

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

R. S. P. ★ VOL. 68 - N. 1 - p. 1 a 172 ★ RIO DE JANEIRO ★ JULHO 1955





# 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 XVII

JULHO - 1955

VOL. 68 - N.º 1

## SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
A proposta orçamentária para 1956 .....	3
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
ASSUNTOS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO	
Ecologia Administrativa (O papel do Técnico de Administração) — Celso de Magalhães .....	7
ORÇAMENTO E FINANÇAS	
Problemas da Elaboração e Contabilidade Orçamentária na Adminis- tração Pública — Abram Ney .....	13
O Conselho Técnico Histórico de Economia e Finanças — Seu Con- ceito Histórico-Jurídico — Valentim F. Bouças .....	30
ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
A Pesquisa Científica e Tecnológica no Brasil (Energia Atômica) — Prof. J. Costa Ribeiro (Do Conselho Nacional de Pesquisas) ....	52
Política de Habitação — Augusto Luiz Duprat (cont.) .....	70
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
A Operação Município e a Técnica de Descentralização Administrativa A. Delorenzo Neto .....	83
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
DOUTRINA	
O Escoamento das Águas — Jair Tovar .....	88
O Princípio Constitucional da Igualdade Perante a Lei e o Poder Legislativo — Seabra Fagundes .....	99

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO  
BIBLIOTECA  
DATA

# DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Jair Tovar

DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

Agnello Uchôa Bittencourt

DIRETOR DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Carlos Mário Faveret

DIRETOR DA DIVISÃO DE PESSOAL

A. Fonseca Pimentel

DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

Beatriz Marques de Souza Wahrlich

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Fernando Cysneiros

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Luiz Pinto

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Elpídio Pimentel

CONSULTOR JURÍDICO

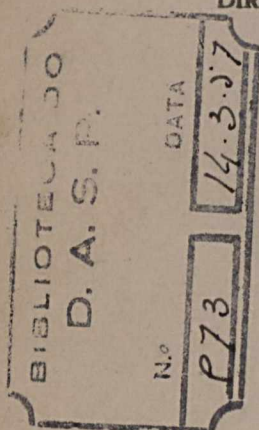
Caio Tácito

DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE UNIVERSITÁRIA DO BRASIL

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Maria de Lourdes Lima Modiano



## *A Proposta Orçamentária para 1956*

*A Proposta de Orçamento para o exercício financeiro de 1956, apresentada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos do art. 87, alínea XVI, da Constituição, introduz duas alterações fundamentais no sistema vigente.*

*A primeira diz respeito à apresentação do orçamento por unidades orçamentárias. Não se trata, como à primeira vista poderia parecer, de uma inovação estrito senso, de prática completamente estranha à administração pública brasileira. Pelo contrário, a Proposta Orçamentária para 1956 objetiva reintegrar processo discriminatório adotado desde os primeiros orçamentos do Império e vigente até 1937, eliminados, é óbvio, aquêles defeitos graves que emperravam a máquina administrativa de então. Parodiando Stourm dir-se-ia: O processo de discriminação ganha por ser antigo...*

*Empregada em diversos países modernos de hoje, a apresentação dos orçamentos por unidades, alia, de modo insofismável, a teoria à prática e oferece um número considerável de vantagens que superam, de muito, as suas desvantagens.*

*Entre essas inúmeras vantagens destacam-se, pela sua relevância e profunda repercussão na eficiência dos serviços públicos, as seguintes:*

*1.ª) permitir a estimativa integral do custo dos órgãos da administração que intervêm no processo de prestação dos serviços públicos;*

2.<sup>a</sup>) possibilitar aos administradores pleno conhecimento dos recursos totais de que dispõem para realização de seus programas de trabalho;

3.<sup>a</sup>) possibilitar o controle e a fiscalização dos responsáveis pela direção e execução dos serviços públicos, quer pelo Congresso Nacional, durante a votação do orçamento, exame dos créditos adicionais e mesmo quando da verificação das contas da gestão financeira do governo; quer pelas autoridades executivas (repartições federais de orçamento e contabilidade), especialmente na fase de execução orçamentária; quer pelos contribuintes em geral; os quais, através do controle indireto, terão nítida visão do destino dos dinheiros públicos;

4.<sup>a</sup>) facilitar a elaboração do orçamento, entendido este como um verdadeiro programa de trabalho do Governo, pela individualização dos órgãos, pela possibilidade de conhecimento imediato dos custos unitários e finalmente, pela comparabilidade entre si de atividades e serviços propostos;

5.<sup>a</sup>) possibilitar a elaboração do Balanço Geral da União por Unidades realizadoras das despesas, ideal por que vem se batendo a Contadoria Geral da República, desde longa data.

A segunda modificação aludida anteriormente prende-se à discriminação e especialização das despesas públicas por objetos.

