lei de setembro de 1948, que permite o aumento dos aluguéis escalonados no tempo, e de acordo com as condições de habitabilidade do imóvel.

No Rio de Janeiro, as novas locações foram realizadas sem nenhum controle e apresentaram, em 1950, um índice médio de aumento de 665% sobre o padrão de 1940.

E' inegável que o direito de propriedade sofreu algumas restrições e, como escreveu P. Bernard, "toda a propriedade é um complexo de direitos individuais e de função social" e que "as diversas formas de propriedades diferem uma das outras pela proporção respectiva do direito individual e da função social que entram na composição de cada uma."

A nossa legislação só leva em conta a função social da propriedade em se tratando de propriedade loja. A simples extensão da lei 24.150, de 20 de abril de 1924, à propriedade moradia, daria um grande incentivo às construções, de vez que garantiria um rendimento razoável do capital invertido.

Para elucidar, vem de molde transcrever o que disse a Conjuntura Econômica, apreciando a lei do inquilinato de 1.º de janeiro de 1951, que liberou os aluguéis das novas construções:

".... Tudo leva a crer, no entanto, que o número de "Habite-se", para residências, concedidos em 1951, tenha sido quase 10% maior do que no ano precedente, ainda inferior ao nível do ano

base de 1946. Assim é que, em 1951 obtiveram "habite-se" 4.285 residências, até setembro, contra 3390 em período idêntico de 1950.

Com respeito a casas populares o aumento foi extraordinário; da ordem de 50%, em relação a 1950, fazendo saltar o índice de 146 para 226."

Torna-se, pois, necessário encontrar a solução do problema financiando a juros baixos e a prazos curtos, bastando para isto obter o auto-financiamento da construção, pelos próprios interessados, o que se consegue facilmente, com as cooperativas de construção tão bem organizadas na Inglaterra, onde tiveram início em 1781.

Referindo-se às cooperativas de construção, diz SAMUEL PARKER, *op. cit.* :

".... "As Buildings Societies" criaram na Inglaterra uma mística de habitação familiar, uma mística de "Lar". De um modo geral, elas foram dirigidas por homens tendo um ideal muito elevado e espírito de desinteresse. Elas tiveram, no conjunto, um êxito extraordinário.

Que julgemos por alguns dados:

O "Haver", no balanço das Buildings Societies, era no fim de 1936, de mais de 98 milhões de francos.

Mais de 2.800.000 casas foram construídas, de 1920 a 1930, graças à sua intervenção.

Em 1935, 298.079 casas, foram construídas com a sua assistência e, somente 1.139, com a do Estado.

Em 1936, 286.202 casas foram construídas com a assistência das "Buildings Societies" e, somente 222 casas, com a assistência do Estado.

Em período de crise mundial, em 1936, as "Buildings Societies", permitiram a construção de 146.000 casas e deram trabalho a 750.000 operários.

As "Buildings Societies" criaram na Inglaterra de um modo absoluto, uma classe média. De 1920 a 1939, 2.800.000 casais puderam obter uma habitação graças aos auxílios das "Buildings Societies".

Eles teriam ficado, na sua maioria, simples locatários se as "Buildings Societies" não existissem. Estes 2.800.000 casais, que representam de 9 a 10 milhões de pessoas cessaram de ser proletários; tornaram-se, agora, pequenos proprietários.

Estão estabilizados. Sua mentalidade de hoje, em diante, é completamente diferente. De uma atitude reivindicadora, eles passaram ao estado de homens e mulheres conscientes de sua dignidade.

Eles têm uma casa, um teto. Eles não são mais párias.

Sir HAROLD BELLMAN declarou com justa razão: "as Buildings Societies" fizeram "The silent Revolution".

Estas sociedades fundadas na Inglaterra, no século 18, espalharam-se pelo mundo. Fundou-se, em 1831, a "Oxford Provident Building Association of Frankfort, nos Estados Unidos. Em 1880, o governo Francês mandou estudar o assunto nos Estados Unidos; depois, na Alemanha, fundaram-se as Baunparkassen, etc."

HAROLD BELLMAN, in "The Building Societies Movement", assim definiu as "Buildings Societies":

"... Uma sociedade construtora é o conjunto de financiadores e mutuários, operando dentro de normas estabelecidas e controladas pelo Governo, a fim de promover os ideais de economia e Lar próprio. Os capitalistas, que podem ser, associados acionistas, — ou simplesmente depositantes, fornecem fundos, com os quais são feitos os empréstimos para a compra da casa.

A diferença entre a taxa de juros recebida do mutuário prestamista e a que é paga ao associado depositante, constitui margem, que habilita a Sociedade a fazer face às despesas de administração, cifra muito modesta na maioria dos casos, bem como a formar e manter adequado fundo de reserva.

As bases de operação de uma sociedade de construção incorporada e permanente, assemelha-se à de um Banco, do qual, entretanto, diferem na constituição e objetivo, sendo a sociedade essencialmente cooperativista ou mútua, em princípio, e existindo, unicamente, para benefício de seus sócios."

Verificou-se, depois, ser grande o prazo para a obtenção do empréstimo, tendo os ingleses chegado à conclusão de que o único meio era o financiamento obtido com recursos alheios ao círculo dos operadores, conseguindo, mesmo, as caixas inglesas abolir o prazo de entrega logo que os mutuários completavam uma determinada entrada inicial de, mais ou menos 10%.

Sir AUSTIN CHAMBERLAIN, em fins de 1935, por ocasião de uma assembléia Geral, da "Halifax Building Societies" (a maior caixa construtora do Universo), com depósitos no valor de 10 bilhões de cruzeiros, e 873.000 associados, pronunciou um longo discurso sobre a significação do movimento pró "Lar Próprio", onde dizia:

"... Minha cidade natal é Birminham, onde foi fundada a primeira "Caixa Construtora" (no fim do 18º século). O atual desenvolvimento é extraordinariamente diferente daquela primeira experiência. Como não ficariam surpresendidos os fundadores dessa caixa, se lhes fôsse dado ver o desenvolvimento da economia pró "Lar Próprio", na Inglaterra e no mundo inteiro!

Estou ligado a muitas iniciativas de ordem pública do país, mas, nenhuma merece tanto a minha consideração e apreço como o grande movimento de famílias que pugnam pela aquisição de um

patrimônio e de uma casa própria, por meio da economia coletiva! Uma iniciativa originariamente pequena, modesta e desconhecida, tomou um incremento formidável — haja visto a “Halifax Buiding Society”, cujo movimento, nos últimos anos, (digo 20 anos), multiplicou-se 25 vezes! Nunca me foi dado observar semelhante desenvolvimento em empreendimento de outra natureza!”

Em tôdas as modificações havidas no sistema, — quer nas organizações americanas, alemãs ou francesas —, permaneceu sempre intato o princípio inglês: “servir de intermediário entre as pessoas que desejam uma aplicação segura e rendosa do seu dinheiro e aquêles que procuram um empréstimo para construir seu Lar”.

Na sua obra, “la Technique Moderne du Crédit Mutuel”, assim descreve JEAN ANTOINE ROQUEPLO, as “Buildings-Societies”, ou Sociedades de Economia Coletiva:

“.... Os criadores das Sociedades de Crédito Mútuo partiram de uma idéia simples e sã; reunir, num fundo comum, a economia de um certo número de pessoas, na medida da sua criação, e distribuir esta mesma economia, de um modo contínuo, sob a forma de empréstimos. O princípio é o seguinte: pequenas economias, disseminadas, são improdutivas, enquanto que reunidas em porções mais importantes permitem aos beneficiários fazê-la frutificar.

Coletar a economia e distribuí-la, é a finalidade de todo organismo de crédito, não havendo, nesta operação, nenhuma característica que distinga o Crédito Mútua; mas, a característica original desta instituição e que justifica êste adjetivo, é que o beneficiário em questão não pode ser escolhido senão entre os prestamistas, que contribuíram para o fundo comum. Cada prestamista não contribui para a alimentação dêste fundo senão, precisamente, com o fim de ser, um dia, beneficiado por um crédito.”

Estas cooperativas entre nós devem ser constituídas por capitais municipais, fornecidos pelo Comércio e Indústrias, locais. O nosso problema é “municipal”, e enquanto da Capital Federal pensarmos em resolvê-lo, os resultados serão nulos como até aqui.

As cooperativas de construção, que tão bons resultados têm dado na Europa, além de permitir obter do investimento, os rendimentos esperados, têm a vantagem de “educar” a nossa gente, o que constitui a base para a solução do Problema da Habitação, bem como introduzir hábitos de economia, obrigando a cada um, a esforçar-se para obter sua casa.

Em trabalho publicado na Revista “Cooperativa da União Pan Americana”, assim se expressa o Prof. FRANCISCO LUIZ JIMENEZ:

“.... O movimento cooperativo é o melhor sistema econômico social para garantir a *Democracia* no mundo, porque está baseado em princípios essencialmente humanos, que afirmam a personalidade do indivíduo e conservam, para todos, as liberdades essenciais a uma vida amena e segura.

“.... O cooperativismo é o melhor meio para resolver o angustioso problema da habitação porque prescinde da idéia de lucro, obedece à planificação técnica e favorece, em cada caso particular, à realização de normas precisas para dar a cada um a sua Casa.”

As cooperativas não podem prescindir de auxílio financeiro externo, para o seu perfeito funcionamento, e, sobretudo, para diminuir o prazo de espera para obtenção do crédito, auxílio este que seria dado por um *Fundo Social*; adiante referido.

Além do mais, como bem acentuou o atuário J. LOISEL — “As Sociedades de Economia Coletiva ou Cooperativas de Habitação”: a contribuição cooperativa permite uma economia de 50% do capital destinado ao financiamento.

“.... Num país onde a reconstrução necessita a chamada de fundos consideráveis, a economia mínima de 50%, que é a consequência da contribuição cooperativa, não pode senão acentuar toda a importância que representa esta solução.”

Estas Sociedades de Crédito Mútuo, além da segura inversão de capitais, — de vez que são sociedades de Crédito Real —, fomentam, ainda, a economia, habituando os indivíduos a “poupar”, continuamente, com a finalidade de obter sua casa.

A segurança é tanta que, durante a crise financeira de 1931, nos Estados Unidos, sobre 22.071 bancos, 1.561 faliram, (seja 7%), enquanto, no mesmo ano, sobre 11.442 cooperativas para construções de casas, não houve senão 126 falências (seja 1.1%). Ainda apresentam a vantagem de poderem, os financiamentos, ser feitos a juros muito baixos, apenas o suficiente para pagar a administração, de vez que o capital é dos próprios mutuários, que não procuram lucros. A distribuição dos financiamentos se fará, segundo as entradas feitas e o tempo decorrido, não cabendo, nêsse trabalho, o estudo da técnica do seu funcionamento; é nossa intenção, apenas, mostrar a solução a ser adotada.

Organizadas as cooperativas de construção de casas, e criado o Fundo Social da Habitação, passarão os Departamentos de Aplicação de Fundos dos IAP a agirem de outro modo, isto é, contribuindo para o fundo social e administrando as respectivas cooperativas.

Os financiamentos suplementares serão feitos a prazo curtos e juros comerciais.

No memorando apresentado à Comissão de Estudos Econômicos da Europa, pela Aliança Cooperativa Internacional, lê-se:

“.... As sociedades cooperativas de Habitação, constituíram sempre um meio eficaz para combater a carência de Habitação, como a existente desde o fim da guerra. Depois do primeiro conflito mundial, já um grande número destas sociedades se criou, na maior parte dos países da Europa para solucionar o problema da Habitação, conseqüente ou agravado pelo período das hostilidades.

O seu desenvolvimento foi rápido e elas representaram um papel considerável no que concerne a construção de novas habitações, pois que, segundo os países ou localidades, elas participaram numa percentagem de 30 a 40%, naquele propósito.

A questão principal que as cooperativas de habitação devem resolver para preencher sua finalidade é a do financiamento."

Como a distribuição dos créditos se fará periodicamente, de acordo com os depósitos mensais de cada prestamista, quanto maior fôr o montante dos depósitos, tanto maior será o número de contemplados.

Aquêles que já tenham um depósito correspondente a uma determinada percentagem de financiamento pretendido poderão requerer ao seu Instituto, o financiamento suplementar.

Este financiamento suplementar encurtará o prazo de espera por parte do prestamista, apressando a distribuição o que lhe permitirá fazer sua casa mais rapidamente. A partir do momento em que ocupa sua casa, suas prestações serão maiores e, conseqüentemente, aumentará o montante dos depósitos.

Os financiamentos suplementares, feitos, como foi dito, a juros comerciais e prazos curtos, garantirão aos Institutos uma constante renovação dos seus capitais, não permitindo que a depreciação da moeda os afete profundamente, como presentemente acontece, facilitando, também, a atender a um maior número de segurados e mesmo não segurados. Não estando compreendida dentro das finalidades dos Institutos o financiamento da casa própria, senão como uma aplicação de capitais, o sistema ora preconizado permitirá que os capitais da Previdência Social sejam aplicados normalmente, como os de qualquer Instituição bancária.

Vem de molde aqui esclarecer, mais uma vez, que a finalidade dos Institutos é a de dar aos seus associados a Aposentadoria; e a Pensão, às suas famílias. A aplicação de seus capitais em hipotecas é feita, principalmente, para atender aquelas duas finalidades principais.

A organização das cooperativas, para a construção de casas, poderá ser generalizada, permitindo os financiamentos em geral, financiamento estes, que tanto contribuíram para o nosso desenvolvimento.

E' necessário esclarecer que os capitais da Previdência Social não são de propriedade privada dos seus segurados; todos nós contribuimos para a sua formação; uns, direta; outros, indiretamente; eles pertencem à coletividade, é justo, pois, que voltem ao seu seio, na forma de financiamentos para a construção de habitações, sejam elas isoladas ou coletivas, pertençam ou não aos seus segurados.

Os financiamentos feitos indistintamente, como mera aplicação de capital, promoverão o desenvolvimento das construções, criarão a riqueza, fazendo-a circular, aumentarão as áreas locáveis, barateando as respectivas locações, darão trabalho, evitando o "chomage", contribuirão, em suma, para o estabelecimento da Paz Social.

Para se conseguir esta finalidade, torna-se indispensável a revisão de nossa Legislação Social, dentro de um espírito liberal, abandonando seu aspecto tutelar e que, conjuntamente, seja revista a Legislação de Seguros, de modo a permitir a criação do seguro de hipotecas, que tão bons resultados deram nos Estados Unidos.

O financiamento deve ser concedido tendo em vista, apenas, a garantia oferecida, pouco importando a qualidade do indivíduo, sua idade, suas possibilidades econômicas, seu estado civil; esta garantia não deve ser onerada, como atualmente, devendo ser facultado ao segurado, o direito de negociá-la livremente.

O ônus criado com a inalienabilidade do imóvel, é a causa do seu perecimento, porque na maioria dos casos, o segurado depois de aposentado, não dispõe de recursos para conservá-lo.

Exposto assim o aspecto econômico do problema e, preconizada sua solução, passemos a examinar seu aspecto técnico.

SUMMARY

1. *Investments on housing have always been among the most productive, being, historically, the privilege of the wealthy.*

2. *Characteristics of a sound investment: (1) good warrant; (2) rentability; (3) feasibility; (4) social purpose. The four characteristics discussed.*

3. *Several unsuccessful attempts to solve the housing problem for all. Criticism of the methods that have been utilized in Brazil up to the present.*

4. *Illustrations of practical measures undertaken by several Brazilian agencies of social security as regards the housing problem; their criticism.*

5. *Reference to the "building societies" of Great Britain: their policies and the influence on the solving of the housing problem for large number of people of the middle classes.*

6. *Positive suggestions of the Author in favour of the institution of a cooperative system on a municipal basis, capable of solving the housing problem in Brazil. Revision of our social legislation as a prerequisite of such initiative.*

A juridicidade da administração pública é fruto do liberalismo político. Os direitos do homem geram os deveres do Estado. Nos regimes absolutos, o administrador — veículo da vontade do soberano — é, como este, irresponsável. A administração é, apenas, uma técnica a serviço de privilégios de nascimento. O Estado de Direito, ao contrário, submete o Poder ao domínio da Lei: a atividade arbitrária se transforma em atividade jurídica.

CAIO TÁCITO, *Evolução Histórica do Direito Administrativo* (Notas de Aula) "R.S.P.", março de 1955.

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros — São Vicente

ANTONIO PEZZOLO

(Vereador da Câmara Municipal de Santo
André)

CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA FINANCEIRA E LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

É do conhecimento de todos que a Constituição de 1946, foi e é a mais Municipalista das Constituições Brasileiras.

A sua aplicação porém, tem encontrado por parte dos poderes mais fortes da Nação alguma resistência, alegando os Estados e a União que a sua discriminação de rendas não consulta seus interesses. Ela tem sido puramente cumprida.

Em 1949, por ocasião da III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Financeiros, tivemos ocasião de focalizar o assunto, o qual aqui reproduzimos dos Anais daquela Conferência.

"O Sr. Antônio Pezzolo — Sr. Presidente, Srs. Delegados.

Temos acompanhado com o máximo interesse o andamento dos trabalhos desta Conferência, onde reúnem delegados de todos os recantos do país, os quais aqui vieram trazer o que de melhor a teoria e a prática lhes têm propiciado no campo das finanças públicas.

Assuntos do mais relevante interesse para o desenvolvimento dos Municípios, o que quer dizer, do Brasil, estão sendo debatidos democraticamente por este Plenário e pelas dez Comissões organizadas para darem seu parecer e sugestões, sobre assuntos específicos desta Conferência, com a finalidade de aperfeiçoar o mecanismo contábil, e procurando, bem assim, continuidade e unidade na elaboração orçamentária, com a atualização do Decreto-lei n.º 2.416, já consagrado neste último decênio. Existem ainda o propósito de encontrar soluções para a aplicação uniforme das normas financeiras em todo o território e em todos os Poderes — União, Estados e Municípios — tendo como principal escopo o levantamento de boas e oportunas estatísticas financeiras, elementos básicos para estudo dos fenômenos financeiros, que permitirão

equacionar o problema da tributação, mostrando como deve ser enfrentado, no espaço e no tempo, em função da competência de poderes, levando em conta suas rendas e atribuições.

Além desse assunto, outro, pela sua magnitude, não pode ter sua citação e debate evitados neste Plenário. Queremos referir-nos à discriminação de rendas.

Como delegado do Município de Santo André, que apresenta os maiores índices de crescimento no Brasil, colocado em seguida a Santos na Classificação de rendas municipais no Estado, ouvimos com maior satisfação as palavras do Sr. Valentim Bouças, DD. Presidente desta Conferência afirmando que será levada a efeito uma Conferência Tributária após os trabalhos desta.

Efetivamente, não apenas uma nova discriminação de rendas justificaria sua convocação. Ela pode ser justificada em face da discriminação de rendas feita pela atual Constituição, tendo em vista as interpretações na sua aplicação, como, ainda, pela situação criada em Municípios como o nosso que, confiando numa rápida regulamentação da cota devida pelo Estado, incluiu em sua receita as rendas que lhe são devidas constitucionalmente, vindo com grande má-gua a lentidão com que se processam os estudos dessa regulamentação. Isto é de natureza a provocar ausência de orientação nesse particular, notadamente nas fases de elaboração orçamentária, pois não sabe nem lhes são dadas satisfações de quanto lhe é devido e quando lhe serão pagas as cotas.

Portanto, a convocação de uma Conferência Tributária, do prestígio desta, onde técnicos da União, Estados, Municípios e dos Legislativos, equidistantes de competições político-partidárias, em ambiente elevado de mútua compreensão, possam estudar a melhor e mais rápida maneira de aplicação dos dispositivos por acaso ainda não postos em vigor da Carta de 1946 — aproveitando-se, ao mesmo tempo, a experiência de quem os fez e estudar as bases de uma nova e criteriosa discriminação de rendas é do máximo interesse para o nosso Município e, acreditamos, de todos."

"O Sr. Valentim F. Bouças — Presidente — Recebemos, com satisfação, as palavras do ilustre representante de Santo André, no Estado de São Paulo, Sr. Antônio Pezzolo.

Não temos a menor dúvida de que a próxima Conferência, que é de nosso desejo convocar brevemente, para tratar da situação tributária, entre os vários problemas a debater nessa oportunidade, incluirá os mencionados pelo ilustre orador.

E' preciso, porém, não esquecer que essa nova discriminação de rendas ordenada pela Constituição demandará estudo cuidadoso. Daí a dificuldade em que se encontram as próprias entidades, sejam estaduais ou municipais, em colocar a matéria na ordem devida. Por ocasião da futura Conferência da Legislação Tributária, teremos oportunidade de examinar esses assuntos e os esclareci-

mentos trazidos pelos técnicos dos Municípios, Estados e da própria União darão ensêjo a que se elaborem sugestões que informarão o anteprojeto de lei a ser encaminhado ao Congresso, como subsídio ao estudo da matéria.

Queixa-se o contribuinte, muitas vezes, de que encontra determinadas dificuldades para acertar suas contas com o Estado ou com o Município. Verificamos, agora, as mesmas dificuldades entre as próprias entidades — Municípios e Estados. Isto, porém, é consequência natural do nosso desenvolvimento como nação. A nova discriminação de rendas adotadas pela Constituição atual teria de trazer alguns embaraços. Daí o desejo que temos, mencionado já no início desta Conferência, de levar a efeito uma Conferência Nacional de Legislação Tributária.

Aliás, como já tive ocasião de referir, em palestra mantida com os ilustres Secretários da Fazenda dos Estados de Pernambuco e da Paraíba, cheguei à conclusão de que entre os problemas que mais preocupam os Estados do Nordeste é do Norte se colocam, justamente, os oriundos da tributação. Agora, as palavras do ilustre representante de Santo André vêm confirmar que há, de fato, necessidade urgente de se encarar o problema.

Nós, que na Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças nos temos aprofundado no estudo dessa matéria, entendemos que, realmente, a questão tributária é dos maiores empecilhos ao desenvolvimento econômico do país. Agora à medida que se vão desenrolando os trabalhos desta Conferência, cada vez mais se acentua o nosso ponto de vista sobre a necessidade de se levar a efeito, o mais cedo possível, essa esperada Conferência Nacional de Legislação Tributária."

Ainda naquela ocasião em artigo publicado no Boletim n.º 17 de Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças daquela Conferência, abordamos novamente o assunto nos seguintes termos:

"Pelos rumos tomados no plenário dêste Conclave, está fora de dúvida que será brevemente convocada a II Conferência Tributária Nacional.

Os fatos que estão a exigir sua convocação, são, em linhas gerais os seguintes:

— os Estados que alegando terem sido sobrecarregados de encargos, estão a reclamar uma urgente revisão na discriminação de rendas ou atribuições e outros ansiosos para se reunirem em mesa redonda a fim de discutirem competência tributária interestadual;

— os Municípios, por manifestações expressivas, estão demonstrando que, apesar das conquistas obtidas na Carta Constitucional de 1946, a sua posição, na renda Pública não melhorou, ao contrário, percentualmente a sua participação na mesma desce de ano para ano, clamam ainda pela imperfeição na aplicação de dispositi-

vos constitucionais, ou pela falta, pura e simplesmente, de sua execução;

— a União também anseia por novo estado de coisas, mas apesar de poder comparecer ao Conclave, com a sua proposta orçamentária para 1950, praticamente equilibrada, está também saturada de encargos e com planos plurienais de grande envergadura em execução”.

Assim aparece a renda pública, como soma de três parcelas, que não são suficientes para equilibrar, de modo desejável em cada setor, os seus compromissos, encargos ou atribuições.

Diante de tantas reivindicações apresentadas, fazemos uma pergunta introspectiva — será o problema da tributação resolvido com alterações de parcelas que compõem a renda, em benefício de outras, conjugadas essas modificações com as atribuições ou encargos, admitindo-se ficarem constantes as taxas dos impostos e a não criação de novos, ou a solução será encontrada em medidas de ordem econômico-financeira, de âmbito nacional, englobando soluções particulares para cada Estado e Município, levando-se ainda em consideração que, uma transformação na discriminação de rendas ou de encargos deve preceder medidas acauteladoras que a experiência exigem sejam tomadas, a fim de salvaguardar de quaisquer perturbações a organização pública e privada.

Se a situação dos Estados é difícil, a dos Municípios não é menos impressionante, impossibilitados de enfrentar, como o nosso, de modo eficiente, os complexos problemas municipais de saneamento, de transportes, de urbanismo, de assistência social e outros básicos para o desenvolvimento dos centros urbanos e que são atendidos com as minguadas verbas orçamentárias. Se isto acontece com um Município do poder econômico de Santo André, centro industrial de primeira grandeza no País, podemos imaginar as dificuldades e a anemia financeira e administrativa de Municípios do interior.

Evidentemente o sucesso da Conferência que se pretende convocar dependerá exclusivamente de sua preparação, dos estudos que devem se processar intensamente nos Municípios, Estados e na União, descendo-se em análises e peculiaridades locais, para em fase mais avançada serem colocados em correspondência perfeita, indicando-se soluções dentro de um plano suave e gradativo, evitando-se o quanto possível desajustes procurando-se satisfazer o interesse de todos.

Apesar de forte movimento municipalista em todos os campos da vida nacional, não devem os Municípios perder de vista a magnitude do conclave que está para se realizar e serem otimistas demais, deixando de se preparar técnica e intensamente, pois imprevistos de toda ordem podem surgir e surpreender até os mais avisados.

Pela própria constituição e ascendência de prestígio no seio da Federação, a União e os Estados estão em primeiro plano. Sabemos que eles desejam que os Municípios saiam fortalecidos economicamente dessa contenda, porém é preciso que sejam apresentados por todos participantes do mesmo

soluções viáveis, evitando-se que surjam fórmulas momentâneas, despidas de qualquer estudo ou conteúdo técnico, satisfazendo casos isolados ou de grupos, esquecendo-se como ela se comporta no conjunto. Isto só servirá para tumultuar os trabalhos e será desastroso pelas suas conseqüências.

São advertências de quem deseja sinceramente o sucesso da II Conferência Tributária e que da mesma saiam conclusões que satisfaçam a todos, unindo brasileiros do sul ao norte”.

No ano seguinte, em 1950, no I Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros as conclusões neste particular as quais, somos de opinião, devem ser mantidas integralmente, foram as seguintes:

“XIII — 3 — Reivindicam ainda os Municípios, como solução mediata, a reforma constitucional que lhes permita, dentro de prazo razoável e progressivamente, a percepção de, pelo menos, 40% das rendas publicadas arrecadadas no país, quer mediante outorga de novos tributos, quer pela maior participação nas rendas federais e estaduais.

“XIV — 1 — Os Municípios brasileiros proclamam a necessidade da elaboração de um Código Tributário Nacional, em que se fixem as normas gerais a serem observadas e complementadas como medida indispensável à consolidação, pelas três esferas governamentais, das reivindicações municipalistas, através de nítida delimitação dos campos de competência e de obediência às diretrizes básicas de uma política tributária definida em plano nacional. Convém, pois, sejam suspensas as discussões em torno de projetos de Códigos Tributários Estaduais, ora em andamento nas Assembleias Legislativas.

E' recomendada a imediata convocação da II Conferência Nacional de Legislação Tributária.”

Nestas condições, tendo o Exmo. Sr. Presidente da República convocado uma Conferência Nacional de Política Financeira e Legislação Tributária, conforme despacho exarado no processo 1.698/52, da Câmara Federal nos seguintes termos:

“Aprovo, em suas linhas gerais, as conclusões do Conselho Nacional de Economia. Promova o Ministro da Fazenda, com a colaboração do Conselho Técnico de Economia e Finanças, do Conselho Nacional de Economia e de outros órgãos habilitados, as conducentes à reunião preparatória de técnicos federais, estaduais e Municipais, e a realização, a seguir, no menor prazo compatível com os problemas a serem examinados, de um conferência nacional de política financeira e legislação tributária, para o fim de acordar, se possível, com os poderes públicos estaduais e municipais, a coordenação das políticas financeiras, como é indispensável e urgente ao equilíbrio econômico, a realização dos programas públicos e ao desenvolvimento do país.”

Na I Conferência dos Secretários da Fazenda dos Estados realizada em agosto deste ano, é oportuno aqui reproduzir as conclusões dos itens II e IV da Agenda daqueles trabalhos com referência ao mesmo assunto.

“IV — Lei Orgânica da Fazenda Pública”

A) Prosseguimento dos estudos conjuntos entre a União, os Estados e os Municípios, — iniciados pela Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças, conforme recomendação da citada III Conferência Fazendária, — no sentido da elaboração de um anteprojeto de Lei Orgânica que consubstancie normas gerais de direito financeiro:

I — “Atendendo ao interesse demonstrado pelas várias Delegações representadas na III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários por problemas de natureza tributária, foi então instituída uma Comissão Especial com a incumbência de examinar a matéria.

Após longos debates, deliberou a Comissão por unanimidade, propôr uma resolução, que foi aprovada em Sessão Plenária da Conferência, recomendando ao Conselho Técnico de Economia e Finanças,

a) constituição de uma Comissão de juristas e técnicos de administração financeira, para elaborar o anteprojeto de lei orgânica da finança pública, então proposto pela II Comissão Especial daquela mesma Conferência e compreensivo não só das normas já aprovadas pela Conferência como projeto substitutivo ao Decreto-lei n.º 2.416, de 1940, assim como da matéria tributária e outras integrantes da Finança pública;

b) a convocação posterior de uma reunião dos Estados e Municípios para, com a participação da União, examinar o trabalho elaborado pela Comissão referida no item anterior;

c) e, finalmente, a convocação de uma Conferência Nacional destinada a apreciar, em face do referido projeto de lei orgânica da finança pública toda a matéria tributária de interesse.

II — Tendo em vista o projeto de lei n.º 1.698, de 1952, apresentado à Câmara Federal pelo Deputado Lúcio Bittencourt, e relativo a um convênio entre União, Estados e Municípios, destinado a evitar a elevação de impostos e taxas, elaborou o Conselho Nacional de Economia um estudo a respeito da matéria, o qual, submetido à apreciação do Sr. Presidente da República, obteve de S. Exa. o seguinte despacho:

“Aprovo, em linhas gerais, as conclusões do Conselho Nacional de Economia. Promova o Ministro da Fazenda, com a colaboração do Conselho Técnico de Economia e Finanças, do Conselho Nacional de Economia e de outros órgãos habilitados, as medidas

conducentes à reunião preparatória de técnicos federais, estaduais e municipais e à realização, a seguir, no menor prazo compatível com os problemas a serem examinados, de uma conferência nacional de política financeira e legislação tributária, para o fim de acordar, se possível, com os poderes públicos estaduais e municipais a coordenação das políticas financeiras como é indispensável e urgente ao equilíbrio econômico, à realização dos programas públicos é ao desenvolvimento do país.”

III — O despacho acima reproduzido atende, como se vê, ao mesmo pensamento já manifestado na III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários em face da reconhecida necessidade de melhor disciplina da vida financeira e especialmente da legislação tributária do país, dentro da estrutura política vigente.

IV — Nessas condições e considerando, que parte importante da mencionada lei orgânica da finança pública, já se acha elaborada e constitui projeto de lei substitutivo do Decreto-lei n.º 2.416, de 1940, ora submetido a apreciação do Senado Federal, restando, portanto, disciplinar notadamente a parte relacionada com a matéria tributária e o crédito público, a Comissão signatária, em harmonia com o programa de racionalização financeira que, com tanto sucesso, se vem gradativamente levando a efeito em nossa Pátria, recomenda ao Plenário da Conferência dos Secretários de Fazenda dos Estados, que se solicite ao Sr. Ministro da Fazenda:

1) a imediata constituição da Comissão proposta pela III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários e acima referida, com o objetivo de, em prazo pre-fixado, elaborar um projeto de “Lei Orgânica da Finança Pública”;

2) a realização de uma reunião dos técnicos federais, estaduais e municipais, que julgar necessários, visando a preparar os trabalhos da referida Comissão;

3) a posterior convocação de uma Conferência Nacional de Finanças Públicas, com a colaboração do Conselho Técnico de Economia e Finanças e do Conselho Nacional de Economia, com o objetivo de estudar o projeto aludido no item primeiro, tendo em vista os interesses econômicos e financeiros, em geral, do país”.

III — Código Tributário Nacional

B) Melhor coordenação das administrações fiscais, dos 3 níveis de governo, com o fim de obter o máximo rendimento com o mínimo de sacrifício para os contribuintes e exame dos convênios entre a União e os Estados para a fiscalização da cobrança dos impostos:

“Considerando a conveniência de estabelecer melhor coordenação fiscal dos 3 níveis de governo, com o fim de obter o máximo rendimento com o mínimo de sacrifício para os contribuintes;

— considerando que, para atingir êsse objetivo, torna-se necessária a modificação de dispositivos legais que regulam a atividade mercantil, por forma a ampliar o acesso da fiscalização estadual e municipal aos livros e outro elementos de comprovação das operações tributáveis, como já se vem fazendo na legislação fiscal da União;

— considerando que é da competência da União legislar sobre a matéria;

— considerando, por outro lado, as vantagens de intensificar a celebração de convênios não só dos Estados e do Distrito Federal com a União, como também entre os mesmos Estados e entre estes e os Municípios, recomenda-se:

a) que o Governo da União promova desde logo as medidas legais indispensáveis ao efetivo cumprimento dos convênios já celebrados com os Estados e com o Distrito Federal;

b) que os Governos Estaduais e do Distrito Federal enviem as providências adequadas a melhor coordenação da fiscalização tributária, por forma a assegurar a reciprocidade de serviços na luta contra a evasão ou sonegação de rendas e a cutorgar maiores facilidades aos contribuintes no pagamento dos tributos devidos;

c) que o Governo da União promova tão cedo quanto possível, novas disposições legais que permitam ou ampliem o mais eficiente exercício da ação fiscalizadora; e

d) que os Governos Estaduais procurem celebrar convênios entre si e com o Distrito Federal, para os fins em tela, e, sempre que possível, ampliem a colaboração com os governos dos municípios que os integram.”

Por êste relato verificamos que agora, finalmente, entraram as recomendações da III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários e do I Congresso Nacional de Municípios, em uma fase de aplicação objetiva, com as providências contidas nos nºs. 1, 2 e 3 acima mencionadas.

Da mais alta importância para os Municípios Brasileiros e o assunto, como prevenimos em 1949, na III Conferência de Contabilidade.

Apesar do forte movimento Municipalista em todos os campos da vida Nacional, não devem os Municípios perder de vista a magnitude do conclave.

Pela própria Constituição e ascendência de prestígio no seio da Federação, a União e os Estados estão em primeiro plano, sabemos que êles desejam que os Municípios saiam fortalecidos economicamente dessa contenda, porém

não devem os Municípios serem otimistas demais, deixando de se preparar técnica e intensamente, pois imprevistos de toda ordem podem surgir e surpreender até os mais avisados.

Nestas condições tomando conhecimento o II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros de tão momentoso assunto, apresentamos as seguintes conclusões para serem aqui debatidas e afinal votadas:

“A Associação Brasileira dos Municípios coordenará e orientará todos estudos técnico-financeiro para o maior sucesso da II Conferência Nacional de Política Financeira e Legislação Tributária, devendo para tanto:

— convocar técnicos e solicitar estudos e sugestões a fim de que as reivindicações Municipalistas sejam presentes e incorporadas na elaboração do projeto de “Lei Orgânica da Finança Pública;

— dar ciência a todos poderes Executivo e Legislativo Municipais, das fases preparatórias da II Conferência Nacional de Política Financeira e Legislação Tributária a fim de que os Municípios Brasileiros possam comparecer ao mesmo devidamente preparados.”

Quando nos referimos ao moral do empregado, queremos dizer uma *atitude*, um estado de espírito imponderável, mas extremamente importante, cuja origem se encontra nas reações do empregado às suas condições de trabalho, à supervisão a que está subordinado, aos seus colegas de trabalho, sua remuneração, suas oportunidades de promoção, à segurança do seu cargo, seu nível e situação ocupacional e outros problemas pessoais tais como saúde, situação financeira, situação de família, habitação ou transporte, juntamente com seu *conceito* sobre os problemas da Administração e respectivas atitudes para com ele.

ROBERT N. MC MURRY, “The Measurement of Employee Morale, University of Minnesota, 1949, pp. 39-41.

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOCTRINA

Modalidades da Servidão Legal de Aqueduto

JAIR TOVAR

1. IMPORTÂNCIA E CONCEITO DESSA SERVIDÃO

A servidão legal de aqueduto, que por força de influência da denominação francesa, (1) também foi chamada pelos nossos juristas — servidão de “passagem de água”, — (2) mereceu do Código de Águas uma atenção mais desenvolvida, compreendendo seus dispositivos reguladores a matéria constante dos arts. 117 a 138, enquanto o Código Civil a encerra num só artigo — o 576 e seu parágrafo único.

Resulta relevar disso, que lhe veio a reconhecer a lei importância considerável, revivendo-se, por outros aspectos, aquela magnificência que lhe era atribuída no tempo do velho Império Romano, ao consolidar os princípios imanes do direito.

Nessa época, o poeta FRONTINO colocava as construções grandiosas destinadas aos aquedutos em plano idêntico ao das pirâmides, e a respeito dessas construções se disse que, vitoriosas sobre o tempo, atestam ainda hoje o esplendor que teve outrora a grandeza de Roma. (3)

Aqueduto é o direito de conduzir a água pelo prédio alheio — assim era definido no direito romano. (4)

O meio pelo qual esse direito se objetiva, — ou por essas grandiosas construções ou através de canalizações ou regos, subterraneamente, ou à face da terra, sempre é também denominado aqueduto.