Deve-se ressaltar que a mesma nada mais é do que a consolidação dos princípios técnicos e normativos adotados desde 1938, e levados ao mais avançado estágio de aperfeiçoamento da técnica orçamentária, que evolui dia a dia, maximé depois da 2.<sup>a</sup> guerra mundial.

Objetivando esse ajustamento dos ditames da técnica orçamentária e da doutrina econômica, a Proposta para

1956 tenta separar as despesas de custeio dos serviços públicos daquelas reservadas aos investimentos de capitais.

Tornar-se-á, assim, o Orçamento da União o instrumento básico de Política Fiscal, facultando ao govêrno conhecer o montante exato de suas despesas de custeio e dirigir ou orientar a aplicação dos investimentos públicos. Pode-se agora perceber, na Proposta Orçamentária para 1956 e sem maiores investigações, o total retirado do produto nacional, sob a forma de receitas, e a participação direta do Govêrno da União na formação ou incremento dos bens de capital, através das despesas de Desenvolvimento Econômico e Social, Investimentos e Participações Financeiras e indireta pela concessão de auxílios a entidades autárquicas — Estradas de Ferro, Estradas de Rodagem, Autarquias Educacionais e Emprêsas de Navegação.

*A utilização das modernas técnicas de Relações Públicas se orienta, principalmente, no sentido de conquistar o apoio das massas populares mediante processos criteriosos de esclarecimento e de persuasão. O apoio da Opinião Pública é indispensável ao êxito das grandes iniciativas e empreendimentos governamentais. O emprêgo adequado dos princípios e métodos das Relações Públicas não deve, porém, degenerar em propaganda de índole política ou pessoal. São coisas inteiramente diversas colimando resultados opostos.*

ARÍZIO DE VIANA — Dasp, Instituição a Serviço do Brasil — 1933



ASSUNTOS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO

*Ecologia Administrativa*

(O papel do técnico de administração)

CELSO DE MAGALHÃES

**E**COLOGIA é a ciência que determina a influência do local sôbre os organismos que nêle se encontram. Todos sabem que o trigo, por exemplo, não dá em qualquer parte, como sabem que o elefante não vive em qualquer lugar. A planta e o animal, quando mudam de *habitat*, sofrem transformações por vêzes muito grandes. Para que isso não suceda, e possam algumas espécies sobreviver, necessário se torna tratá-las de forma especial, que a Ecologia orienta.

*Ecologia Administrativa* é um neologismo, uma extensão um pouco ousada do conceito inicial, mas neologismo necessário, de vez que corresponde a uma realidade. Apenas, nêste caso, a questão, se bem que semelhante, apresenta-se de modo diferente.

Na Ecologia pròpriamente dita, trata-se de saber quais as transformações que o meio impõe à planta e ao animal, isto é, quais as transformações que êles sofrem por ação exclusiva do meio em que vivem. Na Ecologia Administrativa, porém, é preciso saber quais as transformações que devem sofrer os empreendimentos administrativos para se adaptarem ao meio aos quais se destinam.

O problema é, pois, diferente: o meio não modifica o órgão administrativo; a idéia administrativa é que deverá ser concebida de acôrdo com o meio onde se vai concretizar.

E' bom não confundir os elementos, quando os casos não se apresentam absolutamente idênticos.

Esclarecendo melhor: a pêra que conhecíamos era de origem européia; plantada em São Paulo, deu uma espécie completamente diferente — dura, áspera, sêca. O meio modificou a planta. Na parte administrativa, porém, a coisa muda. Qualquer empresa que prospere na Europa pode ser instalada em São Paulo e ali funcionará, sem alterações de características: o meio não a modifica. Considerando, todavia, que as condições onde a empresa prosperou não sejam as mesmas de São Paulo, quem intentou transplantá-la, deveria ter-lhe introduzido modificações que lhe garantissem, em São Paulo, a mesma prosperidade.

Num caso e noutro, pode-se, dessa forma, falar em Ecologia.



A idéia administrativa deve ser concebida sem visar, exclusivamente, à natureza da atividade a exercer. Por exemplo, não se imagina uma empresa siderúrgica, pensando exclusivamente no fabrico do aço, no meio de o fazer, na técnica de seu preparo. E' preciso atender a outros fatores, inclusive o de saber se, em determinado lugar e naquelas condições, será possível montar uma usina siderúrgica. Assim como o elefante não vive em qualquer parte, o aço não pode ser feito em qualquer lugar.

Ao conceber uma idéia administrativa, necessário se torna, pois, considerar vários elementos.

Sem dúvida nenhuma, a geografia, a topografia constituem fatores determinantes: as montanhas, a direção e o volume dos rios, a facilidade dos transportes, as florestas, os desertos, o clima, tudo isso há de pesar na concepção de qualquer empreendimento de caráter administrativo.