O velho LOBÃO assim o definia: “A servidão de aqueduto é a faculdade de conduzir a água pelo *prédio alheio*, ou ela provenha do mesmo prédio ou de outra parte”. (5)

Completando esse conceito, observava LAFAYETTE com minúcias, que essa servidão não tem por objeto o uso de águas alheias, porém a *passagem ou condução de águas “cujo uso ou propriedade pertence por título preexis-*

(1) *Servitude de passage des eaux.*

(2) LAFAYETTE, *Dir. das Coisas*, § 122 B.

(3) DALLOZ, *Rep.*, vol. XIX, verb. *eaux*, n.º 277 — “*Vainqueurs du temps, attestent aujourd’hui ce que fut Rome autrefois*”.

(4) *Aquaedutus est jus aquam ducendi per fundum alienum* (Dig., *De serv. praed. rust.*, VIII, 3).

(5) *Tratado das Águas*, § 79.

tente ao dono da herdade dominante, como são as que brotam em terreno seu, as que o atravessam ou lhe passam pela extrema, as que vão cedidas pelo prédio vizinho ou as que tira do rio público". (6)

Mas a servidão do aqueduto pode ser entendida hoje em sentido geral como compreensiva do direito de passagem de águas, tanto próprias como alheias, e também dos direitos de apreensão (prêsa) da água e sua descarga. (7)

Donde concluímos, que CARVALHO DE MENDONÇA o definiu em termos mais concisos e ao mesmo tempo singelos, quando conceituou:

"Servidão legal de aqueduto é a faculdade legal que tem alguém de conduzir água por prédio alheio, ou de prédio alheio". (8)

2. PRIMITIVA APLICAÇÃO DO AQUEDUTO FORÇADO

Pode-se dizer que o alvará de 27 de novembro de 1804, a lei francesa de 29 de abril de 1845 e a belga de 27 de abril de 1848, constituíram os primeiros corpos legislativos, que ampararam com função coativa a passagem das águas por prédios estranhos, desde que se destinassem elas à fertilização das terras.

O conceito romano do aqueduto, que se limitava a regular a passagem da água por terrenos alheios, estabelecido por uma convenção, adquiria com ela um viço novo e maior plasticidade para se converter na moderna compreensão.

Entretanto, a lei portuguesa, logo a seguir mandada aplicar no Brasil pelo alvará de 4 de março de 1819, sobre a qual repousa a nossa instituição do aqueduto, estabelecia que ele havia sido criado *tão-somente em benefício da agricultura*, pelo que muitos juristas, entre os quais LAFAYETTE, (9) restringiam a sua aplicação aos serviços dos estabelecimentos rurais; e nessa trilha CARVALHO DE MENDONÇA, que, não obstante, reconhecia uma possibilidade de aplicação do alvará no tocante ao uso da água para "alguns engenhos". (10)

Veio o Código Civil e positivou que o direito do aqueduto, com sentido de servidão legal, era instituído "em proveito agrícola ou industrial", incluindo assim, definitivamente, a indústria como também favorecida por êsse benefício, ao lado da agricultura.

Já a êsse tempo comentava SÁ PEREIRA com o brilhantismo de sempre:

"O alvará citado não se referia só à rega das terras, mas também ao seu

(6) *Loc. cit.*, n.º 2.

(7) MARCHI, in *Diz. prat. de SCIALOJA*, voce "*acquedotto*".

(8) *Rios e Águas Correntes*, n.º 175.

(9) "Criada por lei para favorecer tão-somente a agricultura, a aludida servidão não pode ser concedida senão para as águas que são destinadas aos usos e serviços dos estabelecimentos rurais e não para as que teriam de ser aplicadas aos usos puramente domésticos ou no serviço de fábricas industriais". *Dir. das Coisas*, n.º 112-B, n.º 3.

(10) *Rios e Águas Correntes* n.º 175, let. c.

esgôto, quando inundadas, o que o nosso texto expressamente não consigna. O dessecamento delas, o enxugo dos pântanos é, às vêzes, tão necessário e proveitoso à agricultura como a irrigação, e nós pensamos que o legislador os compreendeu implicitamente no texto, dada a generalidade de sua redação e à frase “em proveito agrícola e industrial”, que domina tudo, por traduzir o motivo determinante da lei”. (11)

De forma que, com o advento do Código de Águas, estabelecendo as quatro hipóteses que estamos examinando, não se fez mais do que consolidar com as duas últimas a compreensão em que os mestres já tinham o proveito agrícola e industrial.

3. DISPOSIÇÕES LEGAIS E SUAS ORIGENS

O Código Civil sem expressar uma definição nem objetivar as modalidades pelas quais se verifica esta servidão, como neste particular faz o Código de Águas, assim dispõe no art. 567:

“E’ permitido a quem quer que seja, mediante prévia indenização aos proprietários prejudicados, canalizar, em proveito agrícola ou industrial, as águas a que tenha direito, através de prédios rústicos alheios, não sendo chácaras ou sítios murados, quintais, pátios, hortas ou jardins”.

SÁ PEREIRA (12) criticando a redação defeituosa do texto, diz que toda ela assenta na enunciação do art. 456 do Código Civil Português. (13)

A redação do art. 117 do Código de Águas corresponde à dos arts. 144 e 145 do Projeto revisto pela Comissão Especial da Câmara, aprovado em segunda discussão em 1920, com a modificação da expressão “encanar” para “canalizar”.

Por sua vez, tais artigos provinham do anteprojeto VALLADÃO, arts. 167 e 168, retirando-se dêstes as expressões “subterrâneamente ou a descoberto”, que se seguiam ao trecho inicial do primeiro dos citados artigos após a palavra “outrem”, expressões essas que, por sua vez, procedem da redação do aludido art. 456 do Código Civil Português.

A servidão legal de aqueduto deriva entre nós do alvará de 27 de novembro de 1804, que foi mandado aplicar no Brasil pelo alvará de 4 de março de 1819, tendo sido Portugal a segunda nação que o adotou, seguido pela França (Lei de 29 de setembro de 1845) e pela Espanha, em 1819, cabendo a primazia de sua instituição à Itália, em 1216. (14)

ABEL DE ANDRADE faz recuar a referência de sua aplicação em terras portuguesas ao conteúdo de um aresto transcrito por PEGAS. (15)

(11) *Man. do Código Civil*, vol. VIII, n.º 98.

(12) *Op. cit.* n.º 96.

(13) *Cod. Civ. Português*, art. 456: “E’ permitido a qualquer encanar subterrâneamente ou a descoberto, em proveito da agricultura ou da indústria, as águas a que tenha direito, através dos prédios rústicos alheios, não sendo quintas muradas ou quintais, jardins, hortas ou pátios adjacentes a prédios urbanos, etc”.

(14) VALLADÃO, *op. cit.*, pág. 162.

(15) *Com. ao Cód. Civ.*, pág. 184; MARTINHO GARCEZ, no seu *Direito das Coisas*, § 79, faz idêntica referência, mencionando não só PEGAS, Form. 7 cap. 241, n.º 3, como LOBÃO, *Diss.*, sobre o citado alvará de 27 de novembro de 1804, § 3.

4. NATUREZA DA SERVIDÃO DE AQUEDUTO

A servidão de aqueduto, em regra, é uma servidão legal.

Os nossos civilistas anteriores ao Código Civil classificavam as servidões quanto à sua *origem*, em *legais* ou *convencionais*, sendo as primeiras, conforme indica a expressão, procedentes de uma disposição legal compulsória, enquanto as segundas resultam da convenção, da disposição de última vontade e da prescrição aquisitiva, não podendo ser estabelecidas senão mediante consentimento, expresso ou tácito, do dono do prédio serviente. (16)

Como na maioria dos casos estas últimas são estabelecidas pela convenção, daí se denominarem genericamente *convencionais*.

As chamadas servidões legais, quando impostas pela situação dos prédios, em decorrência de imperativos da natureza, também são denominadas pelos civilistas *servidões naturais*, enquanto as convencionais são, outrossim, designadas por alguns Códigos como *decorrentes de fato do homem*, em correspondência oposta àquela denominação.

Aliás, CARVALHO DE MENDONÇA se insurge razoavelmente contra essa designação das convencionais, pois tal equivaleria a deixar fora de tal classe as que se adquirem pela prescrição, cujo conceito jurídico envolve mais uma *omissão* ou *negligência* do que um verdadeiro *ato*. (17)

O Código Civil capitulou a matéria relativa às servidões legais sob a rubrica de “direitos de vizinhança” (*jura vicinitatis*), e entre os direitos aí reconhecidos para terem vibração encontra-se o do art. 567 acima transcrito, onde se conceituou a servidão legal do aqueduto.

Com o advento do Código de Águas, este dedicou ao instituto um título inteiro, sujeito à denominação “*servidão legal de aqueduto*”; mas limitou a quatro destinações o aqueduto coato, entre elas as que já estavam previstas no Código Civil.

5. COMPREENSÃO DO AQUEDUTO

O fato de ser estabelecido o aqueduto legal para certos usos das águas não importa, entretanto, na impossibilidade da existência de aquedutos convencionais para quaisquer outros usos.

Basta para isso que haja a vontade pactuante, ativa ou omissivamente, dos proprietários dos prédios vizinhos.

Desde que a condução das águas se venha a fazer para fins que não sejam aqueles enquadrados nos Códigos Civil e de Águas, a servidão do aqueduto somente poderá ter o aspecto de convencional.

O senhor de um prédio que pretenda canalizar águas através de outro para irrigar o jardim do seu, somente por meio da servidão convencional poderá atingir tal objetivo.

Com apoio coativo na lei, não lhe será possível a realização desse intuito, alegando que a servidão de aqueduto seja uma servidão legal, pois que só

(16) LAFAYETTE, *op. cit.*, § 120.

(17) *Op. cit.*, n.º 182.

assumiria essa característica nas hipóteses prevenidas em lei, as quais têm tôdas por fim a satisfação de uma exigência de fundo social.

Neste ponto, a instituição do aqueduto com o seu caráter atual se distingue da instituição romana, que se constituía sempre como servidão convencional, enquanto hoje, na generalidade dos casos, se constitui como servidão legal.

Foi na própria Itália que se operou a transformação, como já dissemos pouco antes, sendo a Lombardia e o Piemonte as primeiras regiões a adotarem o aqueduto compulsório.

Atribui-se a um *podestà* de Milão, de nome Brunasio Pocha, a primeira disposição relativa à passagem obrigatória das águas. (18)

A servidão de aqueduto, quando convencional, tem no próprio ato ou contrato que a constitui, a sua regulamentação quanto ao destino da água a ser conduzida, a forma de construção e direção do aqueduto, a matéria da canalização e o modo do seu exercício, a utilização das águas pelo prédio serviente, etc., subordinando-se, o que fôr omissso, aos princípios gerais reguladores do aqueduto legal. (19)

6. FUNDAMENTO DA SERVIDÃO

A servidão legal de aqueduto tem como causa direta o interesse privado e, como causa indireta, o interesse público. (20)

E' estabelecida pela lei, mas necessita da atividade dos interessados nela, para que possa ser utilizada.

Isto importa dizer que êsse reconhecimento da lei não age de pleno direito, conforme estudaremos adiante; mas, uma vez verificadas as hipóteses configuradas nela para êsse reconhecimento, o direito imediato do indivíduo tem em seu favor a coação mediata do interesse público.

Assim explica a sua necessidade um dos nossos maiores conhecedores da matéria:

"A ação da lei justifica-se pela necessidade de proporcionar remédio à situação precária, em que se achava o proprietário das águas, ou o dominante de uma servidão de haurir águas, para aplicá-la às necessidades do seu prédio, quando encontrasse resistência no proprietário ou proprietários dos prédios intermédios, à passagem das águas, até atingirem o prédio que os mesmos deviam prover, no sentido de satisfazer os reclamos de sua exploração". (21)

Nessa justificação encontra-se um resumo da magistral lição de GIOVANNETTI, de que se vem servindo a doutrina de todos os povos estudiosos do assunto. (22)

(18) LOMONACO, in *Enc. Giur.* de MANCINI, voce *acque*, parte II, n.º 15.

(19) DÍDIMO DA VEIGA, *Man. do Código Civil*, n.º 351.

(20) PACIFICI-MAZZONI, *Dir. Civile Italiano*, vol. III, parte II, n.º 250.

(21) DÍDIMO DA VEIGA, *Man. cit.* n.º 348.

(22) No *Régime des eaux* § 3.º, assim começa o eminente jurista italiano: "Le principe du passage forcé est d'une absolue nécessité. Sans lui, on aura jamais la liberté d'utiliser les eaux et le progrès de l'agriculture irrigatoire rencontrera à chaque pas des entraves

7. CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS DA SERVIDÃO DE AQUEDUTO

A servidão de aqueduto é *contínua*, pois que não necessita de fato do homem para ser exercida, uma vez constituída objetivamente; em via de regra é *aparente*, porque se manifesta por meio de sinais visíveis, salvo quando subterrânea; e é *afirmativa*, pois que obriga o dono do prédio serviente a tolerar que o senhor dominante faça quanto necessário para a condução das águas.

FOSCHINI, encarando o objeto do aqueduto, nêle descobre ou um *benefício positivo* ou um *benefício negativo*, consistindo êste do afastamento dos prejuízos que podem sobrevir das águas, como acontece no aqueduto para enxugo das terras; e consistindo aquêle nos serviços imediatamente úteis, que podem resultar da condução das águas com o seu aproveitamento, como sucede no aqueduto para o serviço das primeiras necessidades da vida. (23)

“ACCOGLIENZA dunque e RIPULSA ecco i due intendi possibilee prossimi per la condotta di una acqua”: pode-se dizer que assim resume o velho professor napolitano a função do aqueduto.

E em consequência os classifica em aquedutos *lucrativos* e aquedutos *defensivos*.

Com os primeiros, trata-se de recolher as águas; com os segundos, de as remover.

No conceituar do direito real de servidão, além do elemento da utilidade — *servitus fundo utilis debet* — entrava, outrossim, a consideração da vizinhança, de tal forma que IHERING reconhecia tôda a sua teoria como “a individualização do direito de vizinhança, substituindo-se a lei pela vontade do indivíduo.” (24)

De tal forma se justifica o motivo de colocar o legislador do Código Civil o estudo da servidão de aqueduto na seção relativa aos *direitos de vizinhança*, na parte referente às *águas*, conquanto os princípios gerais do direito real de servidão predial estejam compreendidos em capítulo à parte. (25)

8. OS USOS PREVISTOS NA LEI

O Código Civil, ao se referir aos usos a que se destina a servidão de aqueduto, fala simplesmente em “proveito agrícola e industrial”.

O Código de Águas enumera quatro espécies de aquedutos impostos pela coação da lei:

- a) para as primeiras necessidades da vida;

insurmontables dans le caprice, la mauvaise volonté et la cupidité des propriétaires des fonds intermédiaires. J'ai déjà dit, et il est bien reconnu, que l'eau est une des causes les plus puissantes de la fertilité du sol”. Ver, outrossim, *apud* GIANZANA, *La teorica delle acque private*, pág. 435 e CODOVILLA, *Dir. delle acque*, vol. II, pág. 93.

(23) *Teórica delle acque*, pág. 84, ed. 1883.

(24) DÍDIMO, *Man. cit.* IX, pr. parte, n.º 342.

(25) *Código Civil* — Das servidões prediais, arts. 695 a 712.

- b) para os serviços da agricultura ou da indústria;
- c) para o escoamento das águas superabundantes;
- d) para o enxugo ou bonificação dos terrenos.

Essas espécies, constantes do art. 117 dêsse último Código, já eram todavia consagradas desde há algum tempo pelo direito de outros povos.

O Código Civil italiano delas cogitava nos arts. 598 (as duas primeiras), 606 (a terceira) e 609 (a quarta). (26)

O egrégio ROMAGNOSI distinguia seis classes de aquedutos:

- 1.º os aquedutos para a navegação;
- 2.º os aquedutos para a irrigação das terras;
- 3.º os aquedutos para as artes e misteres;
- 4.º os aquedutos para os usos domésticos;
- 5.º os aquedutos para a colmatagem dos terrenos; (27)

6.º e finalmente, os aquedutos para a defesa humana, isto é, para as fossas das praças de guerra e para a polícia das cidades. (28)

RICCI (29) encontrava cinco classes de aquedutos, entre elas figurando a obrigação de construção de pontes sobre os cursos de água, para permitir aos fronteiriços atingir os próprios prédios e o direito de apoio sobre as margens de outrem para a derivação da água.

Na primeira enumeração há casos que já não mais têm razão de ser, como ressalta à observação do jurista; e na segunda, não obstante merecer os encômios de MAZZA, (30) a eleição dos direitos adjetos ou conseqüentes, que salientamos, considerados como se fôsem casos distintos, parece-nos sem razão.

Nesta crítica enquadra-se o art. 215 do projeto VALLADÃO, revisto pela Comissão Especial e aprovado em segunda discussão pela Câmara em 1920, no qual se faz referência a que a “servidão legal de aqueduto aproveita, também, às usinas elétricas”, (31) visto que estas se podem enquadrar perfeitamente entre os motivos enumerados na lei.

Assim, restam de fato as quatro hipóteses hoje positivadas no Código de Águas.

(26) Art. 598: — “... per le necessità della vita o per usi agrari od industriali”. Art. 606: — “... affini di scaricare acque sopra abbondanti”. Art. 609: — “Il proprietario che intende prosciugare o bonificare le sue terre”...

(27) “Colmatagem”, segundo CÂNDIDO DE FIGUEIREDO, vem a ser “o depósito ou sobre-posição de terras, resultantes de obras de arte ou escavações para plantio de arvoredo”. E’ neologismo que corresponde, em nossa língua, a “atulhagem”, “entupimento”.

(28) ROMAGNOSI, *Della condotta*, págs. 360-1; GIANZANA, *Teórica* n.º 1.593; FOSCHINI, *op. cit.*, pág. 84.

(29) *Man. Cod. Civ.*, vol. II, pág. 409.

(30) *Dei diritti sulle acque*, n.º 53.

(31) *Direito das Águas*, pág. 215.

Não é demais, entretanto, objetivar que um só aqueduto pode servir a mais de uma finalidade das previstas na lei.

9. AS PRIMEIRAS NECESSIDADES DA VIDA

O nosso texto legal refere-se a “primeiras necessidades da vida”, enquanto o dispositivo onde vai buscar sua fonte fala simplesmente nas “necessidades da vida”.

Afigura-se-nos, de tal modo, que o nosso legislador quis restringir o favor legal, tanto mais que nessa matéria de servidão as interpretações devem ser sempre restritivas do gravame.

Outras legislações utilizam como correspondente à expressão “primeiras necessidades da vida” a seguinte: “para o serviço doméstico dos seus habitantes”; e nela fazem compreender as águas destinadas à bebida humana, à salubridade, assim como à rega de hortas e jardins e para dessedentar animais. (32).

ROMAGNOSI observava que a água, constituindo um objeto altamente interessante a todos, tinha tal consideração na vida privada e comum economia dos antigos, que a sua interdição, como a do fogo, significavam a perda do direito à vida social. (33)

Para LOMONACO, essa observação por si basta para tornar patente a função primacial que a água exerce na vida física e em coletividade do homem (34)

Sob a expressão “necessidades da vida” devem estar compreendidas, segundo PACIFICI-MAZZONI, tôdas as necessidades reais para cuja satisfação a água seja indispensável, (35) precisando, entretanto, que o pedido seja comprovado e justo, não bastando mera alegação.

Dando-lhe uma elasticidade maior, outros entendem que a “necessidade” requerida para dar ensejo à servidão legal não se faz mister que seja absoluta e material, bastando ser relativa e econômica. (36)

Por outro lado, tem-se compreendido sempre fora do âmbito de aplicação do aqueduto legal aquelas águas destinadas a uso exclusivamente voluptuário, como por exemplo as dirigidas a uma fonte de embelezamento, pois constituindo a servidão uma limitação do direito de propriedade, quaisquer normas a elas relativas devem ser sempre interpretadas restritivamente. (37)

(32) SPOTA, *Trat. de Der. de Águas*, vol. II, pág. 886, nota 145.

(33) *Condotta delle acque*, § 315.

(34) *Ist. de Dir. Civ. Ital.*, vol. 3.º, pág. 381, ed. 1894.

(35) *Op. cit.*, vol. III, parte 2.ª, n.º 251.

(36) MARCHI, in *Diz. Prat. de SCIALOJA*, voce “*acquedotto*”, § 2.º.

(37) MAZZA, *Dei dir. sulle acque*, n.º 53. — GIANZANA observa que, conquanto a expressão do Código italiano “para as necessidades da vida” deva entender-se no sentido mais lato, isto é, para todos os misteres, seria de bom aviso excluírem-se os usos voluptuários, porque o puro e simples cômodo de um, sem o sinêta da necessidade, não deve servir para incômodo ou dano de outro” (*Teórica*, in *Dig.* n.º 1.561).

As águas utilizáveis por aqueduto para as primeiras necessidades da vida podem provir de rios, derivações de águas correntes, lagos, fontes, poços artesianos, açudes, cisternas e outras procedências, (38) mas nem sempre tais águas possuem os requisitos da potabilidade, (39) tornando-se então necessário fazê-las potáveis, mediante adequados processos físico-químicos, ou seja, a decantação, a filtração, a destilação sucessiva, a correção, a depuração química e a depuração bacteriológica ou esterilização. (40)

10. DIVERGÊNCIA QUANTO ÀS ÁGUAS MINERAIS

Não só no tocante às primeiras necessidades da vida, como no de sua utilização para fins industriais, divergências de pensamento repartiram os juristas italianos sobre se as águas minerais e termais estão compreendidas entre aquelas que podem servir à solicitação do aqueduto legal.

VENZI, sem distinguir entre pessoas físicas ou jurídicas titulares, opina favoravelmente, desde que as águas sejam utilizadas para uso exclusivo do prédio dominante, como aconteceria a um estabelecimento de cura. (41)

De igual forma opinaram GIANZANA, DIONISOTTI, RICCI e MAZZA, (42) enquanto, em sentido contrário, se expressam PACIFICI-MAZZONI e MARCHI, para os quais o favor legal, referente às necessidades da vida, diz respeito unicamente às exigências domésticas.

Procurando conciliar a divergência, surgiu a opinião intermediária de BORSARI, no sentido de que possa pedir o aqueduto também o *legítimo representante* daquele a quem a água possa servir, como aconteceria a um seu mandatário ou encarregado especial. (43)

Em nosso direito, as águas minerais e termais estão submetidas a regime especial, constante do chamado *Código de Águas Minerais*, baixado pelo Decreto-lei n.º 7841, de 8-8-1945. (43-A).

11. COMPREENSÃO DOS SERVIÇOS AGRÍCOLAS E INDUSTRIAIS

Que se deve entender por serviços da agricultura ou da indústria?

O alvará de 27 de novembro de 1804 limitava-se a conceder o aqueduto, nos seus §§ 11 e 12 “para regar as suas terras”, ou seja, “para a rega de terras ou alguns engenhos”.

(38) Ver o estudo das “*água nocivas*”, na Rev. do Serviço Público”, vol. 66, n.º 1.

(39) PACIFICI-MAZZONI, op. e vol. cit., n.º 252; FABREGUETTES, *Traité des eaux*, vol. II, n.º 426.

(40) GILARDONI, *Acque pubbliche e impiaeti elettrici*, vol I, n.º 111.

(41) Notas a PACIFICI-MAZZONI, vol 3.º, parte 2.ª, pág. 360, nota x: “*sia che chi ha voglia servirsene per esercitare l'industria di distribuirla, mediante corrispettivo, ad altri*”. *voglio servirsene per esercitare l'industria di distribuirla, mediante corrispettivo, ad altri*”.

(42) Op. cit., n.º 53, pág. 212: “*se con la disposizione di legge si vuol favorire l'industria, l'agricoltura e si vuole sopperire alle necessità della vita, poco importa che questi usi siano fatti dal proprietario delle acque, o da coloro ai quali esso la ha ceduta*”.

(43) Veja nota 41.

43-A) Ver vol. 67 n.º 3, desta Revista, relativa ao mês de junho do corrente ano (“Contribuição para o estudo das águas subterrâneas”).

O art. 567 do Código Civil, que deu consistência ao preceito, estabelecia simplesmente:

“E’ permitido a quem quer que seja, mediante prévia indenização aos proprietários prejudicados, canalizar, *em proveito agrícola ou industrial*, as águas a que tenha direito, através de prédios rústicos alheios, etc.”.

E não mais especificou.

Como antecipamos no número anterior, não há dúvida que a primitiva concepção dos legisladores e intérpretes, não permitindo a utilização das águas “em destinos que não sejam rurais”, dilatou-se com os novos princípios legais, estendendo-se a quaisquer serviços da agricultura e da indústria.

Sob a expressão “usos agrícolas”, entende PACIFICI-MAZZONI que devem ser compreendidas tôdas as atividades referentes à boa cultura. (44)

De tal arte se veio a fixar entre nós que, por êsse título, a exigência do aqueduto compulsório tanto se poderia operar para o efeito da irrigação de plantações, como de campos, como para o alagamento de arrozais e qualquer outra aplicação de caráter agrário.

No tocante ao “proveito industrial” estão incluídas tôdas as necessidades da indústria, em qualquer sentido, para a satisfação das quais deve ou pode ser feito o uso das águas.

Assim, é de se conceder a servidão do aqueduto compulsório, se a água vai servir de força motriz para movimentar as máquinas de um moinho ou de um engenho de cana, ou uma usina de beneficiar café, arroz ou o que quer que seja, de fundo industrial.

Se para justificar essa interpretação do texto da lei não houvesse a genérica declaração do benefício, tal se teria de adotar e interpretar, em face dos imperativos particulares do Brasil, país amplo, de recursos ilimitados nas esferas da agricultura e da indústria e cujo desenvolvimento tanto mais se apresará quanto mais se dilatarem os campos de uma e as atividades de outra.

O legislador do Código de Águas não faz, entretanto, qualquer restrição ao benefício, quando para ser concedido aos serviços agrícolas ou industriais.

Enquanto na primeira hipótese para a concessão do aqueduto se refere às águas, que sejam para as *primeiras necessidades* da vida, na segunda hipótese inclui, de um modo geral, os “serviços da agricultura ou da indústria, deixando perceber que a simples *utilidade* dessas duas fontes do bem-estar social determinou o intuito do dispositivo. (45)

No atinente ao proveito agrícola, uma questão interessantemente estudada na Itália, foi a que tem por motivo saber-se quando a irrigação dos prédios pode justificar a servidão legal do aqueduto.

(44) *Apud LOMONACO, Ist. di Dir. Civ. Italiano*, vol. III, pág. 381: “*tutti i bisogni della buona coltivazione*”.

(45) O art. 114 da “Lei de Águas” portuguesa já facultava os aquedutos em proveito da agricultura e da indústria, e o Decreto-lei n.º 24.859, de 7-1-1935, no art. 1.º, parágrafo único, definiu a extensão do postulado como “compreendendo-se nestes termos toda e qualquer utilidade das águas na irrigação dos prédios, seu dessalgamento, colmatagem e na aplicação da indústria, inclusive na indústria caseira, no acionamento de fábricas e moinhos, engenhos de moer linho e também o é para o abastecimento de povoações” — In VELGZO DE ALMEIDA, *Com. à Lei de Águas*, n.º 194.

Irigar vem a ser praticar a adução e distribuição artificial da água em favor de terrenos cultiváveis (segundo a hipótese legal), dela insuficientemente abastecidos.

São finalidades da irrigação, que pode ser contínua ou descontínua (periódica):

- a) o *umedecimento* do terreno;
- b) a sua fertilização;
- c) a sua *proteção térmica*. (46)

Essa questão, que chegou a ser levada aos tribunais, teve como virtude a fixação ampla do benefício, justificando-se unicamente sua negativa quando a irrigação fôr invocada para servir a meros complementos voluptuários das habitações, não se enquadrando na compreensão das expressões "agricultura" e "indústria".

De tal arte, a servidão é reconhecida sempre que se destine à irrigação de qualquer cultura, ainda mesmo que exclusivamente à cultura de flores para efeito de comércio ou de indústria, com o que se enquadra como hipótese de utilidade industrial.

Não acontece o mesmo em relação à irrigação dos jardins e parques residenciais, destinados ao exclusivo conforto dos seus donos.

De igual forma, não estão protegidas pelo favor legal aquelas que se desejem destinar às fontes ornamentais, às piscinas, aos aquários (sem intuítos industriais) e outras finalidades de cunho exclusivamente voluptuário.

12. ÁGUAS SUPERABUNDANTES — CONCEITO — DIVERGÊNCIA COM AS SERVIDÕES DE OBRAS E ESCOAMENTO

Já nos referimos, por ocasião do estudo das águas nocivas, ao que se poderia compreender por águas superabundantes. (47)

Geralmente, são elas provenientes das captações dos rios, correntes ou fontes para os serviços de um prédio e excedentes às suas necessidades.

Tomam também as denominações de *águas remanescentes*, *águas superfúas* e *águas transbordantes*.

São, outrossim, chamadas *águas sobejas*, expressão essa mais utilizada para as denominadas *águas de regurgitação*.

E' preciso fixar desde logo que a servidão legal das águas superabundantes não se confunde com aquela servidão atribuída ao prédio de situação inferior, no tocante ao curso das mesmas águas, relativamente às sobras que brotem no superior. (48)

Neste último caso, que constitui uma das chamadas servidões *naturais*, o prédio dominante é o de situação inferior, recaindo a servidão no uso e gozo de tais sobras.

(46) GILARDONI, *op. cit.*, vol. I, n.º 114.

(47) Veja *Águas nocivas*, na *Rev. Serv. Púb.*, vol. 66, n.º 1.

(48) CARVALHO DE MENDONÇA, *op. cit.*, n.º; C. Civil, art. 566.

Esta servidão das sobras não confere ao dominante a faculdade de fazer açudes ou aquedutos no prédio superior, com o fim de tornar possível a servidão, (49) o que pode entretanto ser obtido através de convenção, prescrição ou destinação.

A alínea c do art. 117 do Código de Águas trata da servidão legal de escoamento das águas superabundantes, do que resulta ser dominante aquele prédio onde sobram as águas, e serviente o que se encontra na obrigação de lhes dar passagem.

Também não se confunde a servidão *legal* de escoamento das águas superabundantes com a chamada servidão *natural* do escoamento das águas. (50)

Conquanto ambas tenham o favor da coação legal, divergem nos seguintes pontos:

a) esta última é destinada a dar escoamento simplesmente às águas pluviais e às que nascem espontaneamente no prédio superior e dele provêm, de acordo com os declives naturais do terreno (*naturaliter*), enquanto aquela supõe a intervenção do trabalho humano para a sua situação, a fim de dar passagem às águas de qualquer que seja a natureza e origem;

b) aquela independe de processo para seu reconhecimento e não dá direito a nenhuma indenização para os servientes; ao contrário, sucede em geral com a escoante das águas sobejas, cujo reconhecimento e indenização dependem de processo administrativo ou judicial.

Foi atendendo a essas circunstâncias que o Código de Águas, no seu art. 70, retirou do simples fluxo natural das águas o caráter de servidão, reconhecendo-o como um mero fato da natureza, corroborado pela lei.

A hipótese do aqueduto das águas superabundantes relaciona-se estreitamente com a servidão natural compendiada por LAFAYETTE sob o título de “escoante de águas estagnadas”. (51)

13. BENEFÍCIOS VISADOS — INDENIZAÇÃO

No conceder a servidão legal para o escoamento das águas superabundantes, a lei não faz senão dispor uma norma complementar para a eficiência dos aquedutos concedidos em vantagem da agricultura, da indústria e da higiene, (52) sem o que aquelas águas se tornariam estagnadas e prejudiciais. (53)

De igual forma resolve em relação às águas que, por motivo do terreno reintrante e de pouca permeabilidade, não se infiltram nêles, tornando-o paludoso, tal como veremos no exame da última hipótese para a concessão legal do aqueduto.

(49) LAFAYETTE, *op cit.*, § 124.

(50) CARVALHO DE MENDONÇA, *op cit.*, n.º 181; LAFAYETTE, *loc. cit.* n.º 4.

(51) *Op. cit.*, § 123.

(52) Código de Águas, art. 138.

(53) CODOVILLA, *Acque*, n.º 141.

No caso em exame, trata-se mais de um serviço de higiene, enquanto naquele a estudar tem-se mais à vista a produtividade e aproveitamento do terreno, com o que também se serve concomitantemente àquele propósito.

A lei francesa de 29 de abril de 1845, que se tem dito inspirada no nosso alvará de 11 de novembro de 1804, (54) preceituou, no art. 2.º, “que os proprietários dos prédios inferiores devem receber as águas que se escoam dos fundos irrigados”, pelo que, para alguns, a servidão de escoamento passou a existir de pleno direito, sem necessidade de ser expressamente concedida. (55)

Sem o complementar escoamento das águas supérfluas, que se constitui em consequência forçada da irrigação, não poderiam os misteres da agricultura, na maioria das vezes, objetivar as vantagens colimadas e determinantes do reconhecimento da servidão enquadrada na alínea anterior, referente ao benefício dos serviços da agricultura e, igualmente, em relação às solicitações da indústria.

O gravame, reconhecido pela lei com o sêlo da obrigatoriedade, atinge não só o prédio imediatamente inferior, como todos aqueles que se lhe seguirão até que as águas tenham escoamento natural.

E' preciso que consideremos aqui a hipótese de serem diversos os possuidores dos prédios, que sofram a paciência de um e de outro aquedutos.

Pode suceder que o dono do terreno por onde a água se canaliza para os serviços da agricultura e da indústria seja o mesmo dos terrenos por onde ela já supérflua se escoar; mas nem sempre assim acontece.

Disso resulta que o processo para a concessão tem que considerar tais circunstâncias.

Pela lei francesa, nem sempre é devida uma indenização aos prédios servientes, contrariamente ao que sucede em relação aos aquedutos para as necessidades da vida e para os serviços da indústria e da agricultura, isso porque a servidão de escoamento se exerce, muitas vezes, sem necessidade de trabalho algum, com o simples pendor do terreno, acarretando a passagem das águas uma virtude fertilizadora dêle, compensadora da paciência, tanto mais que o seu dono poderá, em todos os casos, utilizar-se de suas águas.

Entre nós já se entendia que o dono do aqueduto, em princípio, deve indenizar o prejuízo ocasionado pela passagem das águas, relativamente a todos os pacientes; (56) e o Código de Águas agora, nos seus arts. 120 e 121, veio estabelecer normas para a indenização dos prédios servientes, indistintamente para qualquer caso, sem nenhuma reserva para a servidão em aprêço.

14. ENXUGO OU BONIFICAÇÃO DOS TERRENOS

O Código de Águas inclui numa alínea, como integrando um só motivo, as hipóteses do enxugo ou bonificação.

(54) CARVALHO DE MENDONÇA, n.º 178.

(55) COURCELLE, *Législation des eaux*, pág. 304, nota 2.

(56) CARVALHO DE MENDONÇA, *loc. cit.*

E' certo que, muitas vèzes, a bonificação dos terrenos é uma resultante do respectivo enxugo; mas nem sempre essa bonificação dêle decorre.

Ao contrário, torna-se necessária a irrigação das terras, o que dá lugar à hipótese prevista na alínea *b* do art. 117 do Código de Águas

Esta servidão pode ser imposta não só para enxugar o prédio e pô-lo em condições de produtividade ou maior utilidade, como por motivo de defesa da saúde pública. (57)

A bonificação hidráulica, que assim tem por objetivo a regularização e descarga das águas superficiais, no interêsse quase sempre conjugado do saneamento e da transformação dos paludes e terras pantanosas em glebas cultiváveis, pode ser feita por várias formas:

- a) por meio de canais de escoamento em defluxo natural;
- b) pelo ressecamento mecânico por via de bombas;
- c) pela drenagem para local onde se verifique a absorção das águas por sulcos profundos feitos em solo permeável;
- d) pela colmatagem (atulhamento), que pode ser realizada por uma ação *natural* do depósito decorrente de águas ricas em materiais sólidos em suspensão; ou *artificialmente*, com o transporte e depósito de materiais de atulhamento. (58)

Segundo GIOVANETTI, um tríplice objetivo justifica perfeitamente esta servidão legal:

- a) a mudança de terras paludosas em campos férteis;
- b) a bonificação e o saneamento das terras ao mesmo tempo que do ar;
- c) a circulação da água com a possibilidade de tornar útil o seu emprego. (59)

Esta servidão, que LAFAYETTE, incluindo entre as *naturais* denominava de "escoante das águas estagnadas", tem por escopo dar evasão a tais águas, resultem elas do transbordamento das correntes ou provenham de fontes artificiais, de charcos, de paus naturalmente formados ou de qualquer origem. (60)

A saída ou descarga das águas pode ser objetivada por meio de canais, valos, regos ou encanamentos, sejam subterrâneos ou superficiais, (61) e já era preconizado o seu uso no próprio alvará de 27 de novembro de 1804, no seu art. 11 (62)

(57) VELOZO DE ALMEIDA, *op. cit.*, n.º 214, fazendo referência ao decreto português n.º 7.040, de 18/10/1920.