Os recursos naturais condicionam o gênero de atividade, influem na indústria e no comércio, facilitam ou dificultam empreendimentos: a quantidade e a qualidade dos minérios, a existência de combustíveis sólidos e líquidos, as florestas exploráveis, tudo, em suma, que possa servir de matéria-prima ou fonte de energia para produção da riqueza.

Há que considerar também a gente, o povo que constitui o meio social onde a atividade se deverá realizar. O trabalho é instrumento de toda administração, e o trabalho é representado pelo fator humano. E' preciso conhecer a capacidade econômica das populações, seu índice de crescimento, de morbidez, a possibilidade da mão de obra especializada. Quem poderá aventurar-se a um empreendimento administrativo na ignorância de tais fatores?

A técnica também constitui elemento preponderante nas concepções administrativas. Seria absurdo, por exemplo, determinar agora a montagem de uma grande fábrica de aviões tipo D.C. 3, quando já estamos em plena era dos aviões a jato. Nesse aspecto, é de considerar-se ainda a possibilidade de modificações, em futuro próximo. Quando a técnica está a procura da solução de certos problemas, o melhor a fazer é aguardar os resultados, que considerar tábuja rasa o esforço das pesquisas.

Não menos importante é a estrutura jurídica do meio onde se vai realizar o empreendimento: leis e normas são elementos que justificam ou contraídicam certos empreendimentos. Como tentar, por exemplo, coisa que tenha por base o confisco da propriedade privada, num país cuja Constituição o proíba?

E não é apenas a estrutura jurídica; a organização informal, aquela que resulta de idéias e sistemas criados e introduzidos ao lado da legislação; que, se não chega a constituir direito consuetudinário, tem entretanto a força da realidade e impõe seu reconhecimento — essa também não pode ser desprezada nas concepções administrativas porque, conforme seja sua intensidade, poderá ajudar-lhe ou não a concretização.

Tudo isso é Ecologia Administrativa, tudo isso terá de ser pesado e medido pelos que concebem e determinam.

De tudo isso sabem os técnicos em administração e, tanto quanto seja de meu conhecimento, nenhum dêles defendeu até agora idéias contrárias, nem se insurgiu contra verdade tão meridiana.

Mas, a Ecologia Administrativa não pertence à técnica da administração. E não convém que se mantenha o erro, nem justo parece se condenem os técnicos pela inciência alheia.

Vejamo-lo.

---

Denomina-se — *governo*, o órgão no qual se consubstancia a personalidade jurídica do Estado. A êle cabe criar o Direito, aplicá-lo e impor as sanções a quem o transgredir. Ao lado dessas funções de indiscutível relevância, cabe também ao governo conduzir a coletividade a seus melhores destinos, cuidando do progresso e grandeza coletiva.

Para realizar seus propósitos, necessita, porém, o governo de instrumentos adequados, através dos quais se faça sentir sua influência nos negócios públicos.

Êsses instrumentos formam duas ordens distintas, ou dois sistemas autônomos, mas complementares:

- uma estrutura jurídica
- uma estrutura física.

A estrutura jurídica é constituída por um conjunto de princípios que regulam a prestação dos serviços públicos, normas essas que formam o Direito Administrativo.

A estrutura física, por sua vez, é constituída pelo conjunto de repartições e serviços destinados a concretizar as determinações da estrutura jurídica.

Juntados-e a estrutura jurídica à estrutura física, isto é, o Direito Administrativo às repartições e serviços, obtém-se um conjunto ao qual se denomina — *Administração Pública*.

---

Não há, pois, que confundir governo e administração.

Governo é o órgão que concebe, planeja, orienta; administração é o aparelho que executa.

O governo é estruturado em poderes, em entidades do mesmo nível, sem relações de hierarquia; a administração é constituída de órgãos integrados num sistema de subordinação.

O governo não fica sujeito a fiscalização externa: os seus atos são controlados pelas relações recíprocas entre os diversos poderes integrantes; a administração, ao contrário, é sempre fiscalizada, interna e externamente.

Os elementos do governo são escolhidos por eleição e para tempo determinado; possuem mandato. Entre nós — e não em todos os lugares — apenas os juizes escapam à regra. Na administração, ao contrário, a seleção obedece a concurso ou é livremente feita, por tempo indeterminado.

No governo não há gradação hierárquica: seus diversos elementos não se subordinam uns aos outros — Presidente da República, Senador, Deputado, Governador etc. . . , nenhum tem autoridade sobre o outro; todos são autônomos, se bem que merecedores de honras e prerrogativas diferentes. Na administração, ao revés, o fundamento reside, justamente, na existência de chefes e subordinados; a administração só funciona porque, nela, alguém pode mandar para outros obedecerem.