(58) GILARDONI, *op. cit.*, n.º 121, ensina que a bonificação pela colmatagem consiste em elevar gradativamente o nível dos terrenos deficientes ao escoamento, até fazê-lo superior ao do recipiente das águas.

(59) MANCINI, *Enc. Giur.*, voce "acqua", pág. 570.

(60) *Op. cit.*, n.º 123.

(61) Em Portugal essas valas de descarga tomam várias designações, segundo a região ou o seu modo de ser, entre elas "gaivagem" (Cód. Civil Port., art. 462), "guardamato". (Ver CÂNDIDO DE FIGUEIREDO) e "alcorca" (Cód. Civil Port. art. cit.)

(62) "ou para as esgotar, sendo inundadas".

Têm entendido os nossos civilistas que, para se apresentar com a fisionomia de coação legal, carece a necessidade do enxugo, da integração destas circunstâncias:

a) não haver outra saída pelo próprio prédio dominante, salvo, em contrário, sendo a mesma impraticável economicamente;

b) serem precedidos os atos executórios da servidão de uma devida indenização ao dono do prédio serviente. (63)

Pelo exposto se vê que, para a obtenção do direito de servidão, são necessárias formalidades comuns à constituição dos aquedutos com fundamento nas demais hipóteses, inspecionando-se os lugares por onde devam ser estabelecidos, a fim de que fique verificada a pertinência de sua concessão, restringindo-se o prédio dominante à satisfação dos objetivos estritamente previstos na lei, com o menor gravame possível para o serviente e atendendo-se à comodidade dêste, tanto quanto tolerar o exercício normal da servidão.

Esta modalidade do aqueduto compulsório, relativa ao enxugo das terras, encontra eco no art. 609 do Código Civil italiano; e entre as exigências que dêle decorrem para sua concessão, devem ser enumeradas as seguintes:

a) pagamento de uma indenização aos possuidores dos terrenos servientes;

b) menor dano possível na condução (o que é princípio inerente ao próprio direito real);

c) faculdade, por parte dos proprietários dos prédios servientes, de aproveitamento das obras feitas com o fim de saneá-los por sua vez, sob condição de que não resulte dano aos terrenos já saneados;

d) pagamento, por parte dos beneficiários dêsses últimos, das novas despesas decorrentes da adaptação para que o aqueduto possa servir também aos prédios pacientes;

e) pagamento, ainda por parte dêsses, de uma parte proporcional às despesas feitas para as obras tornadas comuns, bem como uma contribuição, também proporcional, necessária para a conservação das mesmas;

f) no caso de oposição de quem se julgue com direito às águas, que derivem do fundo paludoso, desde que não seja possível conciliar os interesses em antagonismo, atender-se-á à exigência do enxugo, mediante adequada indenização do oponente. (64)

15. QUANDO O ENXUGO É SERVIDÃO CONVENCIONAL E QUANDO É NATURAL

Para a bonificação das terras, se não forem integrados os requisitos examinados no número anterior, necessários à concessão do aqueduto *legal*, também pode ser constituída a servidão *convencional*.

(63) *Lafayette*, op. cit., § 123 letra C; *LOBÃO, Dias*, § 22.

(64) *PACIFICI — Mazzoni*, op. e vol. cit., n.º 259.

Corresponde tal servidão à que os romanos chamavam de *aquae educendae*, (65) batizada pelos civilistas como servidão de descarga (66) ou de despejo, segundo a denominação vernácula de alguns.

Para a ilustração com casos que podem ocorrer fixando a hipótese de servidão convencional, aqui estão exemplos:

a) se o beneficiário tem uma saída mais cômoda através do seu prédio e quer utilizar-se de outra através do prédio alheio;

b) se o beneficiário quer fazer a saída das águas para o enxugo, através de casas de habitação, pátios, jardins, alamêdas ou quintais, contíguos às casas, (67) isentos da servidão legal.

Os modos de constituição desta servidão convencional são aqueles comuns às servidões dessa espécie.

Fôrça é não confundir, igualmente, a servidão *legal* do aqueduto para o enxugo ou bonificação das terras com a servidão *natural* de escoamento das águas.

LAFAYETTE esclarece nitidamente a diferença que separa os dois casos, isto é, o da servidão legal de aqueduto para o escoamento das águas estagnadas (o que se aplica também em relação às superabundantes) e a servidão natural de escoamento das águas, segundo o seu fluxo normal.

“Esta é um resultado necessário da situação relativa dos prédios, dá saída tão-somente às águas pluviais e as que nascem espontaneamente no prédio dominante, exclui a intervenção do trabalho humano, e não impõe a obrigação de indenizar ao senhor do prédio serviente.

Aquela, ao contrário, é criada pela lei, admite obra humana, tem por fim abrir passagem às águas estagnadas, qualquer que seja a procedência delas e não pode ser estabelecida senão com prévia indenização do dono do prédio serviente.

Assim que, dado o caso de falta de algum dos requisitos da servidão *natural*, pode o dono do prédio superior reclamar o estabelecimento da servidão *legal* de escoamento das águas que venham a se estagnar nas suas terras” (68).

SUMMARY

1. Both the Code of Waters and the Civil Code provide for the legal servitude of aqueducts, the former being more explicit than the latter. The term aqueduct defined by several authorities. The legal servitude of aqueducts as defined by Carvalho de Mendonça.

2. Legislation concerning aqueducts historically analyzed, emphasis being placed on Portuguese laws and regulations pertaining to the matter.

3. Brazilian legislation with respect to aqueducts, historically considered: provisions of both the present Civil Code and of the Code of Waters.

(65) PAULO, in *Dig. Liv. VIII, T. III, 29.*

(66) GERMANO, *Delle servitu*, Liv. I, n.º 276, 5.

(67) CARVALHO DE MENDONÇA, *op. cit.*, n.º 180. — Ver art. 118 do C. Águas

(68) LAFAYETTE, *op. cit.*, § 123, nota 6.

4. *Nature of the servitude of aqueducts; their classification according to several jurists prior to the enactment of the Civil Code. Criticism of such classification by Carvalho de Mendonça. The Code of Waters and the classification of aqueducts.*
5. *The scope of the concept of aqueduct. Distinction between the current and the Roman concepts.*
6. *The legal servitude of aqueducts directly based on private interests and, indirectly, on the public interest.*
7. *Concepts and characteristics of the servitude of aqueducts. Italian specialists quoted on the matter. The element — servitus fundo utilitas debet and also the factor "vicinity".*
8. *Utilization of the servitude of aqueducts according to the Civil Code and the Code of Waters. Reference to the Italian Civil Code.*
9. *The principle of "the first necessities of life" as the basis of the servitude of aqueducts. Italian authors quoted.*
10. *Difference of opinion as regards mineral waters. Some Italian authorities are in favour of their inclusion in those waters liable to be the object of legal aqueducts while others take the opposite view.*
11. *Scope of the expression agricultural and industrial services and its relationship with the concession of aqueducts. Provisions of the Civil Code on the subject. The Code of Waters places no restrictions on the matter. The problem of irrigation specially considered: its several aspects and subdivisions.*
12. *Superabundant waters; their concepts and several denominations, such as remanent, superfluous or overflowing waters. The legal servitude of superabundant waters not to be confused with that in favour of the property situated below the level of other waters.*
13. *Benefits aimed at by the legal servitude of superabundant waters. Cases of indemnity.*
14. *Drainage of lands. The legal servitude of aqueducts imposed by the public interest. Several processes of drainage of marshes, analysed. Cases of indemnity.*
15. *Drainage as a conventional or as a natural servitude. The legal servitude of aqueducts for drainage purposes to be distinguished from the natural servitude for the flowing of waters.*

... No que diz respeito à seleção de chefes podemos dizer que estamos agora dando o primeiro passo para sair da estaca zero. Este primeiro passo será dado com a adoção do Plano de Classificação de Cargos, ora em fase de ultimção.

Deputado WAGNER ESTELLITA CAMPOS, 1954.

O Tabu da Unidade Jurisdicional

J. PEREIRA LIRA

(Ministro do Tribunal de Contas da União)

— *Tribunal de Contas* — órgão constitucional de julgamento.

— *Só o S.T.F. tem competência, e originariamente, para conhecer de mandado de segurança impetrados contra ele.*

1. Os aplicadores da Constituição no Tribunal de Contas da União têm externado opiniões, nem sempre coincidentes, sobre a competência da Justiça para conhecer dos mandados de segurança impetrados contra o mesmo Tribunal.

Essas opiniões podem assim ser resumidas:

1.^a opinião

Há os que entendem que o Tribunal de Contas tem uma dupla face: é *órgão de cooperação* do Poder Legislativo para a “*administração financeira*” e “*execução do orçamento*” (artigo 22 da Constituição); e *órgão julgador* para as restantes matérias a ele atribuídas pela Constituição, notadamente para

— “*julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores das entidades autárquicas*” (n.º II do art. 77 da Constituição),

— “*julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões*” (n.º III).

Nesse sentido é que a Lei 830, de 23 de setembro de 1949, na seção III, sob o Título “*Jurisdição contenciosa*”, do capítulo III do Título II, estatui no artigo 70 o que compete ao Tribunal de Contas “*como Tribunal de Justiça*”, e estabelece no

“art. 69. Quando funcionar como *Tribunal de Justiça*, as decisões definitivas do Tribunal de Contas têm força de sentença judicial”.

Para os partidários dessa *primeira opinião*, julgadas pelo Tribunal de Contas as matérias em que ele funciona como Tribunal de Justiça, — está feito *em definitivo* o pronunciamento da Justiça, e respeitada a competência constitucional dos ns. II e III do art. 77.

2.^a opinião

Os partidários dessa segunda opinião sustentam que, *mesmo como Tribunal de Justiça*, pode acontecer que o Tribunal de Contas *contrarie à disposição da Constituição* ou *à letra de tratado ou lei federal* ou realize qualquer das hipóteses prefiguradas nas letras *a, b, c e d* do n.º III do artigo 101 da Constituição, e socorridas pelo remédio do *recurso extraordinário* para o Supremo Tribunal Federal.

Consumar-se-ia então, no entender desses respeitáveis intérpretes, aquilo que a Constituição previu, no artigo 101, ao estatuir para o Supremo Tribunal Federal a competência para

“julgar em recurso extraordinário as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais ou juízos” (n.º III do art. 101).

3.^a opinião

Se a segunda opinião advoga e preconiza o conhecimento das matérias julgadas pelo Tribunal de Contas *em grau de recurso extraordinário pelo Supremo Tribunal Federal*, a *terceira opinião* entende certo que o Supremo conhece das mesmas matérias, mas *originariamente*, sem dependência, portanto, de recurso processual.

4.^a opinião

Há quem entenda que é no Tribunal de Recursos, *originariamente*, que se devem rejulgar as causas já julgadas no Tribunal de Contas.

Não mencionaremos a hipótese de serem os pronunciamentos do Tribunal de Contas reexaminados nos juízos singulares, de primeira instância. Essa formulação do problema não resiste a uma análise cuidada e perde de interesse desde que fique demonstrado que *nem mesmo ao Tribunal de Recursos* é lícito deferir o reexame dos *julgamentos*, incluídos pela Constituição na competência do Tribunal de Contas.

Nossa objeção

2. Pedimos licença para objetar que se rejulguem as decisões do Tribunal de Contas, seja no Tribunal de Recursos, seja na justiça de primeira instância.

A Constituição da República deu especial relêvo ao órgão imaginado, criado e estruturado pelo artífice máximo da Constituição de 1891.

Hoje, em face dos textos da Constituição promulgada em 1946, vemos repetida, em quase tôdas as suas linhas, a construção aperfeiçoada da Constituição de 1934. Aumentada foi, até, a competência.

Abandonemos êsses textos constitucionais pretéritos e fixemos as regras da Constituição vigente, de 1946.

3. Além da fiscalização financeira, prevista no artigo 22, a Constituição deu ao Tribunal de Contas da União *jurisdição nacional* (art. 76).

Quando a Constituição cuidou da escolha dos seus membros, adotou o mesmo processo da escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador Geral da República, dos Chefes de Missão Diplomática etc., isto é: aprovação prévia da escolha do Presidente da República, pelo Senado Federal, em votação secreta (arts. 63 e 76).

A Constituição deu ao Tribunal de Contas quadro próprio para o seu pessoal (art. 76, § 2.º) e direito de prover os cargos, concedendo aos seus titulares licenciamento e férias (art. 97).

Cabe-lhe acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento, ao mesmo passo que interpor o parecer prévio sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional.

Assiste-lhe o direito de veto impeditivo a despesas por ventura imputadas a crédito impróprio ou já sem saldo.

Julga, como Tribunal de Justiça (arts. 69 e 70 da Lei 830, de 1949), as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores das entidades autárquicas (art. 77 n.º II da Constituição).

Julga, igualmente da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões (art. 77 n.º III).

* * *

4. Por tôdas essas razões de prestígio constitucional ao órgão de Contas, foram os seus membros *equiparados* aos Juizes do Tribunal Federal de Recursos, quanto a direito, vencimentos, garantias e prerrogativas.

Os Ministros do Tribunal de Contas não podem ser julgados em qualquer justiça de primeira instância, nem mesmo na que lhe é equiparada: o Tribunal de Recursos.

Só o Supremo Tribunal Federal pode processar e julgar *originariamente* os Ministros do Tribunal de Contas, como ao Presidente da República nos crimes comuns, como aos seus próprios Ministros e ao Procurador Geral, como aos Ministros de Estado e aos Juizes dos Tribunais Federais, e ainda aos Chefes de Missões Diplomáticas (letra c, n.º I, do art. 101).

* * *

5. Perguntamos agora: se *um*, ou *dois*, se os nove Ministros do Tribunal de Contas, individualmente ou mesmo coletivamente, só podem ser *processados e julgados originariamente no Supremo Tribunal Federal* (art. 101 da Constituição), — como é que um *ato coletivo*, um *julgamento* do Tribunal de Contas pode ser anulado, reformado, *rejulgado* perante um *juízo singular* ou mesmo perante o *Tribunal de Recursos* ao qual é *equiparado*?

Esse argumento parece suficiente para convencer de que é ao Supremo Tribunal Federal, só ao Supremo, que pode caber o julgamento dos mandados de segurança em que é dado como autoridade coatora o Tribunal de Contas da União.

6. Não queremos acrescentar mais nada. Não desejamos buscar na doutrina alienígena argumentos em favor da tese. Dir-se-á que a situação do

Tribunal de Contas no aparelho institucional brasileiro não permite confrontos com o que existe aliunde. Seja.

Socorramo-nos, pois, na prata de casa, transcrevendo o constitucionalista PONTES DE MIRANDA e, da par com a dêle, a opinião de outro constitucionalista não menos eminente — o Ministro CASTRO NUNES — que considerou o problema com a experiência redobrada de Ministro do Tribunal de Contas e, ao depois, de Ministro do Supremo Tribunal.

Eis alguns tópicos magistrais em que se conceitua a “jurisdição” do Tribunal de Contas, firmada inquestionavelmente no artigo 76 da Constituição:

“Um tanto, como teremos, várias vezes, ensejo de mostrar a luta entre o *pensamento civilístico* dos membros componentes da Alta Côrte e os *princípios de direito público*. Muito se falou então da unidade jurisdicional

“Hoje, e desde 1934, a função de julgar as contas está, claríssima, no texto constitucional. Não haveremos de interpretar que o Tribunal de Contas julgue e outro juiz as re-julgue depois. Tratar-se-ia de absurdo *bis in idem*, ou o *Tribunal de Contas julga ou não julga*”.

(PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, págs. 94 e 95).

Vejamos agora a anunciada lição do Ministro Castro Nunes:

“Em 1940 examinei o assunto nos seguintes termos: Sempre combati, em vários escritos, a exageração do princípio da *unidade jurisdicional*.

“Creio mesmo ter sido entre nós quem mais demoradamente fixou êsse aspecto, sobretudo no estudo a que denominei “Da jurisdição no Regime”, onde mostrei, com a lição de expositores estrangeiros, que jurisdição existe até mesmo na administração ativa, tôda vez que um agente público é provocado a aplicar certa norma a um fato.

“Aos juristas dominados pelo preconceito civilista da jurisdição como privilégio do Judiciário, escapava o fenômeno, que nesses últimos anos se desenvolveu ainda mais, documentando a expansão jurisdicional fora da órbita judiciária.

“Entretanto, não cheguei naqueles escritos a formar opinião sôbre a conclusividade das decisões da Côrte de Contas em face do Judiciário, onde se executam ou se prolongam nas conseqüências de ordem penal. Confesso mesmo que, não obstante reconhecer na tomada de contas uma verdadeira jurisdição, tendia para o ponto de vista da jurisprudência predominantemente orientada em sentido contrário a tal conclusividade.

“Entrando para o Tribunal de Contas, tive de reexaminar o assunto para orientar-me nos votos que tenho proferido. E cheguei à conclusão, que pretendo expor aqui em ligeira síntese, de que as

decisões proferidas na *jurisdição constitucional de contas*, que tem naquele Tribunal o seu órgão privativo, condicionam a instauração da ação penal e não podem ser revistas, quer no juízo penal, quer no juízo cível da execução.”

(CASTRO NUNES — *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, páginas 22-23, ed. de 1943).

* * *

7. Não resta, hoje, dúvida, em face da Constituição de 1946, que o tabu da unidade jurisdicional está superado. Ainda que seja certo impor a Constituição quase integralmente essa unidade jurisdicional para o controle da Administração Pública, — não é menos certo que, *em casos estritamente previstos na própria Constituição*, existem situações contenciosas, oriundas de atos da Administração Pública ou com ela relacionadas, as quais sofrem apreciações de natureza jurisdicional, por força de razões que não são enumeradas na descrição constitucional como *ortodoxamente* pertencentes ao Poder Judiciário.

Todos os escritores da matéria ensina que, ao conhecer dos *crimes de responsabilidade do Presidente da República*, os mesmos, atribuíveis a Ministro, e os dos *Ministros do Supremo Tribunal Federal* (também de responsabilidade) — exerce o Senado Federal *função jurisdicional*, expressamente delegada pela Constituição (arts. 88, 92 e 93).

Diferente não é o caso da função atribuída ao Tribunal de Contas a propósito da *legalidade* de contratos, aposentadorias, reformas e pensões (artigo 77 n.º III) como ainda o caso do julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores das entidades autárquicas (art. 77 n.º II).

Aqui o Tribunal de Contas — com a dupla face de cooperação com o Legislativo, em matéria de administração financeira, e de órgão constitucional de julgamento para determinadas matérias, — aqui, o Tribunal de Contas exerce função judicante, como Tribunal de Justiça, a que foi equiparado, na sua constituição e no seu pronunciamento.

Ou isso, ou as palavras perderam a sua significação léxica e semântica.

Veja-se o que diz a Constituição em os ns. II e III do art. 88:

“*julgar* as contas dos responsáveis

.....
“*julgar* da legalidade dos contratos e das aposentadorias, etc.” (números II e III do art. 77).

“Julgar”, diz a Constituição, num e noutro caso. Logo, não é possível distinguir o n.º II do n.º III, para considerar que, no primeiro, há *jurisdição* e, no segundo, tal *jurisdição* não existe.

E’ regra imposta ao intérprete que êle dê às palavras o seu sentido natural, não se lhe permitindo, sobretudo no mesmo artigo de lei, dar aqui ao verbo “julgar” um sentido, e outro sentido, na alínea abaixo, do mesmo artigo 77.

Insistir em fazê-lo é violentar as regras eternas da ciência da interpretação, e partir para ela com uma intenção preconcebida que não animou o espírito do Constituinte;

Nos casos de aposentadoria, reformas e pensões, em verdade, o julgamento do Tribunal de Contas é dado, na Constituição, como definitivo, *nêles não havendo ingerência do Congresso*. Nos casos de contrato não é assim, argumentou conhecido escritor de matéria administrativa.

Observe-se, em primeiro lugar, que nos casos de aposentadoria, como para pensões ou reformas, — a Constituição criou o “*julgamento*” pelo Tribunal de Contas (n.º III do art. 77) e não criou qualquer *recurso* para o Congresso.

Figuremos o caso de *contrato*, ou seja de julgamento da legalidade de *contrato*.

Nega-se frontalmente, e com sólido fundamento, que, do julgamento que reconhece a legalidade do contrato, haja qualquer recurso. Também não o há quando o julgamento é pela recusa de registro do contrato, isto é, quando o Tribunal de Contas prola que o *contrato celebrado* não tem o requisito da legalidade.

Ainda, nesse caso, não há *recurso* para o Congresso; o que há é a afetação da espécie ao conhecimento do Congresso, para que o mesmo se *pronuncie*. E, *pronunciar-se* pela fatura de uma resolução, de um *ato legislativo*, que manda arquivar a matéria ou cria, para a espécie, um *texto novo*, mandando executar o contrato, muito embora lhe possam faltar elementos substanciais.

Abra-se a Constituição no § 1.º do art. 77 e ver-se-á que ali não se fala em *recurso*. Muitas vêzes, a própria Administração pede a devolução dos papéis para feitura de um *novo contrato*, satisfazendo as objeções resultantes do julgamento do Tribunal de Contas.

Onde há *recurso* para o Congresso não é aqui. Aqui há é um pronunciamento político do Congresso que faz uma lei para reger o caso.

Onde há *recurso* é na hipótese do § 3.º do artigo 77, *in-fine*: isto é, no caso de *despesa recusada*, matéria, não de *julgamento*, mas de *fiscalização financeira*, na qual o Congresso é o *Juiz* e o Tribunal de Contas mero aparelho de cooperação (art. 22).

Assim, não falece dúvida que, na hipótese do § 1.º do art. 77, não há *recurso* para o Congresso. Este existe, *unicamente* e limitadamente, na hipótese do § 3.º do mesmo art. 77.

* * *

8. Finalmente, abandonando a espécie dos *contratos*, é tempo de observar que, no tocante a aposentadorias, reformas e pensões, a Constituição deu caráter de definitividade aos julgamentos do Tribunal de Contas.

* * *

9. Se, contudo, houve “*lesão de direito individual*”, ou se houve “*lesão de patrimônio da União*”, sugere a Constituição a apreciação do Poder Judiciário que não pode ser excluída.

Não resta dúvida que, fora da órbita da *administração financeira* (artigo 22 da Constituição), é o Tribunal de Contas um “Tribunal de Justiça”, poder judiciário, portanto, por sinal que *equiparado* ao Tribunal de Recursos (art. 70 da Lei 830, de 1949; e art. 76 § 1.º da Constituição).

Em matéria de aposentadorias, reformas e pensões, — foi à Constituição que ao Tribunal de Contas reconheceu jurisdição (art. 77 n.º III da Constituição e art. 76).

A Lei 830, de 1949, repetiu a regra constitucional do “*juízo*” nessas espécies, estabelecendo:

“Art. 69. Quando funcionar como *Tribunal de Justiça*, as decisões definitivas do Tribunal de Contas têm força de Sentença Judicial.”

São de acentuar os capítulos da referida Lei Orgânica (Lei 830, de 1949) em que se versa a *competência e jurisdição* do Tribunal de Contas, notadamente os artigos 34 n.º III e os artigos 39 e 40, este último marcando, de maneira insofismável, competência exclusiva do Tribunal de Contas e sua *jurisdição decisória*.

O artigo 56 dá competência ao Tribunal para decidir, *em matéria financeira*, da procedência ou improcedência dos fundamentos da exposição ministerial dirigida ao Presidente da República.

No artigo 57, prevê o *recurso* para os casos de denegação de registro de contrato ou de concessão de aposentadoria, estabelecendo a permissibilidade de um único *pedido de reconsideração*, e, em caso excepcional que especifica, de um segundo e último pedido de reconsideração.

Nos artigos 69 e 76, cuida a Lei Orgânica (Lei 830, de 1949) da *jurisdição contenciosa*, inclusive *prisão e sequestro*. Nesta seção cogita (art. 70): dos *juízos originários* ou em grau de *recurso*, apreciação de provas e (n.º XI) de

“juizar os embargos opostos às sentenças proferidas pelo Tribunal e a revisão do processo de tomada de contas, em razão de *recurso da parte* ou do representante do Ministério Público”.

Ainda de recurso trata o artigo 32 n.º VII no qual se prevê a interposição dos recursos permitidos por lei; oposição de embargos; e requerimento de revisão de tomada de contas.

No capítulo de tomada de contas dos responsáveis reafirma (art. 77 a 79) que o “*juízo é da competência privativa do Tribunal de Contas*”, com aplicação de multas, etc.

O artigo 91 estatui que, com a remessa do processo ao Tribunal de Contas, é “o responsável considerado em *juízo* para todos os efeitos de direito”, sujeito à instrução e preparo dos processos, com *citação* e demais tramitações, inclusive defesa oral ou escrita.

Os artigos 101 a 115 cuidam dos “recursos”, inclusive de embargos infringentes e revisão dentro de cinco anos, etc., etc.

Os artigos 116 a 126 cuidam da execução das sentenças, estabelecendo no

“art. 126. Os embargos opostos na execução, quando infringentes ou modificativos de acórdão, serão julgados pelo Tribunal, ao qual será devolvido o processo. Quando referentes ao processo executivo, julgá-lo-á o juiz da execução”.

* * *

10. E' mostrado, assim, que o Tribunal de Contas tem dois campos de atuação: 1.º) coopera com o Poder Legislativo na administração financeira e especialmente na fiscalização orçamentária (art. 22); 2.º) “*julga*” contas dos responsáveis e “*julga*” da legalidade dos contratos, das aposentadorias, reformas e pensões (art. 77, ns. II e III).

Tem, pois, *jurisdição* (art. 76 da Constituição e 34 a 40 da Lei Orgânica — Lei 830, de 1949).

Aliás, a história das Constituições da República demonstra o crescimento constante da jurisdição do Tribunal de Contas.

A Constituição de 1891, no seu artigo 89, instituiu um Tribunal de Contas “para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”.

A Constituição de 1934, no seu artigo 99, *acrescentou* à matéria da execução orçamentária a *de julgamento das contas* dos responsáveis por dinheiros os bens públicos.

E' que havia sido averbada de inconstitucional a atribuição conferida, nesta última matéria, ao Tribunal de Contas, pela legislatura ordinária. Corrigiu-se a falha e tornou-se, indisputavelmente, constitucional aquilo que despertara dúvidas.

Foi mais longe o Constituinte de 1934, pois que, no artigo 101 da Magna Carta, introduziu na órbita constitucionai a competência sôbre matéria de *contrato*.

Mais expressiva ainda foi a Carta Constitucional de 1937, embora mais drasta tivesse sido a legislação dela decorrente para com o Tribunal de Contas. E' que o Constituinte outorgante de 1937, no artigo 114, deu expressamente ao Órgão das Contas *competência constitucional* referente à execução orçamentária, ao julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, e ainda atinentes à legalidade dos contratos celebrados pela União.

Mais completa, mais perfeita, mais ampla, revelou-se a Constituição de 1946, nos artigos 76 e 77, *acrescentando* mais um capítulo de *jurisdição nacional*: a do julgamento das *aposentadorias, reformas e pensões*.

11. Não caberia entrar em maiores minúcias, mostrando que esta última é uma das poucas e restritas exceções que admite a Constituição de 1946 ao monopólio jurisdicional ordinário, criando assim em face dos artigos 302 e 146 do Código do Processo Civil, um problema de técnica de direito adje-

tivo, focalizado por ensaio recente sobre a *res judicata* no plano das relações jurisdicionais.

Cabe, aqui o conceito de PONTES DE MIRANDA, comentando, já, a Constituição de 1946 (vol. II, pág. 101):

“Seja como fôr, a lei ordinária não pode considerar atribuição de outro corpo judiciário ou administrativo, qualquer das funções dadas ao Tribunal de Contas.”

Ainda escrevendo no regime da Constituição de 1937, doutrinava o eminente CASTRO NUNES (Teoria e Prática do Poder Judiciário):

“Novos aspectos sobrevieram, exigindo uma revisão do conceito mesmo da *jurisdição*, que se ampliou, estendendo-se a outros setores do Estado, sendo necessário articular com essas vias administrativas o Poder Judiciário, ainda que mantido o princípio republicano da terminação nas vias judiciárias de tôdas as controvérsias decididas contenciosamente na Administração.”

E' de notar que o Tribunal de Contas não é parte da Administração: é órgão *sui generis*, colocado dentre os Poderes, para fiscalizar a Administração e *julgar* determinadas matérias constitucionais.

E adiante o mesmo CASTRO NUNES remostra (pág. 4) que as vias judiciárias não exgotam tôda a função jurisdicional do Estado.

12. E tratando da espécie, ainda no regime de 1937, acrescenta o nosso mais eminente jurisdicionalista:

“Na exageração do princípio judiciário nem se reparou que muitas hipóteses suscitadas por aplicação da lei nas retortas da administração encontram, aí mesmo, o seu desfecho, em regra, definitivo. Só esporadicamente vão aos Tribunais. *Tal o caso dos processos de montepio, meio sôlido, aposentadorias, etc.*, que fazem o seu curso normal nas vias administrativas e *terminam numa jurisdição administrativa superior*, que é o Tribunal de Contas.”

Hoje, com maior razão, o conceito se impõe, à vista da nova Constituição (art. 77, n.º III).

E' assim que TEMISTOCLES CAVALCANTI, nos seus Comentários à Constituição de 1946 (vol. II, pág. 212), escreve:

“A função jurisdicional é sempre ampla e irrestrita, quando de origem constitucional, não podendo ser limitada pela lei ordinária”.

“Assim, quando a Constituição diz “julgar”, atribuiu ao órgão mencionado a função peculiar a essa manifestação do poder jurisdicional, usando em relação ao Tribunal de Contas do mesmo sentido que atribui essa função ao Poder Judiciário, quando diz “julgar originariamente”, “julgar em grau de recurso”, “julgar”.

13. Não é nossa intenção excluir da apreciação do Poder Judiciário as deliberações do Tribunal de Contas.

Concordamos em que se possa pleitear perante o Poder Judiciário propriamente dito a *anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União*, se decorrentes de decisão do Tribunal de Contas, mediante a ação popular do § 38 do art. 141 da Constituição.

Concordamos em que, se houve *lesão de direito individual*, possa restaurá-lo a apreciação judicial (§ 4.º do art. 141).

O com que não concordamos é que essa *apreciação judicial* possa competir a um juízo de primeira instância ou mesmo ao Tribunal Federal de Recursos que, pela Constituição, é equiparado ao Tribunal de Contas.

PONTES DE MIRANDA focalizou, superiormente, a ângulo da questão neste passo:

“Na sistemática da Constituição de 1946, sempre que a autoridade é federal, há competência originária ou recurso ordinário em matéria de *habeas-corpus* (*aliter*, de mandado de segurança):

a) Competência originária do Supremo Tribunal Federal, se coator ou paciente é Tribunal, funcionário ou autoridade cujos atos estejam diretamente sujeitos à jurisdição do Supremo Tribunal (Presidente da República, Presidente do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República, Ministro do Supremo Tribunal Federal, Tribunal Federal de Recursos, Superior Tribunal Militar, Superior Tribunal Eleitoral, Tribunais de Justiça, Tribunal de Contas, Chefes de Missão Diplomática em caráter permanente);
.....”

Concluir de maneira diversa seria o mesmo que admitir o paradoxo de ler na Constituição que esta deu maiores garantias, pessoalmente, aos Ministros do Tribunal de Contas do que ao próprio Tribunal de Contas.

14. Objetar-se-á que, em regra, a competência é expressa. Mas é de não esquecer a regra constitucional do

“art. 144. A especificação dos direitos e garantias expressas nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias *decorrentes do regime e dos princípios que ela adota*”.

15. Ademais, são recentes os *juílgados pioneiros* do Supremo Tribunal Federal, em mandado de segurança, no caso da publicação do inquérito do Banco do Brasil e no caso do *habeas-corpus* a Samuel Wainer.

16. Cabem aqui as palavras dos grandes juízes Nelson Hungria e Luiz Gallottí, respectivamente:

“... não se compreende que um Tribunal local interfira na atuação de uma autoridade federal, a projetar-se na dimensão nacional”
.....

“... há casos de competência implícita ou por força de compreensão, conforme muitas vezes admitiu o Supremo Tribunal
.....

17. Esta tese tem importância excepcional, na vida do regime, para o bom entendimento e interpretação da Constituição da República. (*)

SUMMARY

1. *Divergence of opinion with respect to the application of the Constitution on the competence of the Judiciary to decide upon writs against the Audit Court.*

2. *Some jurists consider the Audit Court both as an organ that cooperates with the Legislative in matters of financial administration and budget execution and as court that decides cases according to competence entrusted to it by the Constitution. The pronouncement of the Audit Court is final.*

3. *Other jurists maintain that even as a judicial court the Audit Court may infringe a provision of the Constitution or the letter of a treaty or, again, a federal law; in such cases, the Supreme Court is competent to decide, in final instance, upon the cases originally judged by the Audit Court*

4. *A third school of thought claims that the Tribunal de Recursos is competent to re-examine cases decided upon by the Audit Court.*

5. *The Author objects to the opinions summarized in Items 2, c/3, and 4 above, and gives his reasons to conclude for the competence of the Supreme Court to decide upon writs conceded against the Audit Court. PONTES DE MIRANDA, Comentários à Constituição de 1946, pp. 22, 23) quoted by the Author in support of his opinion.*

6. *The tabou of the unity of jurisdiction superseded by the Constitution of 1946. Instances of the jurisdictional functions exercised by other organs not belonging to the Judiciary, such as the Federal Senate, and the Audit Court.*

7. *The Audit Court as a judicial court with respect to financial administration. The twofold field of the Audit Court, viz. (1) cooperation with the Legislative in matters of financial administration and budgetary supervision, and (2) decisions, of a judicial character, on accounts, legality of contracts, retirements, pensions, etc.*

8. *Competence of the Supreme court to decide upon cases originally submitted to the Audit Court again discussed and emphasized.*

(*) O Supremo Tribunal Federal acolheu a doutrina da sua competência originária para conhecer dos mandados de segurança impetrados contra o Tribunal de Contas da União. Vide julgado pioneiro, no Mandado de Segurança n.º 2.278 em que os Egrégios Ministros tomaram conhecimento do remédio (*Diário da Justiça* de 31-12-1953, página n.º 16.097).

Contrôle Jurisdicional da Administração por meio do Recurso de Excesso de Poder ()*

FRANÇOIS GAZIER

Maitre des Requêtes du Conseil d'Etat —
Professor da E.B.A.P.)

(Continuação)

CABIMENTO DO RECURSO POR EXCESSO DE PODER

SE se verifica real interêsse do requerente, se êste exerceu o direito de requerer dentro do prazo legal e contrastou, na realidade, ato administrativo executório; se êle não dispõe, enfim, de recurso paralelo algum; se, numa palavra, o recurso é cabível, resta examinar-lhe o fundamento, isto é, se êle denuncia realmente uma ilegalidade que lhe justifique a anulação. Noutras condições, o requerimento, mesmo cabível, será rejeitado, por falta de fundamento.

Duas observações devem ser feitas, de início, neste particular:

Em primeiro lugar, o juiz não exerce controle senão sobre a legalidade do ato incriminado e não sobre sua oportunidade. Há, em todo ato administrativo, salvo caso de competência vinculada, certa margem de poder discricionário, dentro do qual não penetra o juiz. Mas é o próprio juiz que decide onde termina a legalidade e onde começa a oportunidade. E essa fronteira é movediça. O que ontem era oportunidade pode tornar-se hoje legalidade, assim aprofundando no controle jurisdicional sobre a ação administrativa.

Em segundo lugar, se a legalidade é condição necessária à anulação do ato apreciado pelo juiz, nem sempre constitui condição suficiente. Há ilegalidades veniais que são perdoadas. A anulação de ato administrativo é operação sobremodo grave. Irregularidade de somenos importância, quase sempre sem consequência, não deve necessariamente provocá-la.

Os vícios que podem macular a legalidade do ato administrativo são numerosos e variados, e ao requerente concede-se ampla liberdade de arguição ao formular o pedido, que não obedece a formalismo algum. E' hábito reagrupá-los em quatro grandes categorias que constituem os modos de cabimento ou meios clássicos de anulação do recurso de excesso de poder. São êles: a incompetência, o vício de forma, a violação da lei e o desvio de poder. Essa enumeração que remonta a LAFERRIERE parece hoje imperfeita. Seguiremos de mais perto a realidade jurisdicional — pois tôda essa matéria, nunca

é demais repeti-lo, foi codificada e provém somente dos acórdãos do Conselho de Estado, — ao opor o controle ou a *legalidade externa* do ato, sob o triplo aspecto da *incompetência*, do *vício de forma*, e da *irregularidade da procedura*, à verificação da *legalidade interna* que pode ser inferida de falta de base legal, de violação de disposição legal, de desvio de poder ou de processo.

A INCOMPETÊNCIA

O ato administrativo é eivado de incompetência se emana de autoridade que, ou atuou fora de suas atribuições (incompetência “*ratione materiae*”) ou transpôs os limites de sua jurisdição territorial — (incompetência “*ratione loci*”) ou, ainda, se desconheceu o limite de duração de seus poderes (incompetência “*ratione temporis*”).

A incompetência pode resultar tanto da intromissão das atribuições de uma autoridade superior como da extensão das funções de uma autoridade inferior. Pode mesmo revestir forma negativa, na hipótese em que a autoridade administrativa deixa de conhecer a própria competência ou emite decisão que não estava qualificada para tomar, ou se abstem de decidir, quando lhe competia agir. O modo de cabimento resultante de incompetência do autor do ato oferece, além disso, a particularidade de ser um modo de ordem pública. Mesmo se se não fôr invocado pelo requerente, o juiz administrativo deve examiná-lo, pois o respeito ao princípio de competência constitui a base de toda ordem jurídica.

O VÍCIO DE FORMA

E' a irregularidade que atinge os caracteres exteriores do ato administrativo, como a data, a estampilha, os vistos, e sua motivação; a assinatura, as chancelas, a notificação ou a publicação. A falta de formalidade no direito público francês faz com que tais irregularidades não sejam, em princípio, constitutivas de excesso de poder, senão quando não respeitem uma prescrição formal da lei ou do regulamento. Muitos vícios de forma denunciados pelos requerentes são considerados pelo juiz administrativo como inócuos quanto à legalidade do ato que lhe é submetido. Todavia, o princípio de motivação, além de ser freqüentemente prescrito pelos textos, sob pena de nulidade, é muitas vezes exigido, fora de texto, como regra de boa administração, capaz de permitir melhor controle jurisdicional.

A IRREGULARIDADE DE PROCESSO

Entende-se como irregularidade de processo o desconhecimento de uma formalidade que a lei, os regulamentos ou os princípios gerais do direito público impõem na elaboração do ato impugnado como, por exemplo, prazo a observar, publicidade do ato, realização de sindicâncias, tentativas de acordo prévio, consultas a órgão competente, abertura de concurso, acesso ao assentamento individual, etc.

A matéria também está, neste particular, sob o domínio da distinção que faz a jurisprudência entre algumas dessas formalidades que ela considera como substanciais, ao lado de outras de natureza accidental. Só o desconhecimento das primeiras acarreta a anulação do ato impugnado. Sob essa reserva, o juiz administrativo leva muito a sério o controle da regularidade de

processo. Suas exigências, entretanto, podem variar com as circunstâncias. Certas formalidades que lhe parecem substanciais em tempo normal cessam de sê-lo em caso de guerra ou de urgência, de impossibilidade ou de inutilidade manifesta.

A FALTA DE BASE LEGAL

A base legal do ato administrativo é a união regular entre as regras de direito que definem os poderes da administração e a situação de fato à qual aqueles poderes se aplicaram quando da prática do ato impugnado. O juiz deve deduzir inicialmente as regras de direito que fundamentem a competência da autoridade de quem emana o ato. Deve, em seguida, verificar a exatidão material dos fatos argüidos, apreciar-lhes o alcance real e definir-lhes a qualificação jurídica. Incumbe-lhe, então, determinar se o autor do ato em lide aplicou corretamente os seus poderes à situação de fato dentro da qual se achava; se não excedeu os limites de aplicação do texto no qual se fundava; se não cometeu erro de direito na aplicação particular da lei; se nenhum erro de fato eivou a apreciação da materialidade e do alcance das circunstâncias da espécie. Essa investigação efetuada através tôdas as peças do processo é, em geral, das mais delicadas, e dá idéia da extrema precisão do instrumento de contrôle jurisdicional, que constitui o recurso de excesso de poder.

VIOLAÇÃO DE DISPOSIÇÃO LEGAL

Pelo seu objeto e não mais pelo seu fundamento, o ato administrativo impugnado é ilegal, se desconhece a letra ou o espírito de disposição legal cujo respeito se lhe impunha.

Essa disposição legal pode inicialmente apresentar-se sob a forma de um texto jurídico — a Constituição, a lei ou uma decisão judiciária ou um ato administrativo regulamentar ou individual, ao mesmo tempo anterior e de valor jurídico superior ao ato impugnado. Pode encontrar-se, igualmente, fora de texto legal e explícito, uma regra nova, resultante da combinação de vários textos ou um princípio geral não escrito, reconhecido como costume fundamental em matéria de direito público.

O DESVIO DE PODER OU DE PROCESSO

Há desvio de poder quando, sob aparência regular, o ato impugnado está viciado quanto ao fundamento jurídico, em virtude do fim visado pelo seu autor.

E' preciso, portanto, examinar o fim pelo qual foram conferidos à administração os poderes que ela utilizou e o fim a que ela realmente visou, no caso. A discordância entre um e outro deve ser estabelecida com certeza suficiente. Na maior parte dos casos, o juiz, por falta de elementos suficientes de prova, não aceita a alegação de desvio do poder.

Variedade nova de desvio de poder, erigida pela jurisprudência desde alguns anos, é o "desvio de processo". Pressupõe êste a existência de duas legislações paralelas que permitem, em certos casos, a obtenção de idênticos efeitos jurídicos, mas através de processos diferentes, que correspondem aos fins particulares de cada uma dessas legislações. Ao invés de visar ao fim que lhe compete, observando as formalidades da legislação pertinente, a ad-

ministração, para se subtrair a certas formalidades que a incomodam, simula possuir outro fim e escolhe deliberadamente a tramitação processual mais simplificada, que lhe corresponde. Trata-se de forma muito sutil de excesso de poder que o juiz não hesita em condenar.

Assim, a evolução da jurisprudência do Conselho de Estado não cessou de apurar uma distinção cada vez mais precisa dos meios de anulação do recurso de excesso de poder. Mas é preciso evitar que se emprestem às categorias assim definidas uma realidade intrínseca que elas não possuem. São recortes ou desdobramentos de princípios que se operam para maior clareza do trabalho jurisdicional sobre matéria definida e contínua. A mesma irregularidade, segundo o modo por que é descoberta e denunciada, pode constituir tanto incompetência como falta de base legal, tanto vício de processo como desvio de poder, tanto desvio de processo como erro de fato. Contudo, todo aperfeiçoamento da teoria dos modos de cabimento do recurso de excesso de poder é salutar. Ele traduz um passo à frente no controle jurisdicional da administração. Uma irregularidade a mais sob censura reverterá em garantia suplementar concedida aos postulantes.

OS EFEITOS DO RECURSO DE EXCESSO DE PODER

Desde que interposto, o recurso de excesso de poder, não tem efeito suspensivo. O requerente não está dispensado de furtar-se às conseqüências da decisão que contestou. O ato argüido, mesmo em grau de recurso, não deixa de produzir efeitos jurídicos.

Todavia, o requerente pode acrescentar, às suas conclusões sobre a anulação, um pedido de “sursis” contra a execução do ato argüido. O juiz administrativo, seja tribunal administrativo ou o Conselho de Estado, examina rapidamente o mérito de tal pedido e pode, excepcionalmente, ordenar a administração que suspenda a execução do ato até seu julgamento, ou não conhecer do requerimento. Poderá, ainda, anular definitivamente o ato.

A jurisprudência do Conselho de Estado é muito severa na concessão do “sursis” de execução. Ela exige, para isso, dupla condição: a evidência dos meios de anulação e o caráter irreparável do prejuízo que cassaria a execução imediata do ato incriminado.

Os recursos não cabíveis bem como os recursos mal fundamentados não são providos. E’ o destino de cerca de dois terços dos pedidos interpostos perante o Conselho de Estado. O não provimento acarreta, porém, apenas a autoridade relativa da coisa julgada. Está, por conseguinte, longe de constituir certificado de legalidade para o ato impugnado. Significa somente que as pretensas irregularidades invocadas pelo requerente não pareceram ao juiz como constitutivas de excesso de poder. Não impede que outro recurso interposto contra o mesmo ato, mas fundado em outros meios mais válidos, possa provocar a anulação.

Se a decisão desfavorável emana de um tribunal administrativo, o requerente pode apelar para o Conselho de Estado, não suspendendo o recurso a execução do ato impugnado. Se a rejeição foi pronunciada pelo Conselho de Estado, é definitiva, salvo recurso excepcional interposto perante o próprio Conselho de Estado em circunstâncias muito particulares: embargo de terceiros, recursos de revista, de ratificação de erro material.

Quanto à anulação que é a finalidade de todo recurso ao mesmo tempo cabível e fundamentado, comporta a mesma os mais enérgicos efeitos. O ato é anulado pela decisão do juiz, retroativamente, e "erga omnes". Ele fica eliminado da ordem jurídica, como se jamais houvesse existido. Todos seus efeitos desaparecem com ele. Nem é necessário que a administração o retire. A decisão do juiz por si mesma já tem esse poder, não somente nas relações entre a administração e o requerente como também em referência a terceiros, sejam esses partes ou não no processo.

A anulação absoluta e retroativa de ato administrativo que tenha produzido numerosos efeitos, durante muitos anos, levanta por vezes sérias dificuldades. À administração cabe tirar todas as consequências jurídicas e materiais da anulação e tomar todas as providências necessárias ao restabelecimento da situação tal como ela deveria ter sido, se não intervier a ato irregular. Essa reconstituição retroativa e parcialmente teóricas torna-se operação das mais complexas. A administração nem sempre atua aí com boa vontade, originando nova fonte de recurso perante o juiz. Todavia, o prestígio do Conselho de Estado junto às administrações faz com que a execução das decisões, a reconstituição da legitimidade das situações e as medidas de reparação que elas determinam venham a ser invariavelmente realizadas. Isso não impediu, por outro lado, ocorresse verdadeiro impasse jurídico em virtude de anulação pelo Conselho de Estado, por motivo de vício de forma, de concurso de admissão a uma grande escola, vários anos após a conclusão dos estudos por parte dos alunos e quando estes já tinham utilizado seus diplomas para a obtenção dos empregos públicos ou privados que estavam ocupando. A anulação do concurso tornava juridicamente sem efeito todas as nomeações e promoções consecutivas. Transtorno de tal ordem, contrário ao mais cozinho princípio de equidade, não era razoavelmente admissível. Para o caso, restava uma única solução, à qual recorreu o próprio poder público. Atendendo a pedido do Conselho de Estado, o Parlamento votou uma lei destinada a confirmar os resultados do concurso anulado. E' que somente a lei pode produzir efeito superior ao de uma decisão de anulação proferida por tribunal administrativo. No direito público francês, a soberania do legislador supera a do juiz.

O RECURSO DE EXCESSO DE PODER E O MANDADO DE SEGURANÇA

O paralelismo entre o recurso de excesso de poder, francês, e o mandado de segurança, brasileiro, é manifesto. Ele não é, aliás, de modo algum, o fruto do acaso. Os constituintes brasileiros de 1934 e de 1946, quando instituíram o mandado de segurança, os legisladores de 1951, que lhe deram nova forma processual, os juizes das diversas instâncias que diariamente o aplicam, os professores que orientam e criticam suas decisões, todos se inspiraram e continuam a inspirar-se no recurso de excesso de poder francês, considerado como prototipo universal de todo recurso de anulação dos atos administrativos. Todavia, subsistem, entre os dois recursos, diferenças substanciais. Contrariamente ao recurso de excesso de poder, é o mandado de segurança uma instituição judiciária e não administrativa, e uma criação recente, longe de já haver atingido pleno desenvolvimento.

Os pressupostos do mandado de segurança lembram os do recurso de excesso de poder. O ato que o suscita é definido de maneira bastante análoga. Também emanou de autoridade pública administrativa. A evolução da jurisprudência que tende a restringir as limitações contidas na lei (recurso paralelo — ato disciplinar) acentua ainda mais a aproximação. Em contraposição, a noção muito extensiva de interesse, própria do contencioso administrativo francês, não existe no cabimento do mandado de segurança, que se baseia na lesão de um direito considerado líquido e certo. Verifica-se aí um efeito do caráter judiciário da instituição, que lhe restringe notavelmente o alcance.

O paralelismo também se acentua, se forem considerados os meios de cabimento do mandado de segurança, pelo menos como parece admiti-los a jurisprudência ainda hesitante das jurisdições judiciárias brasileiras, e sobretudo a doutrina bem mais firme dos autores de direito. Os quatro meios clássicos de anulação — incompetência, vício de forma, violação da lei, desvio de poder, — podem todos ser admitidos pelos juizes do Brasil. E' possível que, neste ponto, eles assumam tendências bastante semelhantes às da jurisprudência do Conselho de Estado francês.

Em contraposição, há nítidas diferenças entre os dois recursos, sobretudo no que se refere aos respectivos efeitos. O mandado de segurança não susta necessariamente a execução do ato arguido. Mas, ao passo que os juizes franceses não concedem senão muito raramente o "sursis" de execução quando solicitado, os tribunais brasileiros se mostram magnânimos no uso da função, que lhes é reconhecida, de ordenar a suspensão do ato que provocou o recurso. O que se afigura excepcional no direito francês é, ao contrário, a regra habitual no direito brasileiro.

O não provimento do recurso de excesso de poder, em França, condena definitivamente as pretensões do requerente. O mesmo não ocorre com a rejeição do mandado de segurança, a qual deixa aberta ao requerente a via judiciária da ação ordinária.

Sobretudo, enquanto o recurso de excesso de poder fundamentado termina na anulação "erga omnes" do ato arguido, o mandado de segurança não faz senão liberar o requerente da aplicação do ato considerado lesivo, sem que este desapareça da ordem jurídica. A administração é somente informada de sua ilegalidade. Mas nada a impede de repetir a aplicação do ato, em referência a terceiros.

Enfim, há, na prática, uma diferença mais substancial ainda. O processo do recurso de excesso de poder tornou-se lento na França, pelo acúmulo de serviço nas jurisdições administrativas e pela extrema minúcia da instrução processual. O do mandado de segurança é notavelmente rápido. E nisso consiste toda a vantagem do sistema brasileiro.

Mas toda medalha tem seu reverso. A rapidez do mandado de segurança é devida essencialmente ao fato de que, ao invés de ser apresentado perante uma jurisdição única e altamente especializada, tal como o Conselho de Estado, na França, é ele suscetível de percorrer graus e instâncias diversas da jurisdição judiciária. Pode exercer-se desde o juiz singular de 1.^a instância até o último grau da hierarquia judiciária do direito comum. O juiz comum, não sobrecarregado, está em condições de estatuir rapidamente sobre o mandado mas não se pode exigir de sua intervenção as mesmas garantias que é

permitido esperar de uma instituição como o Conselho de Estado francês. E' o que vimos observando, nestes últimos tempos, com a sucessão dos mandados de segurança contra atos administrativos que incidam na importação de mercadorias. Os abusos aí cometidos conduziram o legislador a intervir exercício do recurso, e o Tribunal Federal de Recurso a modificar a jurisprudência em sentido restritivo.

Assim, a instituição francesa, mais que centenária, do recurso de excesso de poder e a instituição brasileira, muito nova e ainda, incerta, do mandado de segurança apresentam muito mais pontos comuns do que divergências. E é provável que o desenvolvimento rápido do recurso brasileiro venha aproximá-lo mais ainda de seu homólogo francês. E' que, seja êle exercido por juiz administrativo especializado, ou pelo juiz judiciário de direito comum, seja êle o fruto de uma tradição venerável ou do esforço muito recente, o controle jurisdicional da administração não pode ser realizado de maneira muito diferente de país a país desde que inspirado pela vontade sincera de assegurar, de conformidade com os imperativos essenciais da democracia moderna, dentro do respeito ao interesse geral, as garantias legítimas dos cidadãos.

INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

EM LÍNGUA PORTUGUESA:

- FAGUNDES, M. Seabra — *O Contrôlo dos Actos Administrativos pelo Poder Judiciário*
 VASCONCELOS, José Matos — *Direito Administrativo*.
 ARAGÃO, J. Guilherme de — *A Justiça Administrativa no Brasil* — Caderno de Administração Pública n.º 25 — E.B.A.P.
 ARAGÃO, J. Guilherme de — *Dualidade e Unidade de Jurisdição no Brasil*, in "Revista do Serviço Público", vol. 66 n.º 2 p. 343 a 349.
 TÁCITO, Caio — *A Administração e o Contrôlo de Legalidade*, in "Revista da Ordem do Advogado de São Paulo", vol. XIV n.º 81, p. 2 a 14.
 GAZIER, François — *A Justiça Administrativa na França* (Caderno de Administração Pública — E.B.A.P.)
 GAZIER, François — *O Conselho de Estado francês* (Caderno de Administração Pública — E.B.A.P.)
 WALD, Arnold — *O Mandado de Segurança* (D.A.S.P. Ensaio de Administração, n.º 2).

EM LÍNGUA FRANCESA:

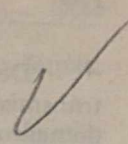
Todos os tratados clássicos de direito administrativo francês (HAURIU — ROLLAND — WALINE — DE LAUBADERE, DUEZ e DEBERLES, etc.).

Podem-se ainda mencionar:

- ALIBERT, Raphael — *Le Contrôlo Juridictionnel de l'Administration au moyen du recours par excès de Pouvoir*.
 CORNEILLE, Louis — *Les Recours dont disposent les Citoyens*, in "Encyclopédie française", tome X l'Etat Moderne — 10 — 16 — 5.
 ODENT, Raymond — *Cours de Contentieux administratif*.

Enfim, é da maior oportunidade a consulta dos artigos publicados nas revistas seguintes:

- "Etudes et Document" (revista publicada pelo Conselho de Estado Francês).
 "Revue de Droit public et de la Science politique".



A Inconstitucionalidade do Impôsto de Cessão de Promessa de Venda

ARNOLD WALD

(Advogado no Distrito Federal)

POUCAS questões têm merecido a atenção dos magistrados e dos juristas nestes últimos tempos com a mesma insistência que o problema do impôsto de cessão de promessa de compra e venda. Trata-se de saber se a cessão de promessa constitui ou não uma transferência de propriedade, dependendo de tal conceituação a faculdade pertencente à Prefeitura do Distrito Federal e aos Estados de tributá-la. Havendo transferência de propriedade, a competência tributária é dos Estados e da Prefeitura. Em caso contrário, o impôsto que está sendo cobrado por estas entidades é inconstitucional. A tese da inconstitucionalidade veio a se firmar paulatinamente dominando afinal a maioria das Câmaras do Tribunal de Justiça do Distrito Federal cuja jurisprudência já recebeu a homologação do Supremo Tribunal Federal. Alguns juízes singulares continuam com votos vencidos reconhecendo os direitos da Prefeitura diante dos argumentos sutis dos seus procuradores. Na realidade, a luta que se trava é entre a norma jurídica e o fato. Na vida hodierna, a cessão de promessa equivale a uma transferência de propriedade. Mas não tem os mesmos efeitos jurídicos. E a lei não as equipara. Querem os advogados da Prefeitura atender à realidade mesmo contrariando a nossa sistemática legal. E' o que os juízes não podem aceitar.

Um acórdão da 4.^a Câmara do Tribunal de Justiça do Distrito Federal de 23 de janeiro de 1953 na apelação n.º 20.488, sendo relator o Desembargador MOURÃO RUSSEL, estabeleceu que:

“Destarte, não pode ser equiparada a cessão de promessa de venda à transmissão de propriedade e, assim sendo, não é devido o impôsto cobrado a título de transmissão inter-vivos pois que na promessa de compra e venda de imóveis não se opera a transferência do domínio, nem constituição de direito ou vínculo real”. (“Revista Forense”, vol. 156, pág. 201).

Não se justifica de fato uma equiparação jurisprudencial da cessão de promessa à transferência de propriedade somente para efeitos fiscais.

No mesmo sentido foi a interpretação da 5.^a Câmara do nosso Tribunal de Justiça que, na apelação n.º 25.415 julgada em 4 de junho de 1954, reconheceu que o impôsto de cessão sôbre promessa de compra e venda é indevido à Municipalidade tanto no regime da Constituição de 1937 quanto no da de 1946. O acórdão, que teve como relator o Desembargador EURICO PORTELA, concluiu que:

“De fato, razão não há, desde que a cessão de direitos não importa em transmissão de propriedade, para que possa o imposto ser cobrado com fundamento na transferência de bens imóveis, pois que a cessão não opera a translação desses, senão dos direitos que a eles se referem. E como aindaacentua a sentença, o fato econômico gerador do imposto há de ser entendido, tal qual sobre ele preceitua a lei tributária, sendo incível estendê-lo a outros por força de compreensão do seu conteúdo de termos de interpretação fiscal.

O argumento da injustiça da lei, é para a sua reforma e não para a improcedência da ação, que a se ver dos autos procede por indevida a cobrança...” (“Diário da Justiça” de 16 de dezembro de 1954, págs. 4.396-4.397).

No agravo de petição n.º 5.379 a Quarta Câmara voltou em 10 de agosto de 1954 a apreciar a matéria, lavrando um acórdão cuja ementa foi a seguinte:

“Mandado de segurança contra a cobrança do imposto de transmissão de propriedade sobre a cessão da promessa de venda. Confirma-se a sentença que concedeu a segurança de acordo com a jurisprudência desta Câmara e a do Tribunal Pleno.

A cessão de promessa de venda, mera substituição do credor da obrigação de fazer, não é ato translativo da propriedade e não incide no correspondente imposto. Esses atos poderão ser objeto de tributação especial mas não incidem na taxação geral sobre a transmissão de propriedade”. (“Diário da Justiça” de 26 de maio de 1955).

O Supremo Tribunal Federal em dois acórdãos básicos da lavra dos Ministros Orozimbo Nonato e Ribeiro da Costa abraçou a tese já aceita pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

Sem entrar na apreciação da constitucionalidade, o acórdão de 25 de maio de 1954 referente ao recurso extraordinário n.º 24.747 de que foi relator o Ministro Orozimbo Nonato reconhece não haver transmissão de propriedade imobiliária no caso da cessão de promessa. (“Diário da Justiça” de 4 de julho de 1955, págs. 2.223-2.224). No mesmo sentido opinou o Procurador Geral da República, Dr. Plínio Travassos, cuja opinião vem citada no acórdão mencionado. Já anteriormente em 10 de dezembro de 1953, a nossa Suprema Corte julgando o recurso extraordinário n.º 24.114, que teve como relator o Ministro Ribeiro da Costa, considerou inconstitucional o artigo 23 da Lei n.º 185 de 13 de novembro de 1948 que sujeitou ao imposto de transmissão inter-vivos a cessão ou transferência de compromisso de compra e venda, entendendo que o imposto que o Estado pode cobrar a esse título é o devido pela transmissão da propriedade imobiliária. (Constituição Federal, art. 19, II). O acórdão reafirmava que “a cessão de promessa de compra e venda não importa transmissão de propriedade imobiliária”. (“Diário da Justiça” de 4 de julho de 1955, pág. 2.211).

Depois de lembrar os principais acórdãos referentes à matéria, podemos dizer que a jurisprudência a respeito já se tornou mansa e pacífica. Os argumentos da fraude à lei e da interpretação extensiva, quicá analógica não merecem maior relevância. Quanto à fraude à lei, necessita de prova. E se a lei é mal feita, que seja reformada. Ao julgador não é possível modificar o texto legislativo nem interpretá-lo de modo contrário à sistemática do nosso

direito. E' o que notava com muita clarividência o Dr. LAURINDO RIBAS, quando juiz numa das varas da Fazenda Pública. Dizia êle:

"A inconstitucionalidade, não é demais repetir, funda-se no fato de não constituir a cessão uma transferência do domínio de causa, assim como na prioridade de tributação exercida pela União.

Não me posso mostrar alheio ao argumento da ré no sentido de que as cessões constituem plenas transferências de domínio, dissimulando-se naquele ato outro de natureza diversa.

Realmente é forçoso reconhecer a existência da burla.

Mas, não é lícito ao julgador aprioristicamente tomar todos os atos dessa natureza como efetiva transferência de domínio, por isso que seria presumir a fraude e, sobretudo, tornar desvalioso um ato jurídico perfeitamente legal, como a cessão, que acabaria por desaparecer da lei.

Se existe a burla, punam-se os infratores; se existe a possibilidade sempre presente, de consumá-la, altere-se a lei.

Mas enquanto não alterada, a cessão há de ser tomada no sentido verdadeiro de cessão; e enquanto não demonstrada a fraude, o ato subsiste conforme a sua enunciação". ("Diário da Justiça" de 28 de dezembro de 1954, página 16.058).

Quanto à interpretação extensiva, é evidente que ela não cabe em direito fiscal. Houve quem relembresse a ampliação do *habeas-corpus* para atender às diversas situações em que se protegia direitos certos e líquidos como um exemplo análogo à extensão da cessão de promessa considerada como transferência de imóveis. Os casos são frontalmente contraditórios pois num caso extendiam-se os direitos individuais conforme preceito constitucional que estabelece que as garantias explícitas não prejudicam a existência de outras a que o legislador não se tenha referido expressamente. No outro, é uma restrição aos direitos do individuo que não tem base legal, infringindo-se princípio básico do sistema democrático. Não há impôsto sem lei, já afirmavam, os súditos das colônias inglesas da América ao levantar o lema: "No taxation without representation".

Em artigo de LOUIS TROTABAS sobre a interpretação das leis fiscais encontramos um estudo interessante da fórmula "in dubio contra fiscum" em que o professor da Faculdade de Direito de Nanci cita DOMAT e GÉNY. O direito fiscal, dizia o primeiro, "é restrito aos direitos que se acham claramente estabelecidos, e não se estende às pretensões que os funcionários ou os arrematantes, encarregados da cobrança, poderiam ter para além dos limites dos direitos claramente fixados pelo soberano" (Ap. LUIS TROTABAS, *A interpretação das leis fiscais*, in "Revista de Direito Administrativo", vol. 1, janeiro de 1945, pág. 42). E GÉNY, estudando as relações entre a técnica e a ciência, lembra que "a interpretação das questões fiscais continua no sentido exclusivo da legislação, no sentido pelo menos, de que o juiz não pode estabelecer impostos nem aumentá-los". (Ap. artigo citado, pág. 44).

Vemos pois que é insustentável diante da legislação atual a posição daqueles que pretendem outorgar poderes aos Estados e à Prefeitura do Distrito Federal para tributar a cessão de promessa como se fôsse transferência de propriedade. De *lege ferenda*, talvez pudessemos desejar tal tributação. Mas em matéria fiscal, cabe respeitar a letra da lei.

PARECERES

Consultor Geral da República

Convocação para o serviço de guerra. Entendimento do art. 261 do Estatuto.

PARECER

N.º de referência 13 X.

1. Antônio Ferreira Gomes Filho, ex-ocupante interino de cargo da classe K da carreira de Médico Sanitarista do Ministério da Agricultura, aproveitado nas mesmas condições de interinidade de acordo com a Lei 2.163, de 5 de janeiro de 1954, em cargo de igual classe da carreira de Médico do Instituto Nacional de Imigração e Colonização, solicita lhe seja reconhecida a estabilidade prevista no art. 261 do Estatuto dos Funcionários Públicos.

2. Dispõe o mesmo preceito legal:

“Art. 261. são considerados estáveis os servidores da União que, integrando as forças armadas, durante o último conflito mundial, participaram de operações ativas de guerra ou de atividades de comboio e patrulhamento.”

3. Os pareceres foram todos contrários.

4. Pretende, entretanto, o interessado que a norma legal citada, não se aplica somente aos que participaram ativamente na luta armada, mas a quantos serviram nas zonas de guerra, mencionados notadamente no Decreto n.º 10.490-A, de 25 de setembro de 1942, e assegurados os favores das Leis números 288, de 8 de junho de 1948; 608 de 10 de janeiro de 1949; 616, de 2 de fevereiro de 1949 e 1.156, de 12 de julho de 1950.

5. Resumindo a questão sob o seu aspecto jurídico, assentou bem o ilustre Dr. Luciano Pereira da Silva em seu parecer a fls. 18:

“O art. 261 do Estatuto dos Funcionários Públicos, porém, exige, para garantir estabilidade a servidores civis que tomaram parte em operações de guerra,

no último conflito mundial, que tais operações fossem ativas e não apenas meramente potenciais, como admite a Lei n.º 1.156, que, aliás, só a militares se refere, para assegurar-lhes promoção ao posto superior quando na ativa, passarem para a reserva, ou quando já encontrados na reserva ao entrar em vigor a Lei n.º 288, serem considerados promovidos.

A exigência do dispositivo estatutário é, como se vê, de que a participação do funcionário tenha se dado em operações ativas de guerra, o que exclui a aplicação ao caso da Lei n.º 1.156 e, por via de consequência do disposto no Decreto n.º 10.490-A, ao qual aquela lei faz expressa remissão, pelo que há de ser aplicada em função do dito decreto.

O requerente, por ter servido no 2.º Regimento de Infantaria, durante seis dias depois do Brasil ter entrado na guerra contra as potências do Eixo, só teria o benefício das vantagens asseguradas pela referida lei, combinada com o dito Decreto n.º 10.490-A, se fosse militar da ativa, para o afeito de ser promovido ao posto imediatamente superior quando passasse para a reserva de 1.ª classe. Era ele, porém, simples Aspirante a Oficial de reserva de 2.ª classe, não lhe aproveitando, portanto, as vantagens asseguradas na lei, de onde ter havido evidente excesso no teor da certidão que foi passada pela Diretoria Geral do Serviço Militar, ao assegurar, ter ele prestado serviços de guerra em zona de guerra e teatro de operações definidos e delimitados pelo art. 1.º do Decreto n.º 10.490-A, inaplicável ao seu caso, para os fins do art. 261 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, de vez que só a militares da ativa, ao tempo em que os serviços foram prestados, aproveita, concedendo-lhes direito à promoção, ao passarem para a

reserva de 1.^a classe, por serviços de guerra em potencial.

O dispositivo estatutário exige, para considerar estáveis os servidores da União, que, como integrantes das forças armadas, durante o último conflito mundial, participassem de operações ativas de guerra ou de atividades de combóio e patrulhamento.

Não basta, portanto, para satisfazer a exigência estatutária, houvesse sido o servidor da União, parte integrante das forças armadas, mas ainda que, nesse caráter, houvesse participado de operações ativas de guerra."

6. Em primeiro lugar, tenho como de má orientação, *data vênia*, dos que entendem em contrário, a apostila ou o reconhecimento expresso pela administração, da estabilidade de seus servidores. Esta decorre da lei, é um direito que não precisa ser reconhecido, senão respeitado, preocupação que denuncia uma certa deformação do nosso regime administrativo, fundado principalmente em um sistema de garantias.

7. A garantia não precisa ser reconhecida expressamente porque emana do preceito da lei e o amparo que se lhe deve há de decorrer menos do reconhecimento explícito do que do próprio regime legal.

8. Amanhã os magistrados e professores vitalícios exigirão igual declaração e as garantias estatutárias ter-se-iam de constituir em adinfinculos do próprio título de nomeação, com toda a série de garantias que o funcionário vai adquirindo em sua vida funcional.

9. A verdade é que basta a lei para cobrir com o seu sistema de garantias a atividade e a vida do funcionário.

10. Quanto ao mérito, não há dúvida quanto a boa orientação dos pareceres aqui emitidos. A própria citação das leis militares mostra o contraste entre os seus preceitos e o dos estatutos dos funcionários.

11. O artigo 261 terá aplicação restrita; é preceito exceção; é um prêmio ao risco provado, à dedicação à causa da Pátria, aos serviços prestados em atividade estranha à vida civil, alheia às obrigações normais da vida funcional.

12. A aplicação do preceito há de ser restrita aos casos ali especificados, é de uma clareza absoluta o preceito *verbis* "operações ativas de guerra ou de atividades de combóio e patrulhamento".

13. Operação ativa não é nos quartéis, é a luta com o inimigo com risco de vida é a operação, o que vale dizer, *atividade*, que se não confunde com a passividade, embora alerta, nos quartéis, nos estabelecimentos militares.

14. O requerente não satisfaz as exigências da lei, à meu vêr, não pode ser atendido.

E' o meu parecer.

Rio de Janeiro, 25 de maio de 1955. — *Themístocles Brandão Cavalcanti*, Consultor Geral da República.

NOTA — A respeito dêste parecer, o Exmo. Sr. Presidente da República exarou o seguinte despacho: "Aprovado. Rio, 4-1-1955, págs. 11.755 — Publicado na íntegra no referido D.O.

Acumulação em órgão de deliberação coletiva — Aplicação do Decreto n.º 35.956, de 1954.

PARECER

N.º de referência — 37 X

1. O Dr. Sylvio Frões Abreu, Diretor do Instituto Nacional de Tecnologia e, nessa qualidade, membro do Conselho Nacional de Minas e Metalurgia é nessa última qualidade, membro do Conselho Consultivo do Plano do Carvão Nacional, instituído pela Lei n.º 1.886, de 1953, cujo texto é o seguinte:

"Art. 4.º. E' criada uma Comissão Executiva do Plano do Carvão Nacional, diretamente subordinada ao Presidente da República e integrada por uma Diretoria e um Conselho Consultivo.

.....
§ 2.º. O Conselho Consultivo, que será presidido pelo Diretor Executivo, constituir-se-á de um representante de cada um dos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, Departamento Nacional de Estradas de Ferro, Estrada de Ferro Central do Brasil, Companhia Siderúrgica Nacional e Sindicato Nacional da Indústria de Extração do Carvão, bem como dos governos dos Estados do Pa-

raná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, que são os Estados produtores mencionados no Plano.”

2. Tendo em vista o disposto no Decreto n.º 35.958 de 2 de agosto de 1954, pede o Dr. Sylvio Fróes Abreu dispensa de membro do Conselho Consultivo do Plano do Carvão.

3. Dispõe o art. 11 do Decreto número 35.956, *verbis*:

“O funcionário não poderá exercer mais de uma função gratificada, nem participar de mais de um órgão de deliberação coletiva.

§ 1.º. O funcionário que, por força de lei ou regulamento, fôr membro nato de órgão de deliberação coletiva, não poderá ser designado para nenhum outro, mesmo a título gratuito.

§ 2.º. O funcionário que, por força de lei ou regulamento, fôr membro nato de mais de um órgão de deliberação coletiva, poderá deles participar, vedada, porém, a acumulação de qualquer remuneração ou vantagem.”

4. Como se vê, não há proibição de exercício, mas apenas de acumulação de remuneração, hipótese prevista no § 2.º o que exclui o impedimento de acumular trabalho, serviços.

5. Deve-se observar que a proibição de acumular vantagens decorre não da lei, mas do regulamento, muito mais rigoroso e, de alguma forma, injusto.

6. O Governo deve cumprir o regulamento, como devem todos, mas pode mandar rever esse regulamento a fim de evitar a situação injusta criada por uma discriminação no Conselho, de membros gratuitos e de membros remunerados, sendo que entre aqueles se encontram também membros natos do Conselho, com larga fôlha de serviços prestados ao país.

7. Não há, como se vê, proibição de acumular trabalho, mas apenas de acumular remuneração. Não está o requerente obrigado a demitir-se mas é uma faculdade que não se pode negar.

E' o meu parecer.

Rio de Janeiro, 13 de junho de 1955. — *Themístocles Brandão Cavalcanti*, Consultor Geral da República.

NOTA — Pelo ofício ref. P.R. 19.213, de 4-7-1955, o Sr. Chefe do Gabinete Civil

da Presidência, comunicou que, a respeito dêste parecer, o Exmo. Sr. Presidente da República exarou o seguinte despacho: “De acôrdo. Em 30-6-1955”. — D.O. 1-7-1955, págs. 12,28 — Publicado na íntegra no referido D.O.

Função gratificada. Natureza. Aplicação do art. 180 do Estatuto.

PARECER

N.º de referência — 46 X

Nilo Garcia Carneiro, Diretor da Divisão de Produtos de Origem Animal do Ministério da Agricultura, pede a contagem, para o efeito do art. 180 do Estatuto dos Funcionários Públicos, do período em que desempenhou as funções de Inspetor Chefe da Inspeção Regional da Divisão de Inspeção dos Produtos de Origem Animal.

Entende o requerente que, embora só definida como função gratificada pela Lei número 2.188, de 3 de março de 1954, a aludida função, de fato e de direito deveria ser como tal considerada.

O Parecer do Diretor Substituto do Departamento Administrativo do Serviço Público declara:

“3. À vista dos argumentos de fls. 7/8, oferecidos pelo interessado, foi o processo submetido à Consultoria Jurídica daquele Ministério, que sugeriu novo exame do assunto por parte dêste Departamento.

4. Ao apreciar novamente a matéria, entendeu a Divisão de Pessoal dêste Departamento que os novos argumentos não são de molde a invalidar ou modificar o seu anterior parecer, porquanto a função exercida pelo interessado (Inspetor-Chefe da Inspeção Regional da Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Animal), que não era gratificada à época (13-1-47 a 5-7-51), foge à definição dada pelo art. 147 do Estatuto dos Funcionários, não podendo, conseqüentemente, ser considerada para o efeito do art. 180, alínea b, do mesmo Estatuto.

5. Concluiu a citada Divisão de Pessoal que seria, entretanto, equitativo

que, em tais casos, ao menos fôsse considerado o período aludido para efeito de aposentadoria, ainda que sem direito à percepção de atrasados, o que, não obstante, depende de expedição de nova lei nesse sentido."

Entende o requerente, entretanto, que, na realidade, exerceu cargo de chefia, embora sem nada perceber.

Parece-me, entretanto, que a questão pode ser situada na dependência da disposição legal que criou a função gratificada e não a função exercida que a lei posterior teria considerado função gratificada.

Pode o caso individual ser justo, mas não tem amparo legal, único que permitiria a aplicação do princípio, em caráter geral e impositivo.