Não há, pois, que confundir governo e administração.

Num problema administrativo há sempre duas coisas a considerar:

- a política
- a realização.

A política administrativa corresponde à estratégia na Ciência Militar; a realização, por sua vez, corresponde à tática. Orientar, determinar os rumos, impor o objetivo, tudo isso constitui política administrativa; considerar os meios e a forma de alcançar o resultado requerido, isso constitui problema de realização.

Poder-se-á dizer, então, que a política administrativa visa ao planejamento, e que a realização visa à execução. Guarde-se, porém, o crítico de admitir, nestas considerações, a defesa da tese exdrúxula de que, planejando, nada se executa, ou de que, executando, nada se planeja.

Em verdade, quem planeja executa alguma coisa e quem executa deve, freqüentemente, planejar. O que se pretende, com essa separação, é apenas fazer sentir a predominância absoluta de uma dessas fases do fenômeno administrativo.

Ora, planejar, conceber, idealizar é função de governo; executar o que foi concebido, idealizado, planejado, é função de administração.

Governo é o órgão que orienta; administração é o aparelho que obedece.

Ainda recentemente, no caso do petróleo, a separação surgiu nítida, completa.

Até há bem pouco tempo não possuía o Brasil uma política definida em matéria de petróleo. Definir essa política, fixar os rumos a seguir — essa a tarefa do governo e não do administrador.

Depois de longos e minuciosos debates, foi estabelecido que o petróleo, no Brasil, seria monopólio do Estado, realizando-se tôdas as fases do problema por intermédio duma sociedade de economia mista.

Estava fixada a política administrativa.

Para fazê-lo, todavia, deveriam ter sido considerado os diversos fatores ecológicos preponderantes. Não cabe discutir agora se realmente o foram.

Essa fase pertenceu ao Governo; nela funcionaram os dois Poderes que se associam na elaboração das leis — O Legislativo e o Executivo.

Fixada, contudo, a diretriz a seguir; terminadas as considerações impostas pela Ecologia Administrativa, findava-se a ação governamental.

A materialização da idéia pertence à administração.

A essa é que cabe tornar realidade a *Petrobrás*; tirá-la do nada, dar-lhe forma, pô-la em funcionamento, para conseguir dela o objetivo visado pelo governo.

Nessa fase de realização, na etapa executória, não há mais lugar para a Ecologia Administrativa.

E é nessa fase que surge o técnico em administração.

O Técnico em administração assemelha-se ao construtor de um edifício. Quem resolve onde, como e quando deverá ser o edifício construído não é o construtor, mas o proprietário; quem resolve onde, como e quando se deverá levar a efeito um empreendimento administrativo não é o técnico, mas o governo.

Recebendo, entretanto, o encargo de dar realidade concreta àquilo que foi decidido, começa o técnico a agir, e o fará, sem dúvida, consoante os princípios e regras da Ciência da Administração.

E' aí, então, que se aplicam os ensinamentos de FAYOL, de TAYLOR, de URWICK...

Saber qual o tipo estrutural do órgão, se convém ou não organizar por propósito, por processo, por lugar ou por clientela; fixar a linha de autoridade, verificando a conveniência do tipo *staff*, do tipo funcional, do tipo linear ou do tipo misto etc. . . , isso, sim, é técnica de administração.

Separar as atividades, agrupar as homogêneas, coordená-las e traçar as normas de funcionamento, introduzindo métodos e processos racionais, tanto na execução como na direção dos serviços etc. . . , isso também é técnica de administração.

Fugir a tais coisas, é fugir portanto, à Ciência da Administração, confundindo questões e problemas dissemelhantes.

Não há outra maneira de operar em administração, seja pública ou privada; não há outra maneira de concretizar a concepção administrativa do governo, tornando-a realidade.

Tudo isso já começou a ser feito pelos técnicos que estruturam e devem por em funcionamento a *Petrobrás*.

Eles devem usar agora aquela receita, que alguns — sem fundamento científico — prescrevem pejorativamente:

“Tome duas doses de FREDERICK W. TAYLOR, adicione duas porções de HENRY FAYOL e uma de L. URWICK, agite bem e beba até a última gota.

“Essa tisana foi recomendada como remédio para qualquer mal administrativo que pudesse ser descoberto, sendo, na maioria dos casos, considerada certa a cura.”

E é a pura verdade o que se disse.

Valendo-se de FAYOL, de TAYLOR, de URWICK e de outros Mestres da mesma envergadura, está o técnico em administração capacitado para diagnosticar todos os males possíveis e aplicar a terapêutica adequada.

O que êle não poderá fazer — e isso pelo simples motivo de que não é matéria de sua competência — é fixar uma política administrativa, impor uma orientação, determinar uma estratégia conveniente.

Distinguindo assim, com a nitidez que merece, ambas as fases do processo