O estatuto diz realmente que a função gratificada corresponde a cargo de chefia, mas o cargo de chefia somente será função gratificada quando como tal foi considerada pela lei, atribuindo-lhe ainda os necessários proventos.

O estatuto é uma norma geral, mas não criou as funções gratificadas, apenas estabeleceu as normas que orientam a criação dessas funções.

E' preciso, portanto, uma norma complementar que venham criar essas funções.

A norma do art. 146 do estatuto não é, portanto, auto-executável.

Pode ser justo o pedido, mas não tem amparo legal, sendo que a justiça do caso decorre precisamente de lei posterior que teria considerado gratificada, aquela função anteriormente exercida pelo requerente.

A justiça mandaria também estender os benefícios a todos os casos análogos.

A administração, entretanto, não se pode orientar por esses critérios.

E' o meu parecer.

Rio de Janeiro, 16 de junho de 1955. — *Themístocles Brandão Cavalcanti*, Consultor Geral da República.

NOTA — Pelo ofício ref. P.R. 3.131-55, de 30-6-1955, 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. Rio, 25-6-55" — cl. D.O. de 28-6-1955, págs. 12.571. — Publicado na íntegra no referido D.O.

Vacância do cargo — Entendimento do art. 74 do Estatuto. Funcionário de fato. Validade dos seus atos.

PARECER

N.º de referência — 56 X.

Solicita o Exmo. Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas parecer desta Consultoria a fim de responder a informações pedidas pela Câmara dos Deputados sobre a situação do atual Diretor do Departamento de Administração do mesmo Ministério que, nomeado interinamente Ministro da Viação em 1953, teria àquela data tornado vago o cargo que já exercia em comissão de Diretor de Departamento, em face do art. 74 do Estatuto dos Funcionários Públicos.

Indaga-se, ainda, sobre a validade dos atos pelo mesmo praticados, quando, depois de deixar o cargo de Ministro (que exerceu por 4 dias) voltou ao cargo de Diretor do Departamento.

Respondo à Consulta, com as considerações que se seguem.

I

1. O artigo 74 do Estatuto determina a vacância do cargo, quando o seu titular, é exonerado, demitido, promovido, transferido, aposentado, morre ou toma posse em outro cargo.

Por aí pode-se vêr que o objetivo da lei foi, não somente especificar os casos em que termina a investidura no cargo exercido, mas também fixar o momento em que o cargo pode e deve ser provido.

O critério serve inclusive para fixar o momento em que nasce o direito ao preenchimento da vaga por promoção (art. 76).

Tanto é assim que o próprio Estatuto previu os casos de vacância nas funções gratificadas, mencionando somente número reduzido de hipóteses, as mesmas aliás, que deveriam vigorar para os cargos em comissão.

Na hipótese em apêço, trata-se apenas de investidura interina para a função de Ministro de Estado, como substituição natural, por funcionário da mais alta categoria na hierarquia do Serviço Público, o Diretor do Departamento de Administração.

Não se trata, portanto, de nomeação para outro cargo, mas de exercício das funções

de Ministro, por aquele que, na escala hierárquica, estava indicado para substituir o Ministro.

Com isto não vagou o cargo de Diretor porque o seu titular não foi nomeado para outro cargo, no sentido técnico ou legal usado pelo Estatuto.

Nenhuma irregularidade se verificou na sua volta ao cargo de Diretor.

II

2. Sendo assim, os seus atos são legítimos, como boa foi a resolução de apostilar a *ementa* no título respectivo, para registrar a interrupção de exercício.

Não vejo porque seria necessário decreto retroativo, com nova investidura, no caso de Diretor, do qual nunca deixou de ser titular, tanto assim que o Decreto de nomeação interina para o cargo de Ministro de Estado, foi feito com a indicação expressa de sua qualidade de Diretor Geral do Departamento de Administração, cargo que conservou, embora dêle afastado, isto é, do seu exercício por alguns dias.

A redação dêse decreto, de 13 de junho de 1953, afasta, a meu vêr, qualquer dúvida.

Nem a letra da lei, nem o seu espírito conduzem a outra solução, segundo me parece.

III

Mas, quando fôsse ilegítima a investidura, os atos praticados pelo funcionário de fato, substituiriam, segundo a melhor doutrina, que peço vênha para expôr mais pormenorizadamente.

O funcionário de fato é, em seu sentido mais genérico, aquele que exerce função pública ou melhor "cargo público" sem investidura legal ou em virtude de uma investidura aparente. Este é o sentido mais amplo, compreendendo ainda aqueles casos excepcionais em que os particulares colaboram com a administração, independentemente de sua integração no aparelho administrativo ou no quadro dos seus funcionários.

A situação aparente do indivíduo como funcionário sem contestação do poder público, induz uma presunção em favor da validade dos atos por êle praticados.

Neste caso os indivíduos devem ser considerados como funcionários de fato, segundo a lição de Jêze, porque estão na posse

de estado de funcionário, devendo ser tida, perante terceiros, como "plausível" a sua investidura.

Esta é a doutrina geralmente adotada na França, como veremos adiante. Ali a aparência da investidura, a possibilidade e plausibilidade da legitimidade do exercício da função, pelo assentimento do poder público e pelas circunstâncias que revestem o seu exercício, levam a considerar o indivíduo como funcionário de fato, isto é, sem investidura legal, jurídica.

De um modo geral, portanto, o funcionário de fato é aquele que exerce o cargo sem investidura, ou em virtude de uma investidura irregular, por defeito de fundo ou de forma.

Dentro destas duas hipóteses é que se desenvolve a doutrina.

Parece-nos acertadas, porém, a definição de Vitta e a discriminação que a acompanha. Segundo Vitta, funcionário de fato é aquele que "detém irregularmente o cargo, pela falta ou irregularidade do seu provimento, ou por ter sobrevindo um vício que haja tornado irregular a permanência do mesmo no cargo".

Pode consistir a irregularidade no seguinte:

- 1.º falta de investidura (usurpação);
- 2.º criação irregular do cargo;
- 3.º designação para um cargo, sem vaga;
- 4.º designação feita por autoridade incompetente;
- 5.º nomeação sem os requisitos legais;
- 6.º omissão das formalidades exigidas (anteriores ou posteriores; compromisso; fiança, etc);
- 7.º ocupação do cargo, precedendo causas extintivas da relação;
- 8.º substituição ou delegação ilegal".

Esta discriminação, porém, deve-se notar, compreende especialmente as irregularidades na investidura, por vício de fundo ou de forma, dentro de um regime normal, isto é, considerada a função pública e o exercício do cargo público dentro dos quadros jurídicos.

A doutrina mais generalizada é aquela que nos expõe o professor FRANCISCO CAMPOS em um dos seus lúcidos pareceres:

"A irregularidade na investidura das funções públicas não induz à nulidade

dos atos praticados pelo funcionário irregular, desde que tal irregularidade não assuma o caráter de uma verdadeira usurpação da autoridade pública, a saber, desde que revista a investidura certo caráter de plausibilidade e de regularidade externa, de maneira a induzir os terceiros de boa fé à crença na sua regularidade intrínseca, por ser pressuposto, como à primeira intuição se evidencia que o funcionário nomeado por autoridade competente e munido do respectivo título em devida forma e exercendo regularmente os atos que são por lei designados à sua competência seja, de fato e de direito, depositário incontestável e legítimo da parcela de poder público que lhe é atribuída pela sua competência legal.”

Sendo assim, não tenho dúvida em afirmar, não só que o Dr. Francisco Mendes, não perdeu o cargo em comissão de Diretor do Departamento de Administração quando nomeado interinamente Ministro da Viação, que, portanto, não houve vacância do cargo, mas também e, em consequência que válidos são os atos por ele praticados.

Quando ilegal fôsse a investidura, em consequência da vacância, válidos seriam os

mesmos atos, em face do direito e da jurisprudência dos nossos Tribunais.

Existem três teorias para justificar a legitimidade desses atos, a saber:

- a) Teoria do erro comum;
- b) teoria da investidura aparente;
- c) teoria do interesse público.

Qualquer uma dessas teorias, cuja análise merece um largo exame doutrinário, conduz à mesma conclusão — a legitimidade dos atos praticados por esses funcionários de investidura aparente, irregular ou de fato. (Ver nosso Tratado de Direito Administrativo, vol. III, pág. 407).

Não é a hipótese em causa, mas quando o fôsse não haveria como se cogitar de tornar sem efeito esses atos.

E' o meu parecer.

Rio de Janeiro, 22 de junho de 1955. — *Themístocles Brandão Cavalcanti*, Consultor Geral da República.

NOTA — Pelo Aviso n.º 2.105, de 30-6-1955, o Sr. Ministro da Viação e Obras Públicas comunicou que, por despacho da mesma, aprovou este parecer. — Publicado na íntegra no D.O. de 4-7-55, págs. 12.901.

AVALIAÇÃO DE CARGOS

A avaliação de cargos, como é praticada na América do Norte, constitui um dos mais eficazes instrumentos da Administração de Pessoal. Pouco conhecida entre nós, onde é geralmente confundida com a análise do cargo, faz jus, por isso mesmo, a um estudo metódico, destinado a ressaltar o seu inegável valor como técnica auxiliar de administração.

ENNOR DE ALMEIDA CARNEIRO, Avaliação de Cargos, “R.S.P.”, agosto de 1954.

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Aposentadoria — Estrangeiro que, por transformação, passou a mensalista estável.

PARECER N.º 72/55

I

Joaquim Francisco da Rocha, admitido como extranumerário diarista no Parque de Aeronáutica de S. Paulo, foi efetivado na função, por força do artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, passando, mais tarde, a mensalista, em virtude dos artigos 5 e 6 da Lei n.º 1.765, de 18 de dezembro de 1952.

2. Tendo completado 70 anos de idade, verificou-se, no processo de aposentadoria compulsória, que o servidor conserva a nacionalidade portuguesa de origem, não se tendo naturalizado, tácita ou expressamente.

3. Observa a D.P., em seu parecer, que somente aos brasileiros é facultado o provimento em cargo público, mas que não é vedado aos estrangeiros o exercício de funções extranumerárias.

4. Entende que, no caso concreto, a aquisição de estabilidade, por via constitucional, não torna incompatível o desempenho da função, não se devendo, porém, convertê-la em cargo integrante de quadro especial, como prescreve o art. 257 do Estatuto.

5. Conclui, finalmente, estribado nessas premissas, pela legalidade da aposentadoria compulsória, propondo, contudo, a minha audiência.

II

6. Vem do Império o pressuposto da cidadania para o acesso aos cargos públicos. Dispunha o art. 19, n.º XIV, da Constituição de 1824 que

“...todo o cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja a de seus talentos e virtudes.”

7. O Aviso de 18 de agosto de 1831 recomenda a não admissão de estrangeiros aos cargos públicos e manda que sejam despedidos, preenchendo-se os lugares com cidadãos brasileiros natos, adotivos ou naturalizados, informa JOSÉ CARLOS RODRIGUES (Constituição política do Império do Brasil — 1863 — p. 149).

8. O princípio incorporou-se à primeira Constituição republicana (art. 73), com trânsito pelos Decretos n.º 510 e 914-A, de 1890, da fase do Governo Provisório e renovou-se nas demais Cartas Políticas nacionais (Constituição de 1934, art. 168; Constituição de 1937, art. 122, n.º III; Constituição de 1946, art. 184).

9. A condição de nacionalidade inscrita nos textos constitucionais sucessivos limita-se, no entanto, tradicionalmente, aos cargos públicos *strictu sensu*.

10. ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO, analisando a Carta de 1946, indica o conteúdo restrito do dispositivo:

“Tendo em vista, portanto, a inalterabilidade da nossa situação administrativa e a patente continuidade do preceito, que filia o texto vigente às Constituições anteriores, somos forçados a admitir que, também agora, em sentido restritivo está o termo usado.” (Revista de Direito Administrativo — vol. 8, pág. 366).

11. O exercício de funções de tarefeiro ou diarista por estrangeiros foi consagrado na jurisprudência administrativa, como salienta a D.P. No tocante a contratados a lei expressamente possibilita a admissão de estrangeiros (Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-1943, art. 17, parágrafo único).

12. E' certo que a nacionalidade brasileira constitui requisito essencial à admissão de mensalistas (Decreto-lei n.º 5.175, art. 50, n.º I, alínea a). Mas a norma geral não se deve aplicar à transformação de funções de diarista em mensalistas, determinada em lei

especial que não exclui de seus favores os estrangeiros.

13. Aos estrangeiros que, por força de Lei n.º 1.765, de 1952 e do art. 23 do A.D.C.T. tenham passado à condição de mensalistas estáveis não deve, no entanto, ser extensivo o art. 257 do Estatuto, eis que o exercício de cargo público lhes está interdito na Constituição.

14. Convém, assim, que, na lei especial prevista no § 1.º do citado artigo, seja regulada a situação dos extranumerários estáveis, de nacionalidade estrangeira.

15. O interessado, deve, portanto, ser aposentado, compulsoriamente, na função estável de extranumerário mensalista, como sugere a D.P.

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

Rio de Janeiro, 21 de maio de 1955. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Extranumerário — Dispensa por abandono de função. Ato nulo.

PARECER N.º 69/55

I

Arquimedes Pinto Amândo Júnior foi dispensado, em portaria n.º 164, de 30 de abril de 1953, da função de Controlador de Tráfego Aéreo, referência 25, da T.U.M. do Ministério da Aeronáutica.

2. O ato administrativo indica, expressamente, como motivo, o abandono de função em que incidira o servidor.

3. Inconformado com a dispensa, o interessado solicitou reconsideração, alegando com a exibição de atestado particular, que se achava, na época, doente, não se tendo realizado a inspeção médica oficial, em virtude de erro de endereço. Posteriormente ao período inquinado de abandono à função, mas antes do ato de dispensa, o servidor foi licenciado por motivo de saúde.

4. Mantida a decisão, foi dela interposto recurso, que deu causa a instauração de processo administrativo a fim de apurar o abandono de função. A respectiva comissão concluiu pela anulação da dispensa, com o que concordam a D.P. do Ministério e deste Departamento.

II

A dispensa de extranumerário não estável — como era o recorrente — é ato discricionário da administração. A função é, por natureza, precária e o seu titular pode dela ser desinvestido, ao nuto do Estado, enquanto não adquirir a garantia legal de permanência.

6. Quando, no entanto, a administração, renunciando a discricionariedade que lhe é peculiar, pratica o ato sob a alegação de motivo disciplinar, o ato se torna vinculado com respeito à existência material desse motivo.

7. Em trabalhos recentes tive ensejo de assinalar, com apoio na doutrina e na jurisprudência, que a inexistência dos motivos constitui vício de legalidade, cuja verificação possibilita a anulação do ato administrativo (ver: "A inexistência dos motivos nos atos administrativos", in "Revista de Direito Administrativo", vol. 36, pág. 78-81; "A administração e o controle de legalidade" — in "Revista de Direito Administrativo" — vol. 37, págs. 1-11).

8. Escrevi, a propósito, as seguintes considerações pertinentes ao caso atual:

"O acesso do juiz à intimidade do ato administrativo é, em suma, uma das ferramentas de seu mister jurídico. Os seus critérios e preferências pessoais sobre os rumos da administração não podem contaminar a apreciação que lhe incumbe emitir sobre a legalidade dos atos administrativos. Com referência aos motivos — já assinalai documentadamente, naquele trabalho anterior — a sua investigação jamais excederá ao tema da existência material ou jurídica dêles. A valorização dos motivos é matéria afeta, privilegiadamente, à consideração do administrador no exercício do poder discricionário.

A própria enumeração dos motivos somente é obrigatória quando a lei assim o determine, ou melhor, quando o ato está legalmente vinculado a motivos pré-estabelecidos. E' característico do chamado ato discricionário a ausência de motivação, podendo o administrador silenciar sobre a causa determinante de seu procedimento.

Se, no entanto, o administrador, embora desobrigado de explicitar os motivos do ato, manifesta, *ex abundancia*, os alicerces de fato de sua decisão, abre-se ao juiz a possibilidade de excogitá-los.

Observei, em monografia escrita há cerca de quatro anos, que “não é preciso que a lei tenha previsto os motivos do ato (hipótese de vinculação), ou que determine ao agente a obrigação de enunciá-los. Se não é obrigatória a motivação, mas o agente manifesta de forma expressa, os fundamentos da decisão, poderá o juiz examinar-lhes a exatidão.

Não é nova essa tendência, que Maurice Hauriou condensava, no início do século, nessas palavras:

“Qu'une autorité administrative ait motivé son acte parce qu'elle y était obligée, ou qu'elle l'ait fait spontanément sans y être obligée le motif n'en est pas moins incorporé, à l'acte et n'en appartient pas moins au juge.”

Mesmo nos casos em que a motivação não é legalmente obrigatória cabe ao juiz examinar os fatos invocados pela administração, a fim de controlar o excesso de poder que macule a legalidade do ato.” (“R.D.A. — vol. 38, págs. 352-354).

9. Cabendo o controle de legalidade não somente ao Juiz, como à autoridade administrativa, poderá ser declarada na própria administração a nulidade do ato motivado quando inexistentes, material ou juridicamente, os seus motivos.

10. Na espécie, o processo administrativo concluiu, a *posteriori*, pela inexistência do abandono de função, cuja constatação, *opportuno tempore*, não se realizou como, já então, prescrevia o Estatuto, auto-aplicável aos extranumerários, no que coubesse. Acresce que a administração mesmo após o fluxo do prazo imputado à conta de abandono de função, licenciou o servidor para tratamento de saúde e nessa condição o atingiu o ato de dispensa.

11. O ato administrativo louvou-se, assim, em falso motivo, dado que o abandono de função não teve a apuração formal, nem se concilia com os indícios tãrdiamente coligidos.

12. Parece-me, assim, que as conclusões da D.P. estão corretas. O ato de dispensa deve ser anulado por vício quanto aos motivos, e cuja existência não se evidenciou por meios regulares de direito.

S.M.J.

Rio de Janeiro, 18 de maio de 1955. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Suspensão — Conversão em multa. Execução da pena disciplinar.

PARECER N.º 54/55

O D.A. do Ministério da Marinha pondera a dificuldade verificada na execução da pena disciplinar de suspensão, quando convertida em multa, dada a ocorrência frequente de falta durante o período de sua aplicação.

2. Sugere, a propósito, a modificação do modelo de portaria recomendado na Circular DF-2, de 1944, que estabelece a fixação prévia do prazo da suspensão.

3. A D.P. deste Departamento observa que a solução da dúvida prescinde da alteração do ato em causa e indica os critérios a serem adotados no tocante às faltas ocorridas durante a vigência da medida disciplinar.

4. Cabe, de início, considerar que a multa não é pena disciplinar autônoma, não obstante figure na enumeração do art. 201 do Estatuto. E' apenas forma de execução da pena de suspensão, na forma do parágrafo único do art. 205, *in verbis*:

“Quando houver conveniência para o serviço, a pena de suspensão poderá ser convertida em multa na base de 50% por dia de vencimento ou remuneração, obrigado, neste caso, o funcionário a permanecer em serviço”.

5. A pena de suspensão é aplicada por prazo determinado, dentro em o máximo legal e não comporta solução de continuidade em sua fluência. Convertida em multa terá, necessariamente, o mesmo sentido, não se compatibilizando, assim, com a fórmula preconizada pelo órgão consultante de sua execução interrompida em função da frequência do funcionário punido.

6. A figura da multa, como forma executiva da suspensão, tem como característicos expressos:

- a) a perda de metade do vencimento ou remuneração diário;
- b) a obrigação de permanência em serviço, por parte do funcionário.

Se, portanto, no curso da penalidade, o funcionário se omite, sem justa causa, a êsse dever de permanência em serviço, comete nova falta funcional, passível de sanção administrativa autônoma, por inobservância de norma legal (art. 194, n.º VI, do Estatuto).

8. Sempre, portanto, que o funcionário submetido a regime de multa falte ao serviço e verificada, como observa a D.P. a inexistência de motivo legítimo, incidirá, não só na perda total do vencimento ou remuneração, como em nova violação do dever funcional e, portanto, sujeito à pena disciplinar cabível.

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

Rio de Janeiro, 18 de abril de 1955. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Imposto de sêlo — Isenção em lei federal. Art. 247 do Estatuto.

PARECER N.º 44/55

A Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, estabeleceu, no art. 247, a isenção do imposto de sêlo para os papéis de interesse dos servidores públicos, ativos ou inativos.

2. Cogita-se, no processo, do alcance dessa liberalidade com respeito a imposto estadual do sêlo. Entende a D.P. que, devendo o documento produzir efeito na esfera federal, está favorecido pela isenção, ao passo que o Sr. Comandante da Polícia Militar da Bahia invoca a exigência do tributo local.

3. A tese da extensão dos poderes implícitos da União, em matéria tributária, para o efeito de estipular isenção de impostos estaduais, foi apreciada recentemente, em notável acórdão do Supremo Tribunal Federal no recurso extraordinário n.º 19.875, ao qual tive ensêjo de acrescentar modesto comentário (Os poderes implícitos e a Federação — "Revista de Direito Administrativo" — vol. 36, págs. 62-76).

4. Interpretando o texto constitucional, decidiu o Pretório Excelso, por maioria absoluta, que não é lícito a União conceder isenção de impostos estaduais, visto que o poder de isenção é inerente ao poder de tributar. A competência da União para legislar sobre aspectos privativos (art. 5.º, n.º XV), não anula a capacidade fiscal peculiar aos Estados. A tributação sobre certidões atinentes à administração estadual inscreve-se na disciplina do art. 19, n.º VI, da Constituição, como matéria de competência dos Estados, aos quais caberá ditar as hipóteses de isenção a que possam ficar sujeitos os soli-

citantes de dados dos respectivos cadastros funcionais. O imposto recai sobre o particular e não sobre os serviços da União que apenas examinarão, posteriormente, os efeitos da certidão no âmbito federal.

5. Parece-me assim, que, no caso, não há a pretendida isenção do imposto estadual de sêlo, cabendo ao interessado o ônus da prova do seu tempo de serviço estadual.

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

Rio de Janeiro, 31 de março de 1955. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Conselho Superior das Caixas Econômicas. Procuração. Contagem do tempo de serviço.

PARECER N.º 41/55

I

O Conselho Superior das Caixas Econômicas solicita o parecer deste Departamento sobre o critério a ser adotado na contagem da antiguidade, para efeito de promoção, tendo em vista a norma fixada na Instrução n.º 7, de 15 de janeiro de 1947.

2. Motivou a consulta a divergência estabelecida em pronunciamentos do órgão jurídico do Conselho, a propósito da norma que dispensa a dedução, no cômputo da antiguidade, das licenças para tratamento de saúde "até o máximo de seis meses em cada quadriênio".

3. Divergem as opiniões sobre o modo de execução do preceito no sentido de condicionar ou não a eficácia do favor ao vencimento do quadriênio.

4. A Divisão de Pessoal deste Departamento, lembrando a filiação da regra interna aos seus antecedentes legais, conclui no sentido de que o cômputo das licenças não excedentes àquele limite independe da integração do quadriênio.

II

5. Preliminarmente, não me parece despendendo encarecer um aspecto apenas aflozado nas preliminares à consulta. Nela se informa que o Conselho Superior em sessão de 16 de janeiro de 1954, deliberou aplicar

ao provimento de vagas em seu quadro de Pessoal a legislação contemporânea à vacância do cargo. No caso, tratando-se de vaga ocorrida em novembro de 1952, determinou que o seu preenchimento, como o das vagas decorrentes, se fizesse nos termos da Instrução n.º 7, de 1947, vigente à época.

6. Em matéria concernente à função pública, a regra é, no entanto, a aplicação imediata da lei nova aos atos ainda não consumados. Quando se inaugurou o regime do atual Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União (Lei n.º 1.711, de 28-10-52), tive ensêjo de salientar que as promoções deveriam se submeter aos seus ditames, sem embargo de anterioridade da vaga.

Escrevi, na oportunidade, os seguintes considerações:

“A lei nova tem efeito imediato e se aplica às situações existentes e futuras, ressalvadas a garantia dos direitos adquiridos, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito. (Constituição, art. 141, § 3.º).”

Sendo, por outro lado, a função pública uma relação estatutária, e não contratual, é lícito ao legislador, mesmo depois da abertura da vaga, modificar as condições que disciplinam as promoções, seja fixando novos requisitos para o provimento dos cargos, seja alterando os já estabelecidos em lei anterior. Assim tem entendido modernamente tanto a doutrina (T. CAVALCANTI “Tratado de Direito Administrativo” — III, pág. 237; MARIO MASAGÃO, “Revista de Direito Administrativo” — I, pág. 693; ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO, “Revista de Direito Administrativo” — III, pág. 194; CARLOS MEDEIROS SILVA, “Revista de Direito Administrativo” — VIII, pág. 338 e *Diário Oficial* — 14-3-52, pág. 4.077; MARCEL WALINE, *Traité Elementaire de Droit Administratif* — pág. 341; PAUL DUEZ et GUY DEBEYRE, *Traité de Droit Administratif* — pág. 645; PAPINI, *Il rapporto d'impiego pubblico*, pág. 144), como a jurisprudência administrativa e judiciária (decisão D.A.S.P., *Revista de Direito Administrativo* 20 pág. 247; acórdãos do Supremo Tribunal Federal, R.D.A. III, págs. 194 e 244; Tribunal de Justiça de S. Paulo, R.D.A., 17, pág. 173; Tribunal de Justiça do Distrito Federal, R.D.A., 24, pág. 72).

8. No mesmo sentido concluiu o então Consultor Geral da República, Dr. CARLOS

MEDEIROS SILVA, em parecer n.º 213-T, alicerçado na doutrina e em julgados de nossos tribunais (“Pareceres do Consultor Geral da República” — vol. III — p. 219).

9. O Conselho Superior das Caixas Econômicas, embora não tenha feição autárquica, é um órgão estatal, sujeito aos princípios gerais de direito administrativo, em que se aprimora, pelo conteúdo publicístico, o princípio da imediata eficácia de suas normas.

III

10. *De meritis* o fulcro da consulta poder-se-á compenstar em duas proposições autônomas:

a) o cômputo, como se exercício fôsse, dos períodos de licença até 6 meses em cada quadriênio, aplica-se apenas ao cálculo da antiguidade no Conselho Superior, para fins de desempate, ou também à antiguidade de classe?

b) a aplicação dêsse favor se realiza, de imediato, no curso do quadriênio, ou somente após o vencimento do prazo?

1. O art. 14 da Instrução n.º 7, de 1947, fala, genericamente, em conceder a isenção do desconto” no tempo de antiguidade”. A norma se filia, contudo, historicamente, ao preceito do art. 81 do decreto n.º 11.820, de 15 de dezembro de 1915, reproduzido no art. 84 do Regimento do Conselho Superior.

12. Êsse mesmo Regimento distingue, em seu art. 81, § 1.º, a antiguidade de classe, como regra primária de classificação e a antiguidade no Conselho Superior, como critério inicial de desempate.

13. Complementarmente, o art. 11 da Instrução n.º 7 consagra a mesma dualidade de situação e prescreve, em seu art. 12, que o benefício do art. 84 do Regimento (atinentes à relevação das licenças semestrais) será aplicado à avaliação do tempo de serviço no Conselho Superior.

14. Entendo, assim, exata a conclusão a que chegou a D.P. dêste Departamento, com referência ao primeiro quesito: a inclusão das licenças como tempo de serviço efetivo somente se verifica na antiguidade no Conselho Superior e não na antiguidade de classe.

15. Com respeito à segunda proposição, julgo, por igual, acertada a fórmula interpretativa do mesmo parecer. A norma constante da Instrução n.º 7 determina que “as

faltas registradas em virtude de... licença para tratamento de saúde, até o máximo de seis meses em cada quadriênio... não serão descontadas no tempo de antiguidade”.

16. Ao servidor foi, em suma, aberto um crédito de seis meses de licença, a ser despendido no curso de quatro anos. Durante o fluxo desse prazo ter-se-ão como inexistentes, para o fim preconizado, os períodos de licença para tratamento de saúde que, sucessivamente adicionados, não ultrapassem ao limite estabelecido. Não é necessário o vencimento do quadriênio para a efetivação da anistia consignada no preceito; ela se realiza, progressivamente, como uma forma de conta corrente, tendo-se, de um lado, o crédito aberto até o máximo de um semestre e, de outro, os prazos de licença que se forem verificando na evolução do quadriênio. Exaurido o limite far-se-á a dedução das licenças excedentes à tolerância outorgada, até que, completado o quadriênio, se inicie novo período de liberação dessa forma de afasta-

mento, sempre condicionado à proporção semestral.

17. Esta, a meu ver, a interpretação mais idônea ao dispositivo, de modo a que se mantenha constante e uniforme a contagem da antiguidade no Conselho Superior. Ligar a outorga do favor à prévia exaustão do quadriênio importará, praticamente, em que o servidor terá tempo de serviço diverso, segundo o cálculo se realize no dia do término do quadriênio, ou no dia imediatamente anterior, quando, por esse critério, não seria ainda lançado, a seu favor, o período de licenciamento.

18. A interpretação preconizada pela D.P., e a que me associo, alcança de forma mais justa e adequada aos objetivos da norma e ao presuposto de igualdade em sua aplicação.

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

Rio de Janeiro, 18 de março de 1955. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

A Constituição Britânica é mais que um corpo de instituições funcionando de acordo com princípios fixados em lei ou expressos em convenções. E' a sociedade em seu aspecto político. Não se pode compreender sua natureza sem observar as principais características da sociedade.

H.R.G. GREAVES, *The British Constitution*, 1954.

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal

Derrogação de lei por preceito constitucional posterior
— *Profissões e seu exercício.*

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

N.º 21.533

Não remessa dos autos ao Tribunal Pleno, porque não se trata de arguição de inconstitucionalidade, mas de pretendida derrogação da lei por preceito constitucional posterior.

Para se ver que aí não se configura verdadeiramente o problema de inconstitucionalidade, basta considerar que a derrogação de uma lei, por outra superveniente, se daria, quer fôsse esta constitucional, quer fôsse ordinária.

Profissões e seu exercício.

Nos Estados Unidos, embora silencie a Constituição sobre o assunto, as limitações legais a tal exercício são baseadas no poder de polícia (police power) isto é, na faculdade que tem o Estado de opor à liberdade do cidadão as condições necessárias para garantir a saúde, a vida, a segurança individual e os interesses legítimos.

No Brasil, a Constituição é expressa no permitir que a lei não apenas fixe as condições de capacidade para as profissões em geral (artigo cento e quarenta e um, parágrafo quatorze), mas também regule o exercício das profissões liberais. (art. 161).

Relator: o Senhor Ministro Luis Gallotti.

Recorrente: Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura.

Recorrido: Osvaldo Martins.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 21.533, do Distrito Federal, em que é recorrente o Conse-

lho Regional de Engenharia e Arquitetura e recorrido — Osvaldo Martins decide o Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, conhecer do recurso e dar-lhe provimento, unânimemente, de acôrdo com as notas juntas.

Distrito Federal 16-4-53. — Barros Barreto, Presidente. — Luiz Gallotti, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — Adoto o relatório de fls. 188 do Ministro João José de Queiroz:

Osvaldo Martins, construtor licenciado pleiteou e obteve do Juiz dos Feitos da Fazenda Nacional na Capital da Bahia um mandado de segurança contra o ato do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura da Terceira Região, consubstanciado em um edital (fôlhas cinquenta e nove), fixando um prazo de dez dias para o pagamento de multas que lhe foram aplicadas, sob pena de ser suspenso do exercício da profissão (Decreto-lei n.º três mil novecentos e noventa e cinco, de trinta e um de dezembro de mil novecentos e quarenta e um, artigo onze). Considerou a sentença, para conceder a segurança, o seguinte, em síntese: a) que as multas impostas ao impetrante o foram sob fundamento de que ele, no exercício de sua atividade de construtor, ultrapassara os limites do Município do Salvador, para o qual fôra licenciado b) que, em face do artigo terceiro do Decreto número vinte e três mil quinhentos e sessenta e nove, de onze de dezembro de mil novecentos e trinta e três, teria o impetrante, entretanto, direito ao exercício daquela atividade em todo o Estado da Bahia, sendo ilegal e abusiva a restrição pretendida pelo C.R.E.A. da Região. Inconformado, recorreu aquele Conselho, com as razões de fôlhas cento e trinta e nove a cento e quarenta e oito. Nelas alega, em síntese, que o licenciamento do recorrido foi limitado ao Município da Capital; que as multas impostas pela transgressão dêsse limites o foram em fevereiro de mil novecentos

e quarenta e nove, sem que o transgressor, devidamente notificado da imposição daquela penalidade, dela recorresse, e, finalmente, que pelo não pagamento da multa decorridos trinta dias da notificação cabe suspensão por noventa dias do profissional que houver incorrido nessa falta. Contra-arrazoou o recorrido, a fôlhas cento e cinquenta e oito, sustentando os fundamentos da sentença.

No Tribunal de Recursos, o relator deu provimento ao recurso para cassar a segurança, dizendo (fôlhas 190 a 193):

Senhor Presidente, o ato impugnado e contra o qual se concedeu a segurança é o seguinte:

Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura — Da Terceira Região — *Edital.*

Conforme o resolvido pelo Conselho, em sessão de 21 do corrente, fica convidado o Senhor Oswaldo Gonçalves Martins, Construtor Licenciado para o Município da Capital, a vir pagar, no prazo de dez (10) dias, a partir da data desta publicação, as multas que lhe têm sido aplicadas na forma da legislação em vigor sob pena de lhe ser aplicada a penalidade prevista no art. 11 do Decreto-lei número 3.995, de 31 de dezembro de 1941. — *Nogueira Passos, Presidente.*

O dispositivo citado, art. 11 do Decreto-lei n.º 3.995, de 31 de dezembro de 1941, tem a seguinte redação:

A falta de pagamento de uma multa devidamente confirmada, que tenha sido aplicada de acordo com o Decreto número 23.562 de, 1933, ou com o presente Decreto-lei importará, depois de decorridos trinta dias da notificação, feita diretamente ou por meio de edital, na suspensão por noventa dias, do profissional ou organização que tiver incorrido nessas falta.

Vê-se, portanto — e bem claramente, que, na realidade, o ato impugnado é a ameaça de suspensão por noventa dias, dado o não pagamento de multas impostas ao impetrante recorrido, pela autoridade dita coatora. Ora, o recorrido não contesta lhe tivessem sido aplicadas as multas referidas e nem o fato de que não as pagou. Daquela imposição teve conhecimento inequívoco, como ele mesmo se encarregou de evidenciar juntando o documento de fls. 58 (lê). Não paga a multa, esperou o Conselho ano e meio

e fez expedir o edital já lido, que contém o ato impugnado, dando ainda dêle ciência, por ofício, ao recorrido (lê, a fls. 60). Ora, em face do dispositivo legal citado no edital e cujo texto já li ao Tribunal a ameaça de suspensão nada tem de abusiva ou ilegal. De modo nenhum se apresenta líquido e certo o pretendido direito de não ser suspenso, embora não tenha o profissional pago a multa aplicada pelo C.R.E.A. E podia o Conselho impor a multa? Sem dúvida, em face do que dispõem os arts. 38, inciso a, 39, inciso b, 4 e 3.º do Decreto n.º 23.569, de 11 de dezembro de 1933, com o teor seguinte: (lê os dispositivos citados).

E' verdade que o impetrante, bem como o juiz prolator da sentença recorrida, entrem no exame do próprio mérito da infração atribuída ao construtor, de exercício de sua atividade fora dos limites da licença para considerar que tal limitação foi ilegal. O assunto porém, é de alta indagação, no que diz respeito à prova de fato controvertidos. Basta assinalar, por exemplo, que o próprio impetrante produziu, com a inicial, a fls 54, certidão de que, textualmente, a licença que o C.R.E.A. lhe concedeu, de Construtor Civil, conforme se verifica do respectivo processo de habilitação existente nesta Secretaria (a do Conselho da Terceira Região), abrange, tão somente, a circunscrição do Município desta Capital (a Capital do Estado da Bahia). Ora, em face dessa certidão, produzida pelo próprio impetrante, não se pode ter como líquido e certo o seu pretendido direito ao exercício da atividade de construtor licenciado, em todo o Estado da Bahia. O impresso junto a fls. 67, com aspecto de publicação oficial e do qual consta ser todo o Estado a circunscrição do licenciamento concedido ao impetrante, não basta para ilidir a certidão autêntica de fls. 54.

De qualquer forma, essa questão de fato carece de liquidez e certeza imprescindíveis para que dela se possa inferir um direito frontal e formalmente contestado. Note-se além disso, que o ato impugnado e, apenas, a ameaça de suspensão pelo não pagamento de multa e não, propriamente, o licenciamento do impetrante exclusivamente para o Município da Capital da Bahia. Aliás esse ato — o do licenciamento só para a Capital — é de 3 de novembro de 1934, como se vê da certidão também produzida pelo impetrante. Ei-lo, na íntegra: (lê o documento de fls. 27).

A referência ao parágrafo único do art. 3.º do citado Decreto n.º 23.569, diz respeito à perda do direito às licenças por falta de pa-

gamento de impostos, ou por cometimentos de erros técnicos ou de atos desabonadores.

Assim, Senhor Presidente, por todos êsses motivos, dou provimento ao recurso para casar a segurança concedida.

No mesmo sentido, votaram os Ministros Mourão Russell e Sampaio Costa, sendo que êste ainda entendia ter havido decadência do direito ao mandado de segurança, porque a concessão limitava do Conselho às atividades do impetrante fôra feita em 1934 e não seria possível agora, por meio de mandado de segurança, anular êsse ato.

O Ministro Cunha Vasconcelos divergiu, confirmando a sentença, por entender que um texto de lei não podia estabelecer para o exercício da profissão a sanção do que se trata, visto dispor a Constituição (artigo 141, parágrafo quatorze) que é livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer. Assim, não é possível suspender tal exercício, por falta de pagamento de contribuições ou multas, as quais hão de ser cobradas executivamente. Ao livre exercício de qualquer profissão a Constituição só permite restrição no que tange à capacidade.

O Ministro Queirós replicou que a capacidade, a que se refere a Constituição, não é apenas a de ordem técnica. O exercício da profissão de advogado não depende apenas do preparo técnico, mas também de inscrição na Ordem. E o advogado pode ser suspenso por motivo disciplinar. A suspensão, por falta de cumprimento de exigências regulamentares, no caso exigências legais, não infringe a citada garantia constitucional.

Pediu vista o Ministro Cunha Melo, que assim votou (fls. 204):

Nego provimento ao recurso.

O Ministro Alfredo Bernardes fundamentou seu voto no mesmo sentido do que proferira o Ministro Cunha Vasconcelos.

Havendo empate, o Ministro Ludolf considerou também o art. 11 do Decreto-lei n.º 3.995, de 1941, derogado pela Constituição de 1946, mas achou que o Juiz não podia ter apreciado a procedência, ou não, das multas impostas. Assim, concedia a segurança, apenas para não ser o impetrante molestado no exercício da profissão, por motivo de não pagamento das questionadas multas.

Essa foi a decisão, confirmando-se em parte a sentença.

O Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura interpôs recurso extraordinário.

Salienta a imensa gravidade da tese acolhida pelo Tribunal de Recursos e as incalculáveis conseqüências de sua aplicação a toda a legislação ordinária vigente quanto ao exercício das profissões liberais, que assim se subverteria de *fond en comble*. É que foi apenas considerado o art. 141, parágrafo quatorze da Constituição, sendo esquecido o artigo 161.

O recurso arrazoou.

E o Doutor Procurador Geral da República opinou (fls. 229):

O recurso foi manifestado com fundamento nas letras a e b do artigo cento e um, número III da Constituição Federal e está plenamente justificado na petição de folhas duzentos e doze, duzentos e dezessete e nas razões de folhas duzentos e vinte, duzentos e vinte e três, com apoio nos convincentes votos vencidos dos eminentes Ministros Sampaio Costa, João José de Queirós e Mourão Russell (folhas cento e noventa, cento e noventa e nove, duzentos e dois), cujos fundamentos bastam, a nosso ver, para aconselhar o conhecimento e provimento do recurso pelos fundamentos invocados.

Distrito Federal, trinta de outubro de mil novecentos e cinquenta e dois. — Plínio de Freitas Travassos, Procurador Geral da República.

E' o relatório.

VOTO

Deixo de propor a remessa dos autos ao Tribunal Pleno, porque não se trata de arguição de inconstitucionalidade, mas de pretendida derrogação da lei pelo preceito constitucional de 1946: Para se ver que se não se configura verdadeiramente o problema de inconstitucionalidade, basta considerar que a derrogação de uma lei por outra superveniente se daria, quer fôsse esta constitucional, quer fôsse ordinária.

Estou em que o recurso é de evidente procedência.

O aresto recorrido só levou em conta o art. 141, parágrafo quatorze da Constituição, que declara livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer.

E daí deduziu que, fora dêste restrito âmbito atinente à capacidade, não pode a lei

regular o exercício da profissão, sem ferir a Constituição.

Ora, o art. 161 do Estatuto Supremo dispõe exatamente o contrário no tocante às profissões liberais (e é de profissão liberal que aqui se trata). Dispõe que a lei lhes regulará o exercício.

Tem inteira razão, portanto, o recorrente quando sustenta que esse art. 161 foi vulnerado.

Nos Estados Unidos, embora silencie a Constituição sobre o assunto, as limitações legais ao exercício das profissões são baseadas no poder de inspeção ou de polícia (*police power*), isto é, na faculdade que tem o Estado de opor à liberdade do cidadão as condições necessárias para garantir a saúde, a vida, a segurança individual e os interesses legítimos. (*John Dillon*, apud *Carlos Maximiliano*, Comentários à Constituição, 4.^a edição de 1948, 3.^o volume, pág. 88).

No Brasil, entretanto, a Constituição é expressa no permitir que a lei não apenas fixe as condições de capacidade para as profissões em geral (art. 141, parágrafo quatorze), mas também regule o exercício das profissões liberais (art. 161).

Nenhuma dúvida pode haver, pois, de que procede o presente recurso.

Dêle conheço e lhe dou provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: — *Conheceram do recurso e lhe deram provimento; decisão unânime.*

Deixou de comparecer, por motivo justificado, o Senhor Ministro Mário Guimarães.

Funcionário público — A isenção de impostos do art. 275 da Lei n.º 1.713-39 é para quem ocupa cargo público.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

N.º 8.872 — MINAS GERAIS

Funcionário público — isenção de impostos: a de que cogita o art. 275 do Estatuto (decreto 1.713, de 1939 é para quem ocupa cargo público, segundo a definição do art. 3.º Em tal situação não

se encontra o escrivão de Paz de Belo Horizonte.

Relator: O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa.

Recorrente: Alberto Gomes da Fonseca.

Recorrido: Fazenda Municipal de Belo Horizonte.

ACÓRDÃO

Vistos, etc. Acordam os Juizes da 2.^a Turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, conhecer do recurso e negar-lhe provimento, conforme o relatório e notas taquigrafadas.

Custas pelo recorrente.

Rio, 3 de outubro de 1952. — *Orozimbo Nonato*, Presidente. — *Afrânio Antônio da Costa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — O recorrente era em 1942, escrivão de Paz em Belo Horizonte e foi lançado pela Prefeitura Municipal para o pagamento do imposto de Indústrias e Profissões em 50 cruzeiros. Não pagou e foi executado; embargou alegando exercer cargo público em face da Constituição de 1937, art. 156, letra a e estar isento pelo Dec. 1.713, de 1939, art. 275.

O Juiz deu pela procedência da ação em 5 de agosto de 1954, pelos seguintes fundamentos:

“Como frisou a própria A., ninguém duvida que o contestante seja funcionário público, no sentido exato do termo.

Mas o que não se pode é inferir do art. 156, letra a da Constituição esta definição de funcionário público em sentido lato e, ao mesmo tempo, declarar o executado isento de pagar imposto de acordo... com o art. 275 do Estatuto.

A Constituição não isenta ninguém de impostos, nem mesmo os magistrados (art. 91, letra c).

E, se descermos ao Estatuto para procurar a isenção, temos então de tomar dêle também a definição de funcionário público, sob pena de estarmos, abusivamente ampliando um privilégio.

Ora o Estatuto tem como elemento essencial, à caracterização de funcionário público, o fato de receber êste dos cofres públicos (art. 3.º).

E' o que, confessadamente, não se dá com o embargante. Sendo causa de alçada.

Foi manifestado logo recurso extraordinário pelas letras a e d do art. 11, n.º III da Constituição de 1937. Por divergentes cita um acórdão do Supremo Tribunal, no "habeas-corpus" 28.039 indeferido à unanimidade em 30 de dezembro de 1941, sendo relator o Sr. Ministro Orosimbo Nonato (Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, vol. IX, pág. 238) em que se considerou o depositário judicial funcionário público, embora não percebesse vencimentos dos cofres públicos, diretamente. Por vulnerados foi indicado o art. 275 do Dec.-lei 1.713, de 1939 (Estatuto dos Funcionários Públicos).

O texto do art. 156A da Constituição de 1937 diz isto:

"O quadro dos funcionários públicos compreenderá todos os que exerçam cargos públicos criados em lei *seja qual for a forma de pagamento*".

"Nenhum impôsto ou taxa gravará vencimento, remuneração ou gratificação do funcionário e o salário do extranumerário, bem como os atos ou títulos referentes à sua vida funcional".

O Estado respondeu a fls. 2425 (ler).

Admitido e arrazoado, subiram os autos opinando o Dr. Proc. Geral Luiz Gallotti pela confirmação da sentença (ler).

VOTO

Conheço do recurso pela letra c, mas, nego-lhe provimento.

Não há divergência entre o acórdão do Supremo Tribunal e o julgado recorrido, aquêle cogita da conceituação da função pública em face do art. 156 letra a da Constituição de 1937 esta não repele a conceituação, de que para os efeitos do art. 275 do Estatuto dos Funcionários, não há isenção de impostos para os funcionários não definidos em seus artigos 3 e seguintes.

Da mesma sorte não há vulneração ao art. 275.

Conheço pela letra c, porque há impugnação do ato em face da lei federal e o ato foi mantido.

Nego, porém, provimento. A isenção de impostos, concedida pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, Dec.-lei 1.713, de 1939, art. 275 é para aqueles funcionários cujos cargos são denifidos no art. 3.

"Cargos Públicos, para os efeitos d'este Estatuto são os criados por lei, em número certo com denominação própria e pagos pelos Cofres Públicos."

Um dos efeitos do cargo, assim definido, é a isenção total de impostos. Não reúne o recorrente todos os requisitos, faltando-lhe o último, logo não pode gozar da isenção.

Nego provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Conheceram do recurso e lhe negam provimento, sem se verificar divergência na votação da preliminar do mérito.*

Deixaram de comparecer: o Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrade, por motivo justificado e o Exmo. Sr. Ministro Afrânio Costa.

A reversão de servidor atingido pelo art. 177, da Carta de 37, não depende da restrição prevista no art. 82, § 2.º do Estatuto.

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 1.860

Mandado de segurança — Deferimento — Lei n.º 171, de 15 de dezembro de 1947. A reversão do servidor público atingido pelo art. 177 da Carta de 37, independe da restrição prevista no art. 82, §2.º do antigo Estatuto dos Funcionários Civis da União.

Relator: O Sr. Ministro Ribeiro da Costa.

Requerentes: Paulino Martins de Almeida.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de Mandado de Segurança n.º 1.860, do Distrito Federal, requerente Dr. Paulino Martins de Almeida.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, deferir o pedido, por unanimidade de votos, nos termos das notas taquigráficas anexas.

Rio, 19 de dezembro de 1952. — Orosimbo Nonato, Presidente. — Alvaro Ribeiro da Costa, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Paulino Martins Coelho de Almeida, auditor de guerra da 2.^a Entrância, aposentado por decreto de 6 de janeiro de 1938, com fundamento no art. 177 da Carta de 37, impetra mandado de segurança contra ato do Sr. Presidente da República, que deu aprovação ao parecer do Dr. Consultor Geral da República, contrário a sua reversão ao serviço público, assim pleiteando seu retorno ao aludido cargo, de acordo com o disposto na Lei n.º 171, de 15-12-1947, ou a sua disponibilidade se não houver vaga, ou ainda ser, após a reversão, aposentado, se não fôr bem sucedido no exame de saúde a que terá de se submeter.

Com o ofício de fls. 16, a autoridade coatora endereçou cópia do referido parecer, cuja fundamentação é a seguinte (fls. 23-26. lê).

Opina a ilustrada Procuradoria Geral:

"O Dr. Paulino Martins Coelho de Almeida, auditor de guerra de 2.^a entrância, aposentado por decreto de 6-1-1938, com fundamento no art. 17 da Constituição de 1937, não se conformando com a aprovação, por sua Excelência o Senhor Presidente da República, do parecer, por cópia, às fls. 19-26, do ilustre Dr. Consultor Geral da República, contrário à sua reversão ao serviço público, impetra este mandado de segurança, pleiteando a sua reversão ao aludido cargo, de acordo com o disposto na lei n.º 171, de 15-12-1947, ou a sua disponibilidade se não houver vaga, ou ainda ser, após a reversão, aposentado, se não fôr bem sucedido no exame de saúde a que terá de se submeter.

O referido parecer do ilustre Dr. Consultor Geral da República, porém, esclarece cabalmente a situação do impetrante e demonstra, com segura argumentação jurídica, não ter êle direito ao que pede.

Depois de, com apoio no art. 42 da antiga Introdução ao Código Civil e no art. 2.º, § 2.º da atual Lei de Introdução ao mesmo Código e nas lições de Eduardo Espínola, Eduardo Espínola Filho, Oscar Tenório, N. Coviello, F. Ferrara, E. Betti, L. Ennecerrus e Dalloz, demonstrar que a lei especial número 171, de 1947 não revogou a lei geral, ou seja o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto-lei n.º 1.713, de 1939), invoca o douto Consultor Geral da República o § 2.º do art. 80 do aludido Estatuto, que dispõe que:

"O aposentado não poderá reverter à atividade se contar mais de cinquenta e oito anos de idade", e conclui que, a vista desse dispositivo legal não pode o Impetrante reverter à atividade por ser a sua idade superior ao limite estabelecido no supra transcrito texto legal, salientando ainda que:

"A circunstância de ser "auditor" o requerente", não altera a sua situação. Tanto o artigo 177 da Constituição de 1937, como a lei 171, de 1947, aludem a "funcionários civis e militares" de modo amplo. Aplicado a êle o primeiro, como foi, também o segundo teria cabimento. Mas êste se completa pelo Estatuto, ao qual faz remissões. Não seria lógico considerar esta lei geral aplicável subsidiariamente para algum dos destinatários da lei especial e afastá-la de outros, quando o art. 1.º desta, se interpretado restritivamente excluiria o pessoal da magistratura."

A vista do exposto e oferecendo, data vênua, como parte integrante dêste, o parecer, já referido, do ilustre Dr. Consultor Geral da República, confiamos seja indeferida a segurança impetrada.

Distrito Federal, 29 de outubro de 1952.
— Plínio de Freitas Travassos, Procurador Geral da República.

E' o relatório.

VOTO

O impetrante foi aposentado no cargo de auditor de guerra de 2.^a entrância nos termos do art. 177 da Carta de 37, por ato do Chefe do Poder Executivo de 6 de janeiro de 1938.

De acordo com o disposto na Lei n.º 171, de 15-12-1947, postulou o direito à reversão, fazendo-o mediante requerimento de 15 de março de 1948, somente *quatro anos mais tarde* desatendido (fls. 6 e 9)

A lei aplicável dispõe:

"art. 1.º — Os funcionários civis ou militares da União, aposentados ou reformados, postos em disponibilidade ou, por qualquer outra forma, afastados das suas funções "no interesse do serviço público ou por conveniência do regime", antes do Decreto-lei n.º 8.253(de 29 de novembro de 1945, sob a invocação do art. 177 da Carta Constitucional outorgada em 1937 restabelecido pela chamada lei Constitucional n.º 2, de 16 de maio de 1938, e pelo artigo 197 do Decreto-lei n.º 1.713, de outubro de 1939 (Estatuto

dos Funcionários Cíveis da União), reverterão à atividade, desde que o requeiram dentro de noventa dias, contados da promulgação desta lei.

"art. 4.º — Se o cargo em que foi aposentado o funcionário civil que reverter estiver preenchido e não houver outro equivalente em que possa ser aproveitado, ainda que em serviço diferente será êle posto em *disponibilidade remunerada*, na forma da legislação vigente caber-lhe-á a primeira vaga no mesmo padrão.

Regulamentando a reversão, o decreto n.º 26.749, de 6-6-49, determina que o funcionário seja submetido à prévia inspeção de saúde, que *deverá ser depois da posse, mas antes do exercício*, a fim de, não estando apto, ser novamente aposentado (art. 7.º).

O pedido do impetrante não logrou deferimento, em face do parecer do ilustre Dr. Consultor Geral da República que fez depender a reversão do requisito da idade, exigido para êsse fim, por dispositivo do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União.

Entretanto, cabe antes ter vista o caráter, reparatório de injustiça de que está integrado o texto da Lei n.º 171, nela não se exigindo requisito de idade, para efeito da reversão, tanto mais quanto, no caso de que se trata, a solução do pedido foi retardada, nas instâncias administrativas, durante *quatro* anos.

O ato da reversão é, pois, automático, independente de requisito de idade; se o funcionário ultrapassar a idade legal para o exercício do cargo, ou se as condições de saúde o tornaram incapaz, a providência será aplicada na forma do art. 4.º da Lei 177, aposentando-se o servidor, com os vencimentos atuais do cargo.

O argumento tirado, ao propósito, pelo parecer da Consultoria Geral, equivaleria, sem dúvida, em negar total aplicação à lei que veio regular condições de reversão ao serviço público, sem atinência com as normas de caráter geral, e sistemáticas, do Estatuto dos Funcionários.

Não se trata de saber, nessa hipótese, se a lei especial, de n.º 11 de 1947, revogou a lei geral — o Estatuto (Decreto-lei n.º 1.713, de 1937).

Aquela lei especial deixou intato o citado Estatuto, que se aplica às relações funcionais comuns, mas não há de reger situações criadas por lei especial para restabelecer direito ofendido por ato de arbítrio ou violência do

Poder Executivo, sem cuja compreensão tirar-se-ia à lei essa finalidade precípua

Acresce que não desconhecendo o parecer que a reversão de que se trata *não é facultativa*, subordina entretanto, o ato assecuratório a requisito, sem dúvida, restritivo da concessão, buscando obstáculo na exigência prevista pelo art. 80, § 2.º, do citado Estatuto.

Para assim concluir, chega o parecer à afirmação de que o Decreto n.º 26.749, de 1949, complementar da lei n.º 171, *não só inovou, como exorbitou do texto principal*, uma vez que determinou se procedesse, no caso, à inspeção de saúde "depois da posse e antes do exercício" (artigo 7.º).

Tenho, assim, por indemonstrada a iliquidez e incerteza do pedido que, ao revez, tem assento na lei.

Defiro o pedido para, nos termos da Lei n.º 171 e do Decreto n.º 26.749, de 1949, ser assegurada ao impetrante a reversão ao seu cargo.

VOTO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Sr. Presidente, dentro dos termos da equação em que colocou o caso o eminente Sr. Ministro Relator, parece-me perfeita a solução dada por S. Ex.^a, que deixou bem demonstrada a existência da liquidez e certeza do direito do impetrante.

Defiro o pedido.

VOTO

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Sr. Presidente, a lei n.º 171, de 15 de dezembro de 1947, destinou-se a reparar os danos sofridos por aqueles a quem se aplicou o art. 177 da Constituição de 1937. A reversão se assegurada não está de modo algum sujeita, como bem demonstra o eminente Sr. Ministro Relator, à restrição constante do art. 80, § 2.º, do antigo Estatuto dos Funcionários Cíveis da União.

Defiro o pedido.

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Deferiram o pedido por unanimidade de 4 votos.*

Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

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

Tribunal Federal de Recursos

Transferência — Regula-se pela lei nova embora seu processamento tenha sido realizado na vigência do antigo Estatuto.

AGRAVO DE MANDADO DE SEGURANÇA 3.612 — D. FEDERAL

Transferência de servidor público — Condições — Nem por ter sido autorizada pelo Presidente da República, deixa a transferência do servidor público de estar subordinada às conveniências do serviço. Ainda que concluído o processamento da transferência na vigência do antigo Estatuto, é de ser ela regulada pela lei nova (art. 53, § 2.º, da Lei 1.711, de 26 de outubro de 1952), de aplicação imediata por ser de ordem pública.

Relator: Exmo. Sr. Ministro J. J. Queiroz (em substituição ao Sr. Ministro Cândido Lôbo).

Recorrente: Juízo de Direito da 1.ª Vara da Fazenda Pública, ex-offício.

Agravante: União Federal.

Agravado: Roque de Miguel.

Autoridade requerida: Diretor do Pessoal do Ministério da Fazenda.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do agravo em mandado de segurança 3.612, D. Federal, em que é recorrente o Juízo da 1.ª Vara da Fazenda Pública, Agravante União Federal e Agravado Roque de Miguel:

Acordam os Juízes do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena, por unanimidade de votos, em dar provimento, na conformidade das notas taquigráficas ane-

xas que ficam fazendo parte integrante deste.

Rio, 13 de agosto de 1954, data do julgamento. — Ministro *Cunha Vasconcelos*. Presidente. — Ministro *J. J. Queiroz*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro João José de Queiroz — A sentença proferida pelo ilustre Juiz Aguiar Dias, é a seguinte:

“Trata-se de mandado de segurança impetrado por Roque de Miguel e outros litisconsortes (fls. 16 e seguintes) contra o Sr. Diretor do Pessoal do Ministério da Fazenda, a fim de tornarem efetiva transferência de carreira já autorizada pelo Exmo. Sr. Presidente da República. Informações a fls. 43 e seguintes e parecer da União a fls. 57-58. Contra os autores, diz-se que no caso o Exmo. Sr. Presidente da República de fato autorizou as transferências, mas estas seriam no interesse do serviço e, assim, não há que reconhecer direito subjetivo aos postulantes. E que face à superveniência do novo Estatuto dos Funcionários Públicos se tornou despretigiosa a prova de habilitação em que obtiveram bom êxito os postulantes, não valendo mais tal prova o concurso. Isto posto: 1.º) O primeiro argumento aduzido pelo coator em princípio seria de receber. Na espécie, porém, confessadamente se diz (e o processo administrativo o comprova) que a mais alta autoridade do Poder Executivo, isto é, o Exmo. Sr. Presidente da República, aprovou as transferências. Ora, não é o coator revisor dos despachos de S. Ex.ª. Cabe, apenas, cumprí-los, o que fez na espécie, com grave quebra da hierarquia administrativa. E' um mau hábito, que infelizmente entre nós existe, o de não se cumprirem os despachos do Exmo. Sr. Presidente da República, que afinal, acaba assumindo responsabilidades sem diretamente haver dado causa. E' que autoridades administrativas de

menor grau querem, às vezes, ser mais realistas do que quem de direito, o que as testilhas fere a fundo a hierarquia em que repousa a máquina administrativa. 2.º) Os outros argumentos não são menos infelizes. Em primeiro lugar porque seria tirar *retroativamente* efeitos a um ato jurídico válido segundo a lei do tempo, o que a Constituição (art. 141, § 3.º) não tolera. E por mais ainda: já o Egrégio Tribunal Federal de Recursos, por mais de uma vez, confirmou sentenças do Juiz Alcino Pinto Falcão, em que se decidiu que prova de habilitação é espécie de um mesmo gênero, valendo concurso. E o próprio "Dasp", em numerosos pareceres, isso sustentou. 3.º) Julgo procedente o pedido e defiro a segurança, determinando ao coator que em 48 horas encaminhe o expediente necessário para tornar efetivas as transferências, juntando como esclarecimento cópia desta decisão em cada expediente. Custas da lei. Recorro *ex-officio*. Devolva-se o processo administrativo. P.I.R." fls. 73-74).

Inconformada, agravou a União, assistente da autoridade impetrada, com a minuta de fls. 75 e 76, em que sustenta a inexistência do direito líquido e certo invocado pelo impetrante e litisconsortes.

Contraminutaram os agravados a fls. 79, no mesmo sentido da sentença.

O Juiz a manteve pelo despacho de fls. 82.

Nesta superior instância a douta Subprocuradoria opina pelo provimento dos recursos voluntários e de ofício: (lê fls. 85).

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro João José de Queiroz (Relator) — Sr. Presidente, o ilustre Juiz estriba o seu decisório na afirmação de que, tendo sido autorizado pelo Presidente da República, a desejada transferência do recorrido, não podia a autoridade impetrada deixar de efetivá-la sem ferir o princípio da hierarquia. Tal argumento, a meu ver e *data venia*, improcede. O ato presidencial foi de mera autorização e não uma ordem. Autorizada a transferência, podia ela ser feita se conveniente ao serviço público. O simples fato da autorização não a tornava obrigatória, mas possível, apenas.

O segundo fundamento da sentença é o de que não se aplica, ao caso, o disposto no novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, cujo artigo 53, inciso II, combinado com o inciso IV, § 2.º, impede a transferência pretendida pelo impetrante. Afirmou o douto Juiz a quo que seria aplicar, retroativamente, o disposto no novo Estatuto, fazê-lo reger a espécie.

Improcede, também, a afirmação, *data venia*. Não efetivada, ainda, a transferência, com a concretização do desejado ato administrativo, tornou-se ela impossível, em face da lei nova, de aplicação imediata.

Diz o art. 53, do novo Estatuto:

"Caberá a transferência:

.....

II — De uma para outra carreira de denominação diversa... (vetado)...

IV — De um cargo isolado, de provimento efetivo, para outro da mesma natureza.

.....

§ 2.º A transferência prevista nos ns. II e III dêste artigo fica condicionada a habilitação em concurso, na forma do art. 18".

Ora, não tendo os impetrantes a habilitação em concurso referida no dispositivo estatutário, não poderiam mais ser transferidos. Além disso, Senhor Presidente, há que considerar ser a transferência não um direito do servidor, mas mera medida de conveniência da Administração.

Dou, assim, provimento aos recursos voluntários e de ofício para cassar a segurança.

DECISÃO

(Julgamento de 13-8-1954)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Por unanimidade de votos, deu-se provimento*. Os Srs. Ministros Djalma da Cunha Mello, Alfredo Bernardes, Elmano Cruz e J. F. Mourão Russell votaram de acordo com o Sr. Ministro Relator. Não tomaram parte no julgamento os Srs. Ministros Henrique D'Ávila e Aguiar Dias. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Cunha Vasconcellos Filho.

Equiparação de vencimentos do diretor do Museu da D.P.T. do D.F.S.P. aos demais diretores de divisão.

APELAÇÃO CÍVEL N.º 4.813 — DISTRICTO FEDERAL

Diretor do Museu da Divisão de Polícia Técnica do Departamento Federal de Segurança Pública — Equiparação de vencimentos aos dos diretores de Divisão daquele Departamento — Feita de apoio legal (Decreto-lei n.º 9.654, de 1946).

Relator: O Sr. Ministro Henrique D'Ávila.

Recorrente: Juízo da 2.ª Vara da Fazenda, *ex-officio*.

Apelante: União Federal.

Apelado: Dante Milano.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 4.813 do Distrito Federal, em que é recorrente o Juízo da Segunda Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*, apelante a União Federal e apelado Dante Milano.

Acordam os Ministros da Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos, por maioria de votos, dar provimento a ambos os recursos, para julgar improcedente a ação na forma e para os fins declarados nos votos taquigrafados que ficam juntamente com o relatório integrados neste. Custas *ex-lege*. Publique-se.

Rio, 5-5-54. — Henrique D'Ávila, Presidente e Relator.

A espécie *sub-judice* foi assim exposta e dirimida pelo MM. Julgador a *quo*. (fls. 73 a 75).

“Vistos. Dante Milano, brasileiro, solteiro, funcionário público, residente nesta cidade, propôs a presente ação contra a União Federal, referindo: que, aos 13 de dezembro de 1945, foi nomeado para exercer, em comissão, o cargo de Diretor do Museu da Polícia; que, por força do Decreto-lei número 8.404, de 1945, passou de diretor em comissão a diretor efetivo; que o Decreto-lei n.º 9.457, de 1946, dispôs que o cargo de

Diretor do Museu se tornasse cargo isolado de provimento em comissão, determinando que o cargo efetivo do suplicante fôsse transferido para o Quadro Suplementar do Ministério da Justiça; que o Decreto n.º 9.654, de 1946, alterou os vencimentos do referido Quadro Suplementar, permanecendo, porém a mesma a situação do suplicante; que a lei n.º 488, de 1948 estabeleceu que o cargo em comissão exercido pelo suplicante fôsse transformado em função gratificada, quando vagasse; que o suplicante continua a exercer o cargo em comissão, padrão “N”, até a presente data. Invoca o direito pertinente à espécie e pede a elevação de seus vencimentos ao padrão CC-5, pagamento de atrasados, juros da mora, custas e honorários de advogado. Contestando a ação a União alegou: que não existia a pretendida equiparação dos vencimentos do autor com os de outros diretores; que não há identidade de funções. Falou o autor a fls. 43, sobre a contestação e documentos. Saneador a fls. 47. Veio a Juízo o processo administrativo, do qual foram trasladadas peças, a fls. 61 e seguintes. Audiência a fls. 72. Tudo visto e examinado: O autor foi nomeado diretor em igualdade de situação com outros diretores, igualdade essa que transparece da estruturação dos quadros, ao tempo da nomeação. Reestruturados os quadros, foi, por expressa disposição de lei, assegurada a situação pessoal do autor, a exemplo do que sucedeu com outros funcionários, cujos cargos, de provimento efetivo que eram, passaram a ser de provimento em comissão. É pacífico, em doutrina: que a Administração pode rever, a qualquer tempo, a classificação funcional, sem o que não seria possível operar a reestruturação de quadros, retificando erros e sanando injustiças na organização dos quadros. A situação pessoal do funcionário não pode opor a essa prerrogativa da Administração a alegação de direito adquirido, que nenhum há. A ilegalidade pode defluir da desatenção ao princípio da isonomia, pois não se compreende que a reestruturação, cujo fundamento é, precisamente, a correção de injustiça, a agrave, desnivelando o que deve merecer idêntico tratamento. Foi o que sucedeu com o autor. A equiparação da sua função com a de outros servidores, melhor aquinhoados, decorre da estruturação não modificada, do Departamento Federal de Segurança Pública. Não a invalida o fato, argüido por certos pareceres, de, a ser assim, merecer igual padrão de vencimentos outro cargo o de chefe da Seção de Administração, por se tratar de chefia, cuja feição difere da de que se reveste o cargo

do autor até na forma de provimento. Succede, além disso, que, transformado o cargo, de provimento efetivo, em cargo de provimento em comissão, foram asseguradas ao autor tôdas as vantagens que dêle decorriam. Sua situação tem profunda semelhança com a do Dr. Edgard Estrêla, Diretor do Serviço de Trânsito, a quem o Egrégio Supremo Tribunal Federal assegurou direitos idênticos aos ora pleiteados. Julgo procedente a ação, na forma da inicial. Recorro *ex-officio*. P. R. R.". (fls. 73-75).

Como lhe cumpria, recorreu de ofício o MM. Dr. Juiz sentenciando. E, apelou, em tempo hábil a União Federal (fls. 77), batendo-se pela reforma do decisório, com as seguintes considerações (fls. 77 a 78): (1er).

O autor-apelado contra-arrazoou assim (fls. 82 a 87): (1er).

E, nesta Superior Instância, a douta Sub-procuradoria Geral da República, pronuncia-se pelo provimento de ambos os apêlos acen-tuando seguinte (fls. 96 a 97):

"Trata-se de aumento de vencimentos do padrão "NN" ao padrão CC-5, pleiteado sob os auspícios de principal de isonomia. Basta semelhante realidade para assegurar a reforma da respeitável Sentença desde que a Jurisp. iterativa e tranqüila do Eg. Tribunal não aceita a aplicação extensiva dada àquele princípio. Nenhuma lei socorre especificamente, a pretensão veiculada nos autos. Ao contrário, o que o digno demandante tenciona obter é a alteração a correção da lei no sentido de afastar uma situação reputada injusta. E' claro que semelhante prática foge às possibilidades do judiciário. Afirma-se que o conhecido caso Estrêla tem profunda afinidade com a hipótese atual. Não nos parece. O que o Excelso Pretório decidiu então foi o seguinte: "Ao funcionário que tem estabilidade e não perde esta qualidade, se o cargo passa a ser exercido em comissão, ficam asseguradas as vantagens respectivas" (fls. 90). O Supremo Tribunal não aumentou vencimentos sem lei condizente e nem a espécie comportava tal solução. Ao contrário assegurou vantagens preexistentes, sempre ao sabor da lei vigente, sem corrigi-la ou ampliá-la. Aplicou a lei como estava escrita e não como deveria ter sido feita. Eis aí a distinção fundamental entre um caso e outro. Seria de impor-se, a todo modo, a exclusão de honorários e dos juros da mora contados sem menção expressa ao Decreto 22.785, de 1933. Observe o Egrégio Tribunal que a condenação "na for-

ma da inicial" (fls. 75) abrange tudo quanto vem consignado no item c), a fls. 8".

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Avila (Relator) — Sr. Presidente, o autor ora apelado ocupava o cargo de diretor de Museu, padrão "N", da Divisão de Polícia Técnica, do Departamento Federal de Segurança Pública; por força do Decreto-lei 9.654, de 1946, foram reestruturados os vencimentos dos diretores de Divisão daquele Departamento e, elevados ao padrão "O". O Suplicante, não tendo sido beneficiado com essa reestruturação, reclamou administrativamente, sem êxito. Daí o seu apêlo ao Judiciário.

Cumprе salientar, contudo, que antes dessa reestruturação, que não o atingiu, o cargo do apelado, que era de confiança e, em comissão, havia sido convertido em cargo efetivo; e, o decreto que assim estabeleceu lhe assegurou o direito de conservar tôdas as vantagens e direitos.

O decreto superveniente, o da reestruturação não cogitou do cargo de diretor do Museu e andou bem, porque a Administração Pública, conforme salientou o próprio Juiz prolator da decisão, nosso colega Aguiar Dias, pode reestruturar como melhor lhe parecer os serviços públicos, no sentido de aperfeiçoá-los e ajustá-los às necessidades do momento. O que não se pode fazer, evidentemente, é prejudicar direitos já adquiridos, e situações definitivamente consolidadas. O decreto de referência encontrou o autor apelado desfrutando do padrão "N", com sua situação já definida em lei. A Administração não estava obrigada a elevar-lhes os vencimentos ou equipará-los aos demais diretores; mesmo porque, a rigor, não se pode, como salientou o DASP, considerar o cargo de diretor de Museu como de direção. Há, que levar em conta a distinção, acrimosamente criticada pelo nobre patrono do apelado, sem razão, a meu ver, entre cargo de chefia e de direção geral — o apelado era chefe de um dos setores, o Museu, subordinado ao diretor da Divisão de Polícia Técnica. Por isso, o diretor da Divisão de Polícia Técnica foi classificado no padrão "O"; e, não é curial admitir-se, pudesse o diretor do Museu seu subordinado, usufruir os mesmos vencimentos.

Fui levado a essas considerações, apenas, para mostrar que não há incoerência alguma na distinção feita pelo DASP.

Mas, como dizia, a reestruturação não alcançou o apelado e não era forçoso que o alcançasse. O que não podia fazer era diminuir as vantagens de que já desfrutava. E essas foram expressamente garantidas, quer anteriormente, quer posteriormente, pela lei 488, de 15 de novembro de 1948. Êle ficou mantido no seu cargo efetivo com tôdas as vantagens correspondentes. Só depois de vago o mesmo é que a Administração poderá vê-lo em comissão.

Não é lícito reconhecer qualquer direito ao apelado. A lei não o conferiu, nem é possível ao Judiciário, por motivos de similitude, fazer equiparações de vencimentos sem lei que o autorize. Nem mesmo seria possível na espécie, invocar o princípio de isonomia, porque as funções exercidas por cada diretor são as mais diversas possíveis.

Ante o exposto e *data venia* do nosso eminente colega Aguiar Dias, dou provimento a ambos os recursos para julgar improcedente a ação.

VOTO VENCIDO

O Sr. Ministro Mourão Russell (Relator) — Sr. Presidente, *data venia* de V. Ex.^a, nego provimento, para confirmar a sentença, por seus fundamentos. O que ocorreu, na hipótese, sem dúvida, em relação ao apelado, foi uma reestruturação em sentido inverso. Teve êle garantida uma situação de funcionário efetivo e já nessa situação, assegurando-lhe a lei todos os direitos e vantagens, feita a reestruturação, foi mantido onde estava, quando os demais funcionários, inclusive aqueles que se encontravam em situação semelhante à sua, obtiveram melhoria.

O Sr. Ministro Henrique D'Avila — V. Ex.^a me permite? A situação do apelado era única. Foi o único Diretor efetivo que permaneceu enquanto os demais se converteram em funcionários em comissão. Êstes foram reestruturados. O efetivo, que tinha sido transferido para o Quadro Suplementar, ficou numa situação imobilizada.

Poder-se-ia alegar uma injustiça.

O Sr. Ministro Mourão Russell — V. Ex.^a salientou, em seu voto que a situação do ora apelado era de efetivo, colocado em Quadro Suplementar, e que a Administração não estaria obrigada a modificá-la. Mas o apelado, em última análise, foi prejudicado, porque a reestruturação, que atingiu a todos, não o alcançou, tendo passado para o Quadro Suplementar a êle tinham sido garantidas

tôdas as vantagens asseguradas aos demais. Que vantagens? Permanecer onde estava, quando os outros tiveram vencimentos elevados? *Data venia* de V. Ex.^a, não entendo que houve apenas injustiça. Se entendesse assim, nada poderia fazer em favor do apelado, mesmo julgamento. Mas existe mais do que isso, a meu ver. Êle não poderia ser prejudicado, quando lhe foram assegurados direitos e vantagens. Entretanto, permaneceu com os mesmos vencimentos, em inferioridade a todos aqueles funcionários que, antes da reestruturação, estavam em situação idêntica. Houve tratamento desigual, que não leva, apenas, à injustiça; no caso, entendo que importa em ilegalidade.

O Sr. Ministro Henrique D'Avila — Não se esqueça V. Ex.^a de que êsse funcionário tinha passado para o Quadro Suplementar.

O Sr. Ministro Mourão Russell — Conforme entendi, há pouco tempo, no julgamento da apelação dos ajudantes de tesoureiro e tesoureiros da Casa da Moeda, no Quadro Suplementar a situação pode ficar estável. Não é possível, porém, que uma só categoria fique estagnada. Poderia aproveitar-se a Administração e, tratando desigualmente situações inteiramente iguais, transferir para o Quadro Suplementar o não amigo ou talvez, o inimigo, que ali estiolava.

O Sr. Ministro Henrique D'Avila — Êle foi beneficiado com a passagem para o Quadro Suplementar, porque se tornou efetivo.

O Sr. Ministro Mourão Russell — Mas foi efetivado por lei anterior a reestruturação. Se a mesma lei o houvesse tornado efetivo e feito a reestruturação, ainda estaria de acôrdo com V. Ex.^a Mas quando veio a reestruturação, já o encontrou na situação de funcionário efetivo.

Nestas condições, com a devida vênia, nego provimento, para confirmar a sentença.

VOTO

O Sr. Ministro João José de Queiroz — Sr. Presidente, tanto quanto pude apreender, o que quer o apelado, e obteve por sentença do eminente Juiz Aguiar Dias, é o reconhecimento de seu invocado direito de gozar, ao serem reestruturados os quadros da Polícia Técnica, vantagens iguais às atribuídas a outros servidores que, antes da reestruturação, tinham com êle paridade de situação. Ouvi V. Ex.^a, Sr. Presidente, reconhecer, em parte ao Juiz Mourão Russell, ter havido injustiça no tratamento proporcionado ao apelado, não

beneficiado nas mesmas proporções que seus colegas. A meu ver, não se pode afirmar, *data venia*, nem mesmo a injustiça desse tratamento. Se negarmos à Administração o poder de reestruturar determinadas funções, alterando a classificação existente, elevando umas e outras não, negaremos o próprio direito de reestruturação. Reestruturar é, exatamente, estabelecer novas bases e, assim, a alteração está implícita na reestruturação. Se tudo fôsse de se conservar na mesma proporção do que era antes, não se precisaria reestruturar, bastaria elevar o nível de todos os vencimentos.

O Sr. Ministro Mourão Russell — Se tivesse havido a extinção do cargo de Diretor de Museu, estaria certo; o apelado não teria direito. Mas o cargo de Diretor de Museu continua com paridade com os demais, na mesma chave, apenas ele apelado, está no Quadro Suplementar, por ser efetivo; seu cargo ficará em paridade com os demais, quando vagar. Deve ele, então, deixar o cargo efetivo para ocupar o cargo em comissão? Não lhe foram garantidos todos os direitos e vantagens ao passar para o Quadro Suplementar?

O Sr. Ministro João José de Queiroz — Sr. Presidente, o aparte com que me honrou o eminente Revisor me esclarece num sentido: é que na reestruturação havia, o cargo em comissão de Diretor de Museu tem paridade com os dos demais Diretores. Porque o apelado exercia, em caráter permanente, o seu então cargo efetivo de Diretor de Museu, passou para o Quadro Suplementar, sem a elevação correspondente ao novo cargo, agora a ser provido em comissão, quando ao vagar. Ora, Sr. Presidente, vê-se, justamente por isso, que não houve injustiça na reestruturação. O novo cargo conservou-se, na reestruturação, com a mesma paridade. Está certo, não só tecnicamente certo como atende à exigência mínima de justiça que se conserve o cargo extinto no mesmo padrão. Não se piorou a situação do antigo ocupante. Não se podendo suprimir a efetividade de que gozava o apelado, ele se conservou no que estava. Se se elevasse o vencimento do cargo efetivo que se extinguiu e está colocado no Quadro Suplementar, destinado a supressão, quando se vagar, ter-se-ia beneficiado pessoalmente o apelado. Mas a isso não estava obrigada a Administração. O que não seria possível era piorar a sua situação. Diz o ilustre Revisor, que se poderia contornar a situação abrindo o interessado mão do cargo efetivo...

O Sr. Ministro Mourão Russell — Não contornar, foram-lhe assegurados direitos.

O Sr. Ministro João José de Queiroz — Mas, nesse caso, não teria direito ao novo cargo, em comissão. O cargo transferido para o Quadro Suplementar, que é destinado a extinção se conserva estagnado, naturalmente. O funcionário tem, com isso, um prejuízo, mas natural, em face das contingências da própria Administração, da necessidade de aperfeiçoamento das funções administrativas. Não convinha mais à Administração, e isso parece certo, que um cargo de Diretor fôsse de provimento efetivo. A regra é que tais cargos sejam de exercício em comissão.

O Sr. Ministro Mourão Russell — Uma das razões de meu voto, também, é esta: o apelado está exercendo função que a lei reconhece de vencimentos superiores, recebendo menos apenas porque é efetivo.

O Sr. Ministro João José de Queiroz — O aparte do Sr. Ministro Revisor me alerta para outro aspecto da questão: é que a lei estabelece para o cargo em comissão de Diretor de Museu vencimentos superiores aos que, efetivamente, recebeu o apelado. Entretanto, este não exerce o cargo de Diretor de Museu em comissão, mas o cargo efetivo desaparecido. Invocar-se-ia o princípio da isonomia. Mas isonomia em face de que? A função de Diretor de Museu não é idêntica...

O Sr. Ministro Mourão Russell — Apenas a lei reconhece merecer igual remuneração.

O Sr. Ministro João José de Queiroz — A lei estabeleceu a distinção entre o cargo de Diretor efetivo, extinto, e o de Diretor em comissão que tem determinados vencimentos.

O Sr. Ministro Mourão Russell — Perdoe-me V. Ex.^a apartear tanto seu voto. Mas são questões de fato que gostaria que ficassem fixadas.

O Sr. Ministro João José de Queiroz — Agradeço a V. Ex.^a Mais do que proveitosa para a Justiça é a intervenção de V. Ex.^a Está-se arejando a espécie para os possíveis embargos.

Assim, Sr. Presidente, com tais considerações, com a devida vênia ao Revisor, me ponho de acôrdo com V. Ex.^a, dando provimento aos recursos, para julgar, improcedente a ação.

DECISÃO

(Julgamento da Segunda Turma, em 5-5-954).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Deu-se provimento a ambos os recursos, para julgar improcedente a ação, vencido o Sr. Ministro Revisor. Impedido o Sr. Ministro Aguiar Dias. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Henrique D'Ávila.

Prescrição. Extranumerário que percebe remuneração superior à do funcionário efetivo de iguais atribuições. Solução legal.

APELAÇÃO CÍVEL N.º 4.381 —
DISTRITO FEDERAL

Prescrição — Regras de observar no exame das arguições de referência.

Funcionário público — A lei proíbe que o extranumerário perceba remuneração superior a do funcionário efetivo de iguais atribuições — Se houver infração, o meio de debelá-la está nos §§ 27 e 38 do art. 141 da Constituição, não na elevação de vencimentos efetivos por medida judicial, a que importaria numa usurpação de atribuições legislativas pelo Judiciário e na consagração do procedimento executivo infringente de lei.

Relator: Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello.

Apelantes: Paulo Anacleto da Silva e outros.

Apelada: União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 4.381 do Distrito Federal apelando Paulo Anacleto da Silva e outros apelada a União Federal etc.

Acorda a 1.ª Turma do Tribunal Federal de recursos do agravo no auto do processo e por unanimidade de votos, negar provimento à apelante, tudo na forma e pelos funda-

mentos do relatório e notas taquigráficas constantes de fls. 67 até 76. Custas na forma da lei:

Rio, 22 de setembro de 1953. — *Afrânio Antenor da Costa*, Presidente. — *Djalma da Cunha Mello*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello — A decisão apelada consta de fls. 49 até 51 e sua redação na íntegra é esta:

“Paulo Anacleto da Silva e Hermínio Raposo, funcionários do Ministério da Fazenda, alegam que foram recentemente reclassificados como contínuos, letra “F” pois anteriormente, eram serventes classe “E”, situação que lhes resultara de evidente rebaixamento sofrido com a aplicação da lei 284, de 1936, uma vez que antes dessa lei já os autores eram contínuos, cargos, porém, suprimidos pela mesma lei no Quadro VII a que então pertenciam os autores, assim transformados em serventes; que o acesso à carreira de contínuo possibilitado pelo Decreto-lei 145, de 29-12-1937 lhes foi negado por não haver a mesma carreira no Quadro VII do qual só vieram a sair os autores com a reorganização operada em 1939, que o rebaixamento dos autores foi imposto, como têm reconhecido pareceres e exposições de motivos na órbita administrativa, outorgando-se-lhes, porém em consequência a pedido formulado em 1949, reclassificação inaceitável, por insuficiente, porque não os equiparou aos contínuos dos demais quadros nem lhes foram ressarcidos prejuízos; que a carreira em que estão acaba na letra “G” ao passo que a dos outros vai até “J”; que foram confundidos com os serventes providos após a lei 284, quando antes já eram contínuos e deviam ter as mesmas vantagens concedidas aos antigos contínuos a partir de 1936, inclusive os vencimentos da letra “J”; que além disso, apesar do artigo 49 do Decreto-lei 240, de 1938, existem contínuos extranumerários de referência 25, que corresponde à letra “I”. Pelo exposto propuseram ação ordinária contra a União Federal, a fim de que, reconhecido o seu direito igual aos dos antigos contínuos e considerando, a situação atual dos extranumerários, se mandasse apostilar-lhes os títulos na letra “J” e pagar-lhes as diferenças de vencimentos desde a lei 284, de 1936. Contestou a ré (fls. 22), sustentando que ocorreu prescrição, pois os autores nada requereram contra o reajustamento operado por força da lei 284, de 1936; que a reclassificação pleiteada é absurda;

que não há na carreira de contínuos a classe "J" e que a disposição proibitiva referente aos extranumerários importa restrição quanto a êstes e não direito para o funcionário, sendo a ação improcedente. Foram admitidos a fôlhas 29 os litisconsortes Gumerindo Mariano Pereira, Felisberto Tavares e Sebastião Júlio d'Assunção, todos três serventes, por aplicação da lei 264, embora até então tivessem sido contínuos. Falaram de novo os autores a fôlhas 36, veio a fôlha 41 o despacho saneador, irrecorrido, e passou-se em audiência o que consta do termo (fls. 43), inclusive agravo no auto do processo interposto pelo Dr. 6.º Procurador, do despacho que admitiu juntada de um memorial com as palavras proferidas no ato pelo patrono dos autores e da publicação oficial de uma lei. Tudo examinado. Os autores consideram lesivas do seu direito, primeiro, a aplicação da lei 284, de 1936 e, depois, a não aplicação do decreto-lei 240, de 1939. Êste último fundamento nos leva a reconhecer como contida no pedido, embora não destacada formalmente, a alternativa mais modesta que êle implica substancialmente de equiparação de vencimentos aos do extranumerário referência 25, correspondente à letra "F". Quanto ao primeiro aspecto, isto é, o da correção judiciária da injustiça que os autores sofreram com a aplicação da lei 284 procede o preliminar de prescrição; que acolho. Da inicial, verifica-se que o pretendido ingresso na carreira de contínuo foi negado aos autores antes de 1939, e, no entanto, só em 1949, após decorrido fartamente o quinquênio prescricional que libera a Fazenda (dec. 20.910, de 1932), vieram êles a requerer reparação, o que impede o julgamento de apreciar o mérito daquele remoto ato administrativo que os colocou entre os serventes. Quanto à equiparação de vencimentos aos dos extranumerários, no nível da letra "F", o pedido é inatendível. O artigo 49 do Decreto-lei 240, de 1938, proibiu que aos extranumerários se pagasse salário maior que o vencimento do funcionário exequente, o juiz compactuar com a violação e consagrá-la, elevando o provento escolhido como padrão legal, cujo desrespeito, assim se corrigiria de modo bastante singular, pois ao contrário, caminho adequado será o de reduzir o salário excessivo. Sucede, aliás, que existindo contínuos classe "I", não parece inaceitável que o extranumerário chegue à mesma altura, através de melhoria de salário, uma vez que a lei não fixou o limite no vencimento do funcionário de padrão mais baixo. A lei 1.721, de 4 do corrente, cujo texto e tabelas se encontram a fls. 46-

47, não revelou a prescrição em que incorreu a pretensão dos autores no tocante aos males sofridos com a lei 284, nem se relaciona com o caso dos extranumerários. E o direito que dela possa decorrer para os autores não é prejudicado, nem interfere, obviamente, com a decisão da hipótese dos autos. Em face do exposto e ressalvado qualquer benefício que possam extrair da lei 1.721, julgo prescrita a ação no tocante ao reajustamento na letra "J" e pagamento de diferenças desde 1936 e improcedente a mesma ação quanto a elevar os vencimentos à letra "I". Custas pelo autores".

Pleitea o autor, reforma dessa sentença, pelos motivos constantes das razões de apelação de fls. 52 até 56. Ei-las: (lê).

Recebida a apelação (fls. 57) foi a mesma impugnada pela União Federal a fls. 53 e 59 e, subindo os autos, dêles se deu vista à Subprocuradoria Geral da República, que emitiu acêrca êste parecer, constante de fls. 64. (lê).

Com êste relatório, passo os autos ao Ministro Revisor.

(VOTO AGRAVO NO AUTO DO PROCESSO)

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Meilo (Relator) — Nego provimento. No art. 351, o Código de Processo Civil discrimina as hipóteses de agravo no auto do processo. Fora de dúvida que o agravo de fls. 43 não se compatibiliza com qualquer das mesmas. Nem mesmo com o cerceamento de defesa. Pois o fato de ter o juiz a *quo* mandado juntar aos autos, na audiência de instrução, uma fôlha de papel, na qual o patrono dos autores havia escrito o que tinha a dizer no momento, e um exemplar da Lei número 1.721, não caracteriza um cerceamento da defesa da ré, não pode implicar num cerceamento de defesa. Terá sido amarrado, com isso de juntada de memorial, e sistema de oralidade preponderante no dito Código. A juntada do exemplar do *Diário Oficial* contendo a lei entretanto não pode ter causado dêsse serviço, prejuízo, ou constrangimento. Terá sido gesto inoperante, face à presunção, melhor dizendo, à segurança de que era a mesma conhecida do agravante e do juiz. Tal o desajuste de recurso, com a lei permissiva, que o agravante não pôde dar razões.

VOTO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello (Relator) — A lide está em parte prescrita. Baseados na Lei n.º 284, de 1936, e em de-

cretos-leis de 1937 e de 1939, requestaram os autores melhoria de emprêgo. A Administração Pública os desatendeu. Mais de cinco anos depois de cientes dêsse indeferimento é que os autores vieram a Juízo. A porta já estava selada a respeito na forma do decreto n.º 20.910, de 1912. Pretendem que as Leis ns. 1.550 e 1.321, de 1952, relevaram a prescrição. Não procede. Nem ao menos implicitamente os textos dessas leis possibilitam semelhante inferência. A lei número 1.550 veio melhorá-los de cargo e de remuneração, mas a partir da sua obrigatoriedade, da sua vigência. Não cogitou do que passara. Se extranumerários estão percebendo mais do que funcionários efetivos é isso enômalo. E' caso de ação popular. Nunca de se fazer outra anomalia, de usurpar o judiciário atribuições do Legislativo e que demandam proposta do Executivo. Nego provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa (Revisor) — Com relação ao agravo no auto do processo, peço licença ao eminente Relator para divergir de S. Ex.^a, porque tenho ponto de vista antigo a respeito. A princípio, quando surgiu o Código de Processo, realmente pensava como S. Ex.^a, isto é, que ficaria prejudicado o agravo, desde que a parte não interpusse o recurso de apelação. Multipliquei entretanto, êsse ponto de vista posteriormente, por dois motivos: 1.º)

porque a lei fala que quando a apelação fôr reconhecida no Tribunal, preliminarmente será discutido o agravo no auto do processo, isto é, desde que o Tribunal tenha oportunidade de tomar conhecimento, pela via da apelação preliminarmente decidirá o agravo no auto do processo; 2.º) o agravo no auto do processo pode dar oportunidade a que o Tribunal proceda a uma diligência qualquer, ao provimento, enfim, ao agravo, que dê ensanchas a modificar a sentença de primeira instância.

Assim, *data venia* do eminente Relator, conheço de agravo no auto do processo, mas nego-lhe provimento, porque, realmente, não teria finalidade prática.

Com relação à apelação, porém estou de inteiro acôrdo com o Relator e mantenho a sentença de primeira instância.

DECISÃO

(Julgamento da 1.^a Turma em 22-9-953).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Não se conheceu, por maioria do agravo no auto do processo e negou-se provimento à apelação à unanimidade. O Sr. Ministro Elmano Cruz, votou de acôrdo com o Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa.

No exercício de suas atribuições, a Divisão de Seleção sempre se orientou pelo princípio constitucional de que os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros. Por isso mesmo, o sistema de concurso implantado pelo D.A.S.P. através da referida Divisão, é dos mais democráticos até hoje conhecidos, não apenas no Brasil mas no mundo inteiro.

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES, *A Seleção de Pessoal para o Serviço Público Brasileiro*, "R.S.P.", outubro de 1952.

Tribunal de Justiça do Distrito Federal

Transferência e promoção — Diferenças. Serventuário da Justiça.

RECURSO CÍVEL N.º 69

Transferência e promoção. Diferenças. — Em se tratando de transferência de serventuário da Justiça, cabe ao Corregedor simplesmente informar os requerimentos dos interessados, diferentemente do caso de promoção que se processa mediante lista tríplice.

Relator: O Sr. Des. Dr. Miguel Maria Serpa Lopes.

Recorrente: Leopoldo Dias Maciel.

Recorrido: Exmo. Sr. Corregedor.

ACÓRDÃO DO CONSELHO DE JUSTIÇA

Vistos, etc.:

Acórdam os Juizes do Conselho de Justiça, por unanimidade de votos, por provimento ao recurso, para que se dê execução ao Decreto de transferência do recorrente.

I — Leopoldo Dias Maciel, serventuário da Justiça do Distrito Federal recorre para este Conselho do ato do Exmo. Sr. Desembargador Corregedor, publicado no *Diário da Justiça* de 3-5-1955, recusando-se a dar cumprimento ao Decreto publicado no *Diário Oficial* de 14-4-1955, por força do qual foi o recorrente transferido do cargo de Oficial da 6.ª Circunscrição do Registro Civil para o de Tabelião do 5.º Ofício de Notas, vago em virtude da aposentadoria do Tabelião Ataliba Corrêa Dutra. Justificou o Desembargador Corregedor a sua deliberação nos seguintes fundamentos: a) — em face do artigo 322 do C.O.J., essa transferência se processa pelo critério do merecimento, sendo o Corregedor o Juiz único dêsse merecimento; b) não se encontra o recorrente incluído na lista tríplice, pois que só os nela incluídos é que poderiam disputar uma tal transferência. Alega, então, o recorrente a improcedência dos aludidos fundamentos, ante os seguintes que apresenta: a) de acôr-

do com o artigo 322 do C.O.J. invocado, precisamente é o contrário do que se invoca, isto é, ao Governo e não ao Corregedor é que cabe julgar do merecimento do candidato à transferência;

b) porque em se tratando de transferência, de acôrdo com o artigo 36 c/c o citado artigo 322 do C.O.J., e não de outro qualquer provimento, a competência do Corregedor cinge-se a prestar informações ao Governo, por isso que, enquanto o artigo 36, relacionado a matéria da competência do Corregedor, especifica, no inciso V. incumbir-lhe informar os pedidos de permuta e transferência dos mesmos serventuários, no artigo 322, regulando as transferências, menciona-se que “o pedido de transferência será dirigido ao Corregedor, que o informará, quer quanto à conveniência para o serviço, quer quanto aos méritos dos requerentes”;

c) que o sentido gramatical da palavra informar significa dar informe ou parecer sobre, o que exclui a sua força cogente perante a autoridade a quem a informação é prestada, sendo este o critério interpretativo adotado no Direito Administrativo;

d) a ausência de qualquer dispositivo legal tornando cogente a informação a Corregedoria, segue-se daí a plena autonomia do Governo em determinar a transferência em proveito do funcionário que bem lhe parecer;

e) que tal tem sido o critério constante adotado pelos Corregedores anteriores;

f) que nenhuma pertinência tem ao caso o art. 316 do C.O.J. argüido pelo Corregedor, pois o referido dispositivo se refere a concurso de títulos para o efeito de promoção, situação que não tem a menor relação com o caso presente que é de transferência, matéria regulada pelos artigos 321 — 324;

g) que quando assim não ocorresse, impunha-se que ao recorrente se atribuisse o tempo de serviço na classe, consoante o disposto nos artigos 43 e 335 do Código de Organização Judiciária, o que não foi obedecido, atento a que o mesmo Corregedor, baseando-se em outro critério classificou Carlos Fre-

derico Jouvin, sem atender a posição de merecimento do recorrente, colocado injustamente em 4.º lugar, com preterição do que dispõe o artigo 43 do Estatuto dos Funcionários Públicos;

h) que os serviços prestados pelo Recorrente e as comissões de que tem sido investido revelam que ao tempo de serviço podem ser juntos todos esses elementos comprovações do seu merecimento.

II — Ouvido o Exmo. Desembargador Corregedor, o mesmo prestou as informações de fls. onde alegou o seguinte:

a) o processo é dividido em duas etapas: a primeira, em que a Corregedoria entendeu não poder o cargo ser provido pelo recorrente, por ofensa ao disposto no artigo 322 do C.O.J.; a segunda, quando, por força da desistência dos concorrentes aptos à transferência, foi organizada uma segunda lista em que o mesmo foi incluído;

b) acentuou o informante Desembargador Corregedor que no caso não se tratava de promoção, senão de transferência, que significa o traspasse do funcionário de um cargo, de igual categoria, para outro também da mesma categoria;

c) o recorrente, como Oficial do Registro Civil encontra-se na mesma categoria do Tabelião de Notas (artigo 303 do C.O.J.);

d) o recorrente não foi nomeado senão transferido, nos termos do artigo 321 c/c do C.O.J., sendo que o primeiro dispositivo estabelece “os cargos da mesma classe poderão ser providos por transferência ou permuta”, enquanto o segundo (artigo 322) preceitua que “o pedido de transferência feito no prazo de cinco dias, contados da publicação do edital, enunciando a abertura da vaga, será dirigido ao Corregedor que o informará, quer quanto à conveniência para o serviço, quer quanto aos méritos dos requerentes”;

e) que em consequência desse poder informativo, ao Corregedor, mesmo em caso de transferência compete apurar os requisitos de conveniência aos interesses da Justiça e os de merecimento funcional, competência exclusiva e não partilhada com a do Presidente da República;

f) que se fosse de outro modo, o artigo 322 disporia limitando a competência do Corregedor a um simples encaminhamento da petição de transferência, sem qualquer alusão à informação;

g) que não é aceitável o argumento do Exmo. Sr. Ministro da Justiça de que somente no caso de não ser deferida a trans-

ferência é que teria lugar a aplicação do artigo 303, com a nova redação dada pela Lei n.º 647, de 6 de março de 1947, isto é, mediante concurso de títulos, concurso que terminaria com lista de classificação nos termos do § 1.º, do citado artigo 316;

h) é o artigo 322 que estabelece não só o modo, como também as condições em que o concorrente possa pleitear a transferência e obtê-la;

i) improcedência da impugnação do recorrente quanto ao critério do merecimento adotado pela Corregedoria;

j) que a solução do caso consiste na expedição por parte do Chefe do Executivo de um outro decreto retificativo do já expedido e impugnado.

III — Da exposição constante da petição e do que se encontra relatado pelo Desembargador Corregedor, resulta, como histórico o seguinte:

a) vagou-se o lugar de Tabelião do 5.º Ofício de Notas;

b) em virtude disto, de acordo com o artigo 322 do C.O.J. a Corregedoria publicou o edital que consta a fls. 13 dos autos, pelo qual ficaram convocados todos os serventuários da mesma classe para apresentarem o seu pedido de transferência, na forma do artigo 303 da citada Organização;

c) o Exmo. Desembargador Corregedor, pelo despacho de fls. 14, isto é, publicado no *Diário da Justiça* de 6 de abril do corrente ano (fls. 14), declarou que os requerentes de transferência subiam ao número de 8, dentre os quais o recorrente, que com outros candidatos, tinha satisfeito as exigências legais, tendo ficado situado no 4.º lugar;

d) depois disto, consta do aludido despacho que, tendo em vista outros elementos, a habilitação para a transferência ficava reduzida a três nomes, excluído, assim, o 4.º lugar da lista e demais requerentes subsequentes;

e) o Governo, porém, por decreto publicado no *Diário Oficial* de 14 de abril corrente, transferiu o recorrente, a despeito de não constar o seu nome da lista tríplice organizada pelo Corregedor, na forma acima citada;

f) negou cumprimento a esse decreto de transferência o Desembargador Corregedor, sustentando não se tratar de um ato de livre escolha do Presidente da República, mas sim subordinado à classificação pelo Corregedor;

g) em razão, porém, de dois candidatos da primeira lista terem desistido, o Desembargador Corregedor organizou uma segunda lista, na qual o requerente figura em segundo lugar;

h) a impugnação do Desembargador fica reduzida a uma simples questão de forma — a expedição de novo Decreto transferindo o recorrente, desta vez sob forma regular. Eis os fatos.

IV — O primeiro ponto a esclarecer concerne ao fato de ser ou não o Presidente da República obrigado, congentemente, a só transferir um serventário contemplado na lista enviada pelo Corregedor; em segundo lugar, se este pode organizar lista de transferência como se se tratasse de promoção.

V — Diferenças substanciais, quer de forma quer de fundo, medeiam entre o processo de promoção e o de transferência de serventários. Diferenças de fundo, atento a que na promoção ocorre a obtenção de uma vantagem funcional, um acesso na carreira, um direito a ser adquirido pelo funcionário, seja pela antiguidade, seja pelo merecimento, ao passo que, na transferência, não existe um acesso, mas conveniência pura e simples ou do serviço público ou do interesse do serventário; na primeira, há alteração de grau hierárquico, da posição funcional, da melhoria de vencimentos, ao passo que, na segunda, todas essas circunstâncias não se alteram, e se pressupõe na transferência, uma simples mudança de posição e não de situação, pois o funcionário que meramente se transfere em nada prejudica aos seus companheiros de classe, nem em vencimentos, nem em vantagens. Daí necessariamente, a diferença de processos, quando se trata de promoção e quando se cogita de transferência. No primeiro caso (promoção), só se dá a promoção mediante concurso de títulos, realizado perante o Corregedor (C.O.J., artigo 314), o qual, apreciando o merecimento e o tempo de serviço dos candidatos, organizará, para cada vaga, uma lista com três nomes, concurso este que só poderá ser anunciado depois de decididos os requerimentos de transferência (§ 3.º do artigo 320 do C.O.J.) o que põe ainda de manifesto as diferenças entre os dois processos.

Em se tratando de transferência, as exigências legais são as seguintes:

a) dispensa de qualquer formalidade, no caso de provimento em relação a uma vaga de livre nomeação (§ 1.º, do artigo 322);

b) nos demais casos, o pedido de transferência deve ser formulado dentro no prazo

de cinco dias, contados do edital anunciando a abertura de vaga;

c) a petição dirigida ao Corregedor;

d) este deverá prestar informações, quer quanto à conveniência para o serviço, quer quanto aos méritos dos requerentes;

e) igualmente, em relação à permuta, o pedido feito por ambos os funcionários, será encaminhado ao Ministério da Justiça, devidamente informado pelo Corregedor (artigo 323, do C.O.J.).

A diferença de tratamento em relação aos dois casos — promoções e transferência ou permuta — é patente. Em se tratando de promoção, há um concurso de títulos, cujo resultado é materializado pela lista tríplice, organizada pelo Corregedor e oferecida ao Governo para eleger, dentre os três indicados, o de suas preferências; na transferência, por isso que se trata, não de uma vantagem funcional, senão de uma conveniência do serviço público ou do próprio serventário, prescindiu-se de qualquer formalidade, se a vaga for de livre nomeação, ou, em caso contrário, mediante livre escolha dentre os peticionários que a houverem requerido, precedido ou acompanhado cada requerimento da informação do Corregedor, quer quanto à conveniência para o serviço, quer quanto aos méritos dos requerentes. Não havendo outra qualquer restrição no disposto no artigo 322, é lógico não saber, no caso de transferência, como sucede no de permuta, uma lista tríplice, só é exigível no caso de concurso para a promoção.

Tal é o que resulta clara e insofismavelmente dos dispositivos acima analisados e comparados com os de promoção.

VI — Aplicando esses princípios ao caso sub-judice, apura-se o seguinte:

a) ocorrida vaga do cargo de Tabelião do 5.º Ofício de Notas, a Corregedoria fez publicar o edital, constante do *Diário de Justiça* de 22-3-1955, convocando os interessados a requererem transferência, nos termos do artigo 322 do C.O.J.;

b) como resultado dessa convocação habilitaram-se 8 candidatos (fls. 14);

c) o Desembargador Corregedor, porém, depois de classificar oito, organizou uma lista tríplice, que foi enviada ao Exmo. Sr. Ministro da Justiça, excluído os demais. Essa publicação consta do *Diário da Justiça* de 8 de abril do corrente ano. O Poder Executivo, entretanto, não se sentiu obrigado a escolher dentro na lista tríplice, senão dentre os demais requerentes, que, igualmente, se encontravam devidamente classificados.

Recusou o Desembargador Corregedor dar cumprimento ou execução a esse decreto de transferência, dizendo-o eivado de nulidade, e como, neste espaço e interregno, dois dos classificados tivessem renunciado ao seu requerimento de transferência, o Desembargador Corregedor reputou como classificados na lista tríplice outros dois nomes, dentre os quais o recorrente, insistindo, no entanto, em não dar cumprimento ao decreto de transferência, por isso que, por se tratar de um ato nulo, mister se fazia o renascimento das transferências por um decreto novo, imposição esta a que se não sujeitou o Chefe do Poder Executivo. Ora, é evidente que o ato administrativo da transferência se processou sem o menor excesso de poderes. Foi transferido quem se encontrava realmente classificado, embora em 4.º lugar; a exigência da lista tríplice não tem pertinência; em se tratando de simples transferência; tudo quanto se requer é que o transferido haja apresentado o seu requerimento ao Corregedor, e que este o haja informado devidamente. Isto ocorreu. Consequentemente estamos diante de um ato perfeitamente regular. Mas, quando se pretenda ver de modo diverso, *ad argumentandum*, ainda, assim, constituiria uma demazia a exigência da expedição de um novo decreto de transferência.

Em primeiro lugar, força é salientar que, figurando o Corregedor no processo de transferência do serventário como uma autoridade informante, da sua informação não pode resultar para a autoridade informada a obrigação de se orientar exclusivamente pelo conteúdo do informe, apenas ficando a autoridade informada responsável pelo que praticar de irregular.

Cogitando do aspecto jurídico da informação, Lucifredi (Inadmissibilità di un esercizio ex post della funzione consultiva, in Studi in onore de G. Vaccheli, Milano. Soc. ed. Vita e Pensiero, 1938), pondo em foco a clássica tripartição da atividade administrativa na ação, conselho, sindicância, classificou os pareceres e a função consultiva em gênero no quadro da atividade do "consiglio", afirmando que, portanto, essa não entra no campo das verdadeiras e próprias manifestações volitivas e não dá lugar a atos administrativos em sentido estrito, pois pareceres nada mais eram do que manifestações de juízo, contrariamente à autorização que possui um conteúdo específico volitivo. Gustavo Vignocchi (La Natura Giuridica dell'Autorizzazione Amministrativa, p. 68) refere que a *função consultiva* não constitui em sentido estrito uma função jurídica, tan-

to quanto visa nada mais do que preparar o terreno e a esclarecer a atividade de outros órgãos.

Tal é a posição da autoridade informante.

Em segundo lugar, se se pudesse obrigar na desobediência à informação da Corregedoria um ato de excesso de poder, a natureza desse ato excessivo não seria de molde a justificar a sua nulidade absoluta, dadas as dúvidas em torno de sua legitimidade ou ainda em face da exiguidade dos defeitos danosos que daí adviriam, pois, na transferência, como se viu, não está em causa um direito subjetivo absoluto dos serventários, como acontece na promoção. Sendo, assim, uma simples irregularidade, ou quando muito, um motivo de anulabilidade, o ato administrativo já se encontraria convalidado, pelas circunstâncias surgidas posteriormente, isto é, pela desistência de dois dos candidatos incluídos na lista tríplice, e pela recomposição da lista com a inserção de nome do recorrente como apto a ser transferido.

Adverta-se ainda que a teoria das nulidades no Direito Administrativo ainda é matéria muito controvertida, e G. Jeze, refere Gabino Fraga, versando a questão (Derecho Administrativo, p. 200 e 201), mostrou como é polimórfica a sanção da nulidade do ato administrativo, porisso que, se em determinados casos, o interesse geral exige a ineficácia do ato irregular, porque o cumprimento dos requisitos que a lei estabelece representa uma garantia da ordem social, ao mesmo tempo, esse mesmo interesse reclama a estabilidade das situações que um ato irregular tenha feito nascer.

Mas o ato da transferência do recorrente processou-se com observância das formalidades e requisitos legais estabelecidos pelo Código de Organização Judiciária. Todo o equívoco decorreu de se confundir o caso de promoção com o de transferência.

O Código de Organização Judiciária teve o cuidado de separadamente regular as duas matérias, dando a cada uma delas um capítulo distinto. Os ditames referentes à promoção nem sequer podem ser estendidos ao caso de transferência, cujo processo tem vida própria em capítulo adequado.

Rio de Janeiro, 17 de junho de 1955. — Dr. Miguel Maria de Serpa Lopes, Presidente e Relator. — Eduardo Espinola Filho — Henrique Fialho.

Ciente, 22-6-1955 — Fernando Maximiliano.

Registrado em 4 de julho de 1955.

Décimo Sétimo Aniversário do D.A.S.P.

Em 30-7-55 transcorreu mais um aniversário dêste Departamento. O Sr. Diretor-Geral, Dr. Jair Tovar, na solenidade realizada na biblioteca do DASP, pronunciou o discurso que abaixo transcrevemos, no qual focaliza as linhas da evolução histórica da instituição que presentemente dirige.

PORQUE na data de 30 de julho de 1938, pelo Decreto-lei n.º 579, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público — o nosso tão discutido D.A.S.P. — tantas vezes vilipendiado quantas outras alcandorado, temos o pretexto para êste encontro anual no dia de hoje, com um sentido de confraternização entre todos os que nêle realizam ou realizaram atividades, quer como administradores, quer como colaboradores dêstes, em cargos de chefia ou de simples funcionários.

Nascido sob o signo funesto de regime desconfortável para a Nação Brasileira, por isso mesmo se formou em seu redor uma atmosfera de incompreensão e de repulsa às suas finalidades, perseverante ainda hoje no espírito dos que não se querem inteirar de sua organização, dos seus intúitos, dos seus métodos e dos resultados através dêles obtidos.

Todavia, enquanto a seu lado aquêle seu irmão gêmeo, destinado à polícia do pensamento incontrolável, definhava atacado e corroído pelos próprios germens com que se esforçava por impôr malsinada ataxia às manifestações do povo em procura do seu destino, o nosso D.A.S.P., mau grado as vicissitudes, justificadas pela sua origem, guiado por mãos seguras e orientado por espíritos esclarecidos, crescia no conceito dos estudiosos do seu valor e avolumava-se na consideração pública em geral, pela sua colaboração de equilíbrio à vida administrativa do país.

Tudo isso, como ficou dito, sem embargo daquelas restrições, que de comêço lhe advieram por mal de sua bastardia democrática, de modo a se poder agora afirmar, sem titubeios, sua vital relevância e racional necessidade para solução dos problemas da administração pública do Brasil.

Costumo afirmar num tropo atrevido, após conhecer-lhe o mecanismo das atribuições, que o seu desaparecimento de chôfre — como ineptos procuram pretender — determinaria um colapso na ordem administrativa nacional.

Êsse refinamento a que chegamos, deve-se a uma sucessão de felizes administradores, que o geriram com firmeza, clarividência e decisão, desde o seu inspirador e organizador, o Dr. Luiz Simões Lopes, que lhe deu feição própria, induziu-lhe os primeiros passos no caminho certo e até hoje se con-

serva como espécie de nume tutelar, como um deus-lar desta Casa, envolto sempre na consideração especial dos seus servidores.

E como êle, todos os mais que enfeitam a galeria dos seus Diretores-Gerais e Diretores imediatos merecem nesta hora a nossa recordação, a nossa homenagem e o nosso respeito, pelo muito que fizeram para o prestígio dêste Departamento.

Mas não foram êles, unicamente, os criadores do clima salutar, que aqui desfrutamos.

Eu não me sentiria à vontade, se não trouxesse à participação da mesa dos nossos louvores também a dedicação e o esforço de todos os seus coooperadores, especialmente daqueles que ajudaram a construir o imponente edifício desde seus fundamentos, contribuindo para que a direção dos nossos serviços burocráticos se ordenasse no quase modelar sentido atual.

E a expressão “daspiana”, que surgiu como vocábulo de intolerância e de menoscabo, à medida que os dias se passam, transmuda-se em qualificativo de deferência e de linhagem, equivalente a título encomiástico de perseverança no trabalho, de intrepidez no cumprimento do dever, de estímulo para a assiduidade, correção e urbanidade.

De tal modo é hoje a vossa consideração pública, meus caros “daspianos”, que, paradoxalmente, perturba a minha administração, já de si pouco avisada por mim próprio, exatamente pelas solicitações múltiplas e reiteradas do vosso concurso.

E' que neste instante de enlêvo e de confraternização, cêrca de uma centena dos nossos mais graduados e competentes auxiliares se encontra prestando a afirmação de suas virtudes “daspianas” em vários outros setores da administração do País, com prejuízo da nossa eficiência interna.

Que maiores elogios poderia merecer o quadro do nosso pessoal?

Mas não devemos estancar aqui as efusões laudatórias.

Desde aquela data, hoje comemorada, o D.A.S.P. tem contado com o apoio, a compreensão e a ajuda dos sucessivos Chefes do Poder Executivo, para os quais vem desempenhando as funções de sentinela insone, imediata e cuidadosa na aplicação serena das Leis e da Constituição.

Elevado algumas vêzes a culminâncias inconciliáveis com o regime da nossa formação política e da nossa tradição, nem por tal defeito chegou a comprometer suas características normais.

Sentindo sempre em tôdas as oportunidades a assistência e o crédito dos governos a que tem servido, de outro modo não está sendo o procedimento, que lhe dispensa o preclaro Senhor Presidente da República — Dr. João Café Filho — a quem procuro servir com leal devotamento, alta dedicação e muita estima, numa contra-prestação sincera e honesta da confiança com que me honrou, distinguindo-me para dirigir êste órgão, em que repousa grande parte da segurança administrativa do seu governo.

Discreto nas suas atitudes, sem os alardes que iam demudando a fisionomia de nossa instituição, como também sem discrepância do reconhecimento de nossas atribuições e dignidades, S. Ex.^a vem manifestando êsse apoio, através de acatamento — que diríamos sistemático — aos pronunciamentos

e às apreciações de nossa procedência, submetidas à sua eminente deliberação, com os quais dá, aos quadrantes do seu governo, tratamento equânime e harmonioso, que constitui o objetivo primacial da existência do nosso D.A.S.P.

Mesmo chegando a essa altura as exteriorizações do nosso reconhecimento, parece-me que algo ainda falta acrescentar neste retrospecto gratulatório.

Esse alto diz respeito ao capítulo referente ao atual período administrativo, envolvendo-me na sua brevidade, a fim de que eu possa ter uma palavra de agradecimento comovido para aqueles que têm sido meus auxiliares diretos ou mediatos em cargos de chefia.

Desconhecido no seu meio e alçado de imprevisto na direção-geral desta instituição, nada mais justificável do que as indagações, as reservas e os cetiscos, com que foi acolhida a inesperada escolha feita pelo Exmo. Senhor Presidente da República.

Não pretendo neste instante juízos precipitados — bons ou maus — sobre o que tenho feito ou diligencio por fazer; nem tenho a pretensão de vir a recebê-los, no tempo oportuno, somente prismados pelo primeiro qualificativo, embora assim o desejasse.

Reputo o ciclo destinado à minha intercorrência no D.A.S.P. insuficiente para permitir realizações marcantes.

Por essa circunstância, procurei conservar nos seus postos a quase unanimidade dos auxiliares da administração passada, para não só me valer da consagrada experiência de todos, como ainda para manter uma continuidade administrativa, sem embargo — isto sim — de reverenciar mística diversa, através da qual deveria essa continuidade ser satisfeita.

Já colhi frutos bem opimos da sementeira que fiz e exulto com satisfação em proclamar agora que, desse trabalho silencioso, tem resultado crescente onda de aprêço, de simpatia e respeito em atinência com o merecimento da nossa benemérita organização.

Não posso, outrossim, sopitar que tive nesta curta gestão frutos amargos de alguns desencantos desconcertantes, que devem ser refugados neste instante feliz de colheitas compensadoras.

Levo-os ao débito ínfimo da inconformidade humana, a mesma que outrora, guardada a imensa relatividade, repudiava pela bôca dos escribas o Evangelho, quando pregava nova concepção da vida.

E' possível que para alguns, injustificadamente, as reservas continuem, se bem que menos extensas, mas ainda cautelosas. Contudo não me abandona a esperança de que daqui sairei envolvido pela estima e confiança integral de todos os que ora me cercam na mesma porfia do serviço público.

Tão eloquente e decidido tem sido o volume de assistência dêsses meus auxiliares em geral, que a tarefa de administrar se me tornou fácil; e vejo, com certo orgulho, estarem os trabalhos e realizações desta Casa ao alcance de todos, ensolaradamente, arejadamente, sem quebra dos preceitos legais, como se aqui estivéssemos em região de saúde dentro da administração pública do País, para dar vida e calorias ao direito de todos os cidadãos e instituições, que nela procurem reconforto e viço.

Afeito ao trato diuturno das leis, nunca deixei de asseverar, desde quando aqui ingressei, que toda a minha gestão se deveria realizar por efeito da ação dos meus auxiliares, cada qual operando desembaraçadamente dentro do seu segmento, cabendo-me tão-somente a geral supervisão através daquele critério supremo dos princípios do meu denunciado trato.

Nada mais exige em trôco dessa quase completa autonomia, cujo respeito venho mantendo, completando-a com a minha solidariedade em relação aos atos praticados, senão o preço razoável da lealdade e da dedicação ao trabalho, que aqui é árduo, exigente e inesgotável.

Esse desiderato eu o tenho alcançado.

Por isso, para todos os meus colaboradores em geral, e para os auxiliares imediatos, de modo especial, meu grande reconhecimento, que lhes servirá de certa forma como prêmio subjetivo, para lhes induzir a convicção de que eles comprovam, com sua eficiência, a realidade de que o D.A.S.P. é, de fato e de direito, "uma instituição a serviço do Brasil".

A coordenação administrativa apresenta aspectos peculiares para cada escalão, sendo mais elástica para os escalões superiores e menos flexível para os de menor hierarquia. Poderíamos dizer que ela tem *características políticas*, na Presidência; *político-administrativas*, nos Ministérios; *administrativas*, nas Secretarias de Estado; *técnico-administrativas*, nos Departamentos; e *quase exclusivamente técnicas*, nas Divisões ou Serviços Subordinados.

Gen. JUAREZ TÁVORA, *Racionalização Administrativa do Brasil*,
"R.S.P.", abril de 1955.

Indenização à Companheira

OLIVEIRA E SILVA

A lei reguladora da responsabilidade das estradas de ferro, que remonta ao ano de 1912, portanto, anterior à vigência do Código Civil Brasileiro, é matéria, ainda, de longo debate, em muitos aspectos.

Advinda para os casos do âmbito dos acidentes nas estradas de ferro, a jurisprudência dos nossos tribunais entendeu aplicá-la a todos os desastres em carris como os resultantes de bondes elétricos. E, ampliando-a, ainda mais, inclui os provenientes de colisões em lanchas e barcas.

No capítulo do pagamento de indenizações, o decreto n.º 2.681, de 1912, supra citado, não estabelece quaisquer restrições, nem antecipa o critério do legislador do nosso Código Civil, quanto à obrigação de prestação recíproca de alimentos entre pessoas ligadas por laços de parentesco, o que é disciplinado pelos arts. 396 a 405.

Será que o art. 22 do decreto n.º 2.681, de 1912, alcança, também, a companheira da vítima ou se atém aos lineamentos nítidos do Código Civil? Examinemos o seu texto, para as nossas conclusões:

“No caso de morte, a estrada de ferro responderá por tôdas as despesas e indenizará, a arbítrio do juiz, *todos aquêles* aos quais a morte do viajante privar de alimento, auxílio ou educação”.

Não há dúvida que o legislador, aí, não pretende distinguir ou restringir, não se contentando em falar, apenas, em obrigação quanto a alimento, porém, ainda, em auxílio e educação.

Evidentemente, a expressão: “*todos aquêles*” não pode deixar de incluir a concubina ou companheira da vítima, sendo norma viver às suas expensas. Entretanto, por ocasião de um julgamento de recurso de revista, em 30 de junho de 1955, perante as Câmaras Cíveis Reunidas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, houve um longo e belo debate doutrinário, no qual a minoria insistira em excluir a companheira da vítima do direito à indenização.

Com que raciocínios? indaguemos. Para a minoria, a Constituição Federal reconhece e ampara a família legítima e o casamento indissolúvel, merecendo repulsa o concubinato. Ainda: o Código Civil estatui a prestação de alimentos, com reciprocidade entre parentes, não podendo, ali, figurar a concubina.

A maioria dos julgadores firmou, entretanto, que não se trata, na espécie da chamada obrigação alimentar, que o legislador do nosso Código Civil esta-

belece, aí, limites claros e inarredáveis. No caso, o que se deve aplicar à controvérsia é o preceito do art. 22 do decreto n.º 2.681, de 1912, decretando a indenização, a arbítrio do juiz, em favor de todos aquêles, com laços de sangue ou não, melhores ou menores, desfalcados, empobrecidos com a morte daquêle de quem economicamente dependiam.

Num país como o nosso, com uma legislação previdenciária que ampara o concubinato, tão freqüente nos lares humildes e onde já existe lei admitindo o direito do filho adulterino à metade do quinhão que cabe ao filho legítimo, já não é possível êsse horror organizado pela existência da concubina ou companheira.

Não se trata de sobrepor a concubina à espôsa legítima, ou estimular, entre nós, a realidade do concubinato, resultante de vários fatores sociais e econômicos, inclusive o da inexistência de uma lei divorcista no Brasil. O que temos a reconhecer é que, ao lado do matrimônio indissolúvel, prescrito pela nossa Lei Magna, há um fato irremovível, de projeção em todo o agrupamento humano: o concubinato.

Si recorrermos à lição da história, verificaremos que houve sempre a chamada união irregular e, na velha Grécia, de tão alta civilização, as leis reconheciam a validade do concubinato, podendo os filhos adquirirem, de seus pais, a qualidade de cidadãos. Na velha Roma, embora as controvérsias de natureza doutrinária, o concubinato equivalia a um casamento morganático, produzindo efeitos civis.

A atual legislação brasileira que, como sabemos, admite o reconhecimento do filho adulterino, desde que haja desquite, repete, sem dúvida, o tempo de Justiniano, quando os pais podiam legitimar os filhos resultantes do concubinato.

No caso do recurso de revista, constante do Acórdão de 30 de junho de 1955 das Câmaras Cíveis Reunidas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, o voto vencedor reconhece o direito da companheira da vítima à indenização, em face dos termos amplos do art. 22 do decreto n.º 2.681, de 1912, que emprega a expressão: "todos aquêles" que recebiam alimento, educação ou auxílio do viajante acidentado.

Forma-se, assim, uma corrente jurisprudencial, a tornar-se pacífica, no sentido de admitir que a concubina, como todos os seres humanos, tem direito à vida.

Reuniões Internacionais de Estatística

WALTENSIR DUTRA

(O êxito das conferências de junho em Petrópolis — Distinguidos os técnicos brasileiros — O que é o IBGE)

SOB os auspícios do Governo Brasileiro realizou-se em Quitandinha, durante o mês de junho último, uma série de Reuniões Internacionais de Estatística, destacando-se a III Conferência Interamericana de Estatística, órgão da Organização dos Estados Americanos, na qualidade de conferência especializada, e a XXIX Sessão do Instituto Internacional de Estatística, entidade fundada há 70 anos para o estudo científico e teórico da estatística.

As reuniões tiveram início no dia 3 de junho, quando se intalaram a III Sessão da Comissão de Aperfeiçoamento das Estatísticas Nacionais (COINS) e a I Sessão da Comissão de Educação Estatística, ambas do Instituto Interamericano de Estatística, que debateram matéria de sua competência e apresentaram, sobre ela, relatórios e sugestões à Conferência. Para a presidência da III Comissão de Aperfeiçoamento das Estatísticas Nacionais foi eleito o delegado brasileiro, Sr. Waldemar Lopes, secretário-geral do Conselho Nacional de Estatística (IBGE). A presidência da Comissão de Educação Estatística coube ao Sr. Carlos Dieulefait, professor da Universidade do Litoral, na Argentina, e a vice-presidência ao representante brasileiro, Sr. Jorge Kingston.

No dia 9, pela manhã, realizou-se a sessão preparatória da III Conferência, tendo sido eleito para a sua presidência o Sr. Elmano Cardim, chefe da delegação brasileira e presidente do IBGE, e para a vice-presidência o Senhor Luís Cárcano Cantin, chefe da delegação chilena. Logo em seguida teve lugar a sessão solene de instalação, com a presença do chefe do Governo, Sr. João Café Filho, que pronunciou o discurso de abertura.

Para o exame preliminar das matérias a serem debatidas em plenário, foram constituídos 5 grupos de trabalho, ou comissões: estatísticas econômicas e financeiras, presidido pelo Sr. D. C. Riley (Estados Unidos); estatísticas sociais e do trabalho, presidido pelo Sr. C. S. Brignone (Argentina); organização e administração estatísticas, presidido pelo Sr. H. Marshall (Canadá); educação e ciências estatísticas, presidido pelo Sr. C. A. Soler (Paraguai), e estatísticas demográficas e sanitárias, presidido pelo Sr. A. E. Achér-car (República Dominicana). Esses grupos se dividiram em vários subgrupos.

A Conferência aprovou 72 Resoluções relativas a vários campos da estatística, visando principalmente à coordenação das estatísticas americanas, ao seu aperfeiçoamento e desenvolvimento. Deliberou ainda, recomendar aos países americanos a realização de censos de população, habitação e agropecuário como parte do programa do Censo de 1960.

Assistiram a Conferência cerca de trezentos técnicos, entre delegados oficiais, assessores, observadores e organizações internacionais, como a ONU, UNESCO, FAO, OMS, etc.

Encerrada a III Conferência Interamericana de Estatística a 23 de junho, no dia seguinte teve início a XXIX Sessão do Instituto Internacional de Estatística, com uma sessão solene na qual discursaram o Ministro do Exterior, Sr. Raul Fernandes, o presidente do IBGE, Sr. Elmano Cardim, e o presidente do Instituto, Sr. Georges Darmois. Ainda no dia 24 tiveram início os trabalhos práticos, com a presença de representantes de quase cinquenta países, inclusive Índia, Japão, Egito, Israel, Iraque.

PARTICIPAÇÃO DO BRASIL — O IBGE

O Brasil teve, nas Reuniões Internacionais de Estatística, destacada participação. Altas posições foram, e estão sendo, ocupadas por brasileiros, no campo estatístico: a presidência da III Conferência, que coube ao Sr. Elmano Cardim; a secretaria-geral das Reuniões, brilhantemente desempenhada pelo Sr. Tulo Hostílio Montenegro; a presidência da Comissão de Aperfeiçoamento das Estatísticas Nacionais, para a qual foi escolhido o Sr. Waldemar Lopes; a inclusão do Sr. Armando Rabelo, coordenador do Serviço Nacional de Recenseamento entre os cinco técnicos que formam o Comité do Censo da América de 1960. E, finalmente, a alta distinção conferida aos Srs. M. A. Teixeira de Freitas, com sua eleição para a presidência honorária do Instituto Interamericano de Estatística e vice-presidência do Instituto Internacional de Estatística, e Giorgio Mortara, reeleito presidente da União Internacional para o Estudo Científico da População.

Além disso, duas vezes serviu de modelo o nosso país na Resolução 17, sobre padronização de orçamentos e balanços públicos, e na Resolução n.º 27, relativa à organização e administração dos sistemas estatísticos, onde é referido o sistema de cooperação entre as três órbitas administrativas — a União, o Estado e o Município — no qual se baseia o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística criado em 1934, com a finalidade de coordenar os serviços estatísticos do País, evitando a dispersão de esforços e a disparidade nos respectivos resultados. Foi, aliás, criado inicialmente como Instituto Nacional de Estatística, cuja instalação se verificou a 29 de maio de 1936.

A idéia da fundação de um sistema nacional de órgãos estatísticos vinha de longe. Em 1931, entretanto, foi celebrado o Convênio Multilateral entre a União e as Unidades Federadas, acôrdo interadministrativo que estabeleceu diretrizes técnicas e normas sistematizadoras para o levantamento das estatísticas educacionais. Logo a seguir se evidenciou a necessidade da instituição de um regime especial de trabalho capaz de dar nova orientação às pesquisas estatísticas. Para estudar o assunto foi designada uma Comissão Inter-Minis-

terial, em 1933, composta de especialistas. As conclusões a que chegou essa Comissão foram encaminhadas ao governo federal, que as aprovou, baixando imediatamente, a 6 de julho de 1934, o Decreto n.º 24.609, que criou o Instituto Nacional de Estatística, organização de sentido federativo, destinada a, mediante a progressiva articulação e cooperação das três ordens administrativas da República, bem como da iniciativa particular, promover e fazer executar, ou orientar tècnicamente o levantamento de tôdas as estatísticas.

Dois anos após a sua criação, o Instituto instalou-se no próprio Palácio do Catete, sob a presidência do Embaixador J. C. de Macedo Soares, então Ministro das Relações Exteriores. Logo a seguir, foi convocada e celebrada a Convenção Nacional de Estatística, da qual participaram delegados dos governos federal e regionais. Essa Convenção, ratificada pelo Decreto n.º 1.022, de 11 de agôsto de 1936, fixou as bases do Conselho Nacional de Estatística. Já no ano seguinte o govêrno criava o Conselho Brasileiro de Geografia, incorporando-o ao INE, que teve a sua denominação alterada, pelo Decreto-lei número 218, de 26 de janeiro de 1938, para Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

O CNE tem uma Secretaria-Geral que funciona como órgão centralizador, e à qual se subordinam a Diretoria de Levantamentos Estatísticos, a Diretoria de Documentação e Divulgação, a Diretoria de Administração, o Laboratório de Estatística, o Serviço Nacional de Recenseamento e o Serviço Gráfico do IBGE, além da Escola Nacional de Ciências Estatísticas, centro de estudos de nível universitário. Além disso, a Secretaria coordena a ação das Inspetorias Regionais, mantendo uma rede de agências coletoras em todos os Municípios do País.

Em 19 anos de ação ininterrupta, o CNE realizou um trabalho de larga envergadura no sentido de um melhor conhecimento dos mais variados aspectos da vida brasileira. Ultimamente foi intensificado o ritmo dos inquéritos, com pronta divulgação dos seus resultados. A publicação básica da entidade é o "Anuário Estatístico do Brasil", completo repositório de dados numéricos sobre o País. São mantidas três Revistas trimestrais: "Revista Brasileira de Estatística", "Revista Brasileira dos Municípios" e "Boletim Estatístico". Análises de problemas estatísticos nacionais são divulgadas nos volumes da série "Estudos de Estatística Teórica e Aplicada". Estão sendo regularmente publicados os resultados do Recenseamento Geral de 1950, dos Inquéritos Econômicos e do Registro Industrial. Recentemente foi lançada uma coleção de monografias sobre os municípios brasileiros. No momento, está no prelo o *Brasil up to date*, um volume de divulgação, em inglês, de informações estatísticas sobre o nosso país, de interesse para os estrangeiros. Numerosas fotografias de aspectos característicos da vida brasileira, ilustram esta publicação.

O Conselho de Pesquisas Científicas e as Ciências Sociais

ARNOLD WALD

A intervenção do Estado para incentivar os estudos desinteressados não se limitou ao domínio das ciências exatas. Em todos os países, as ciências sociais merecem a devida atenção dos governantes na criação de certos Conselhos cuja função era orientar e facilitar as pesquisas científicas. Foi o que se deu na França, na Espanha e numa série de outros países. Os conselhos de pesquisas surgiram geralmente com um campo amplo de atividade. Não foi o que aconteceu com o nosso Conselho de Pesquisas cujo âmbito de trabalho se limitou às ciências exatas e às ciências naturais, ignorando por completo as ciências sociais. Já na França por exemplo, os estudos de direito comparado, por exemplo, têm a direção e o financiamento do *Conseil National de la Recherche Scientifique* enquanto a mesma função é atribuída na Espanha ao *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*. As grandes revistas européias de direito comparado, seja a *Revue Internationale de Droit Comparé* que substituiu o antigo boletim da Sociedade de Legislação Comparada de Paris, seja a *Revista do Instituto de Direito Comparado de Barcelona* e os seus Cadernos franceses e anglo-americanos são todos publicados sob os auspícios dos Conselhos de Pesquisas Científicas. Entre nós, êsses estudos têm dependido da iniciativa particular e da boa vontade dos estudiosos que tiveram que superar obstáculos materiais dificilmente removíveis. No estudo das ciências sociais e especialmente na parte menos pragmática constituída pelos estudos desinteressados ou de alcance prático mais remoto, sente-se a necessidade de uma intervenção estatal direta ou por intermédio das Faculdades de Direito a fim de unificar os esforços individuais que são insuficientes para permitir a organização de estudos de grupos, a criação de um ambiente em que tais estudos possam ser feitos e se possam desenvolver. Parece-nos pois de especial importância a expansão do campo de ação do Conselho de Pesquisas e a sua intervenção no campo das ciências sociais. Se nos detivemos no campo do direito comparado é apenas a título de exemplo e de sintoma. A regra se aplica a diversos outros domínios das ciências sociais em que as mesmas necessidades se fazem sentir.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

ARNOLD WALD

FRÉDÉRIC-EDOUARD KLEIN, *Considérations sur l'arbitrage en droit international privé précédées d'une étude de législation de doctrine et de jurisprudence comparées en la matière*, Bâle, 1955, Editions Helzing & Lichtenhahn, p. 320.

A Faculdade de Direito da Universidade de Bale publica o seu 11.º Caderno da série de estudos de direito internacional com o trabalho do Doutor KLEIN sobre arbitragem. O autor é docente livre da Universidade de Bale e advogado em Strasburgo, na França. O livro, que contém importantes subsídios doutrinários e jurisprudenciais, abrange duas partes. Na primeira, o autor se refere aos sistemas convencionais e legislativos de arbitragem, estudando a arbitragem no velho e no novo mundo e analisando as tendências gerais existentes na matéria na França, na Bélgica, na Alemanha, na Áustria, na Suíça, na Itália, nos Estados Unidos, na América do Sul... A seguir, focaliza a arbitragem em direito internacional privado estudando a sua natureza e apontando qual é a lei competente na matéria. Detém-se ainda na questão do reconhecimento e da execução internacional das sentenças arbitrais e conclui dedicando um capítulo ao Protocolo e as Convenções de Genebra. O assunto é do mais palpitante interesse especialmente no momento em que a Comissão Jurídica Interamericana discute um projeto de Convenção sobre a cláusula compromissória. A obra do Professor KLEIN esclarece sobremaneira a questão, fornecendo ao leitor uma ampla documentação especialmente em direito comparado.

RAYMOND EVERSLED, *Aspects of English Equity*, Jerusalém, The Hebrew University, 1954, 52 p.

Sir Raymond Evershed fez três conferências na Universidade Hebraica de Jerusalém sobre a *equity* no direito inglês. São estudos profundos em que o autor procura fixar o papel histórico e a função da *equity* ao lado da *common law*. Aponta a jurisprudência das côrtes de equidade e o caráter de direito pretoriano que a *equity* teve nos países de direito anglo-americano. Explana as soluções nos casos relativamente raros dos conflitos entre a lei e a *equity*, precisando assim a organização sistemática do direito britânico. Os elementos históricos que assinala são essenciais para a boa compreensão de um direito cuja evolução não obedeceu a fundamentos lógicos mas a elementos históricos.

SAN TIAGO DANTAS, *A Educação Jurídica e a crise brasileira*, São Paulo, "Revista dos Tribunais", 1955, 48 p.

Em volume publicado pela "Revista dos Tribunais", aparece a aula inaugural proferida pelo Professor San Tiago Dantas na Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil na qual aponta o eminente civilista a necessidade de reformar o ensino jurídico. A conferência à qual já tivemos a ocasião de nos referir em artigo ("Revista do Serviço Público" de fevereiro de 1955) é seguida de um esboço de reforma com modificações importantes quanto aos cursos e currículos, disciplinas obrigatórias e opcionais, regime didático, programas e seriação. O projeto importa numa transformação completa do atual sistema com a introdução nas faculdade de direito de seminários e de sessões de trabalhos práticos.

WALTER T. ALVARES — *Direito da Eletricidade* — Livraria-Editôra da Casa do Estudante do Brasil — 1955.

O autor, advogado militante, valendo-se da experiência forense em causas sôbre a matéria, realizou obra de mérito, na qual aprofundou seus estudos jurídicos, destacando o caráter especial desse novo setor no campo do Direito — a eletricidade. O exame sereno e profundo dos seus diversos aspectos, o pensamento dos tratadistas, a jurisprudência dos nossos Tribunais, a parte prática, com formulários próprios, e a legislação apresentada, constituem, em linhas gerais, o plano em que desenvolve o oportuno trabalho, recentemente publicado.

Não obstante a enorme potencialidade do município como foro de participação dos cidadãos, como núcleo de integração comunal, como escola de educação democrática, todo seu valor fica desacreditado quando não obtém eficiência administrativa na sua função de orientar os processos sociais para melhores formas de convivência. Enquanto não cumpra o propósito primário de toda organização política — que é o de servir eficientemente aos interesses e ideais do povo — não se justifica sua existência como unidade de governo.

PEDRO MUÑOZ AMATO, tese apresentada no V Congresso Inter-Americano de Municípios, San Juan de Puerto Rico, dezembro de 1954.

REVISTA DAS REVISTAS

Revista del Instituto de Derecho Comparado, Barcelona, n.º 3, Julho-Dezembro, 1954, 458 p.

Publicado sob os auspícios do *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*, a Revista do Instituto de Direito Comparado de Barcelona, embora semestral, é atualmente um dos periódicos de direito comparado de maior destaque. Entre os seus estudos doutrinários abrange um ensaio do Professor Baudoin, da Universidade MacGill de Montreal, sobre a *contributory negligence* e a concorrência de culpa na jurisprudência do Estado de Quebec, uma análise do direito comercial venezuelano do Professor ROBERTO GOLDSCHMIDT, da Universidade de Caracas, um artigo sobre o auto-financiamento das empresas mercantis de autoria da GAY DE MONTELLÁ, além de outros trabalhos de VALLET DE GOYTISOLO e SALINAS QUIJADA. Uma parte especial da revista é dedicada aos trabalhos das jornadas franco-espanholas de direito comparado em que foram discutidos os seguintes temas: a responsabilidade pessoal dos agentes públicos em relação aos terceiros, a causalidade na responsabilidade civil, a administração e a direção das sociedades anônimas e, enfim, a arbitragem. Alguns estudos de jurisprudência comparado focalizam o testamento olografo e as arras. No campo dos institutos de direito comparado, há descrições do funcionamento do Instituto de direito comparado dos países latinos existentes junto à Faculdade de Tolosa de autoria do Professor Louis Boyer e um estudo sobre o Colégio da Eu-

ropa criado em Bruges na Bélgica. Uma ampla bibliografia de direito suíço é devida ao Professor Aubin. Diversas informações sobre os congressos de direito comparado de Munich e Paris completam o número da revista que ainda abrange um conjunto de dados sobre a bibliografia jurídica espanhola.

Boletim del Instituto de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, n.º 22, janeiro-abril de 1955. 370 p.

O n.º 22 do Boletim Mexicano compreende quatro trabalhos doutrinários: *El derecho latinoamericano* de HAROLDO VALLADÃO, *La evolución del contrato* de ANTONIO ARUI-LAR GUTIERREZ, *La cláusula de incontestabilidad en el seguro italiano* de OCTACILIO ALECRIM e *Síntesis de la doctrina argentina en derecho internacional aereo* de JOSÉ JÚLIO SANTA PINTER.

O artigo do Professor HAROLDO VALLADÃO é uma conferência proferida na Faculdade de Direito de Paris por ocasião da inauguração do VIº Congresso Internacional de Direito Comparado em 2 de agosto de 1954. O boletim mexicano ainda inclui farta informação legislativa especialmente em relação à América Latina, informes bibliográficos, revista das revistas e informações sobre jornadas de direito comparado e reuniões da Academia Internacional de Direito Comparado e Internacional.

CONCURSOS E PROVAS

Esclarecimento aos Leitores

Quando da realização dos primeiros concursos e provas de habilitação, pela antiga Divisão de Seleção, surgiram críticas quanto ao tipo de questões adotado, ou seja, o de testes ou questões objetivas.

Em sua grande maioria, tais críticas atribuíam aos testes o caráter de verdadeiras adivinhações ou charadas, evidenciando, assim, não estar ainda suficientemente divulgada, entre nós, essa nova técnica de avaliação de conhecimentos.

Daí ter-se iniciado a prática, até hoje mantida pela atual Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, de fazer publicar na "Revista do Serviço Público" as provas dos concursos já realizados, a fim de que os candidatos se familiarizassem com os diversos tipos de testes empregados.

Muito útil a princípio, do ponto de vista acima referido, com o correr do tempo a medida foi desviada para outros objetivos, que vieram a torná-la altamente prejudicial.

Assim é que, à margem dos concursos floresceu uma indesejável "indústria" de publicação das soluções de testes de concursos

anteriores. Estimulada, dessa forma, uma antipedagógica aprendizagem, restrita, praticamente, à memorização de questões de concurso, muitos candidatos passaram a preferir esta espécie de adestramento superficial à aquisição de conhecimentos profundos e sedimentados, logrando algumas vezes beneficiar-se, mercê da limitada possibilidade de serem elaboradas questões totalmente novas sobre os mesmos assuntos.

A par dêsse grave inconveniente, o adestramento dos candidatos nas questões divulgadas afeta, sensivelmente, a seletividade, a validade e a fidedignidade das provas.

Considerando os motivos acima expostos, a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento resolveu suspender a publicação das questões utilizadas em concursos.

De futuro, êsse meio de familiarizar os candidatos com o sistema de testes será substituído por uma série de comentários a serem publicados nesta Revista, e em que se darão esclarecimentos sobre os diversos tipos de testes e os cuidados a serem observados em sua resolução.

Nossa Carta Magna, em seus artigos 184 e 186, e os dispositivos do artigo 23, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, concretizam mais uma vez um ideal democrático e consagram mais uma vez o regime de concursos — único meio técnico, econômico e decente para admissão ou nomeação de servidores para quase todas as carreiras e séries funcionais do Serviço Público Federal.

BELMIRO SIQUEIRA, *Seleção de Pessoal para o S.P.F.* — A Ação do DASP, "R.S.P.", julho e agosto de 1948.

PUBLICAÇÕES ESPECIAIS

BRASIL

I.B.G.E. — Conselho Nacional de Estatística — Recenseamento Geral do Brasil — 1950.

Estado do Paraná (Censo Demográfico e Econômico).

Estado de S. Paulo (Censo Agrícola).

Distrito Federal (Censo Demográfico) — Rio, 1955.

Boletim Técnico do Instituto Agrônomo do Nordeste — N.º 28 — Dezembro de 1953 — Belém — Pará.

Relatório do Instituto de Resseguros do Brasil (décimo quinto exercício — janeiro a dezembro de 1954 — Rio de Janeiro).

AMÉRICAS

Bolívia — Plan Imediato de Política Econômica Del Gobierno de la Revolución

Nacional — Año VII — Marzo de 1955 — La Paz — Cuaderno n.º 16.

Universidad Mayor de "San Andres" — Publicaciones de la Facultad de Derecho.

EUROPA

Portugalensis Universitas — 1953-1954 —

(Universidade do Porto — Anuário) — Portugal.

Revista del Instituto de Derecho Comparador — N.º 3 — Julio-Diciembre, 1954 — Barcelona — España.

Informacion Juridica (Ministério da Justicia — Comission de Legislacion Extranjera) — Mayo-Junio — 1954 — Madrid — España.

DEMOCRACY IN ENGLAND

The concept of democracy derives from a compound of two ideas, equality and individual liberty. Since these may be applied in various measure and do not necessarily harmonise, the result will shew different characteristics according to the relative emphasis. Therein lies one source of confusion. Again democracy means sometimes a conception of society as society should be, and sometimes a particular method of government.

H. R. G. GREAVES, *The British Constitution*, 1954.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

BRASIL

A Capital — Junho-Julho — 1955 — São Paulo.

Boletim — Órgão informativo da Biblioteca do Exército) — Julho de 1955 — N.º 18 — Rio de Janeiro.

Boletim da Contadoria Geral da República — Junho de 1955 — Rio de Janeiro.

Boletim Informativo da Bôlsa de Mercadorias da Bahia — Março e abril de 1955 — Bahia.

Boletim Mensal da Associação dos Empregados no Comércio da Bahia — N.º 33 — Julho de 1955 — Salvador — Bahia.

Boletim Mensal da Federação das Indústrias do Distrito Federal — Julho de 1955 — Rio de Janeiro.

Boletim Mensal da Federação das Indústrias do Distrito Federal — Agosto — N.º 9 — 1955 — Rio de Janeiro.

Comércio Internacional — (Boletim mensal do Banco do Brasil) — Abril de 1955 — Rio de Janeiro.

Diário Oficial do Estado do Amazonas — Agosto — Manaus.

Jornal Oficial do Município de Ilhéus — Junho de 1955 — Bahia.

Jurisprudência e Doutrina — Outubro-novembro-dezembro de 1954 — Fortaleza — Ceará.

Kriterion — (Revista da Faculdade de Filosofia da Universidade de Minas Gerais) — Janeiro e junho de 1955 — B. Horizonte — Minas Gerais.

O Ferroviário — (Órgão dos servidores da Estrada de Ferro Sampaio Correia) — Junho — Natal — R. Grande do Norte.

O Repórter — Agosto de 1955 — Uberlândia — Minas Gerais.

Paraná Econômico — Julho de 1955 — Paraná.

Revista Brasileira de Malariologia — Abril de 1954 — Rio de Janeiro.

Revista Brasileira de Malariologia — Julho de 1954 — Rio de Janeiro.

Revista Brasileira de Odontologia — Março-junho de 1955 — N.º 74 e 75 — Rio de Janeiro.

Revista do Conselho Nacional de Economia — Maio-Junho de 1955 — Rio de Janeiro.

Revista das Faculdades Campineiras — Ano II — Junho de 1955 — N.º 6 — Campinas — S. Paulo.

Revista de Finanças Públicas (do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda) — Julho-agosto de 1955 — Rio de Janeiro.

Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda — Ano XXVI — Ns. 10 e 11 — Rio de Janeiro.

Revista de Intendência da Aeronáutica — Fevereiro e março de 1955 — Rio de Janeiro.

Revista da Ordem dos Advogados — Maio de 1955 — S. Paulo.

Revista do Trabalho — Maio-junho de 1955 — Rio de Janeiro.

Revista da Universidade Católica de São Paulo — Junho de 1955 — S. Paulo.

Sade — (Mensário do Serviço Nacional de Educação Sanitária) — Julho-agosto de 1955 — N.º 91 — Rio de Janeiro.

SESI no Distrito Federal — Rio de Janeiro.

União Brasileira de Compositores (Boletim Social) — Abril-junho de 1955.

AMÉRICAS

Boletim Brasileño — (Publicación de la Oficina del Gobierno del Brasil) — Julio de 1955 — Boletim n.º 60.

Cemento Portland (Revista del Instituto del Cemento Portland Argentino) — Mayo-junio de 195 — N.º 35 — Buenos Aires Argentina.

El Foro (Organo de la Barra Mexicana — Colégio de Abogados) — Enero — Marzo de 1955 — México — D.F.

Revista de Derecho (Universidad Mayor de "San Andres") da Facultad de Derecho — Septiembre — 1954 — La Paz — Bolivia.

Revista Ecuatoriana de Higiene Y Medicina Tropical (Organo oficial del Instituto Nacional de Higiene "Leopoldo Izquieta Perez" — Año (vol 11) — N.º 4 oct.dec., — 1954 — Guayaquil — Ecuador.

Revista del Foro (Colégio de Abogados de Lima) — Setiembre-Diciembre 1954 — Lima — Peru.

EUROPA

Boletim de Informacion do Departamento de Prensa e Informacion da Union Inter-

nacional de Estudiantes — Prfaga — Checoslováquia.

Economic Leaplets — June -1955 — London — England.

La Técnica Della Organizzazione Nelle Pubbliche Amministrazioni — Gennaio marzo — 1955 — Roma — Itália.

Notícias de Portugal (Boletim Semanal do Secretariado Nacional de Informação) — —6 e 13 de agosto de 1955 — N.º 431 — Lisboa — Portugal.

Progreso en Administración Pública — Boletim de cooperacion técnica do Instituto de Ciências Administrativa — Junio 1955 — Bruselas — Bélgica.

Report Epédémiologique et Démographique — Vol. 8, n.º 7 — 1955 — Genève — Suisse.

Revista Di Agricoltura Subtropicale e Tropicale — Aprile-Giugno de 1955 — Firenze — Itália.

Rec. Tape — July — 1955 — London — England.

A seleção científica de pessoal tem servido, de maneira geral, muito mais acentuadamente para os postos modestos. Nos níveis de execução podemos vaticinar o êxito, com razoável precisão, dos que se destinam desde as ocupações mecânicas às burocráticas. Mas, nos níveis de chefia, temo-nos contentado com conhecimentos superficiais e concepções empíricas ou errôneas de qualidades de liderança, escolhendo os homens à base de preconceitos, precedentes e preferências pessoais. Eis um campo em que ainda muito temos de aprender e progredir, no setor da administração civil.

Deputado WAGNER ESTELLITA CAMPOS, *Problemas de Administração*, Conferência realizada na E.E.M.E., 1954.

Departamento de Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 1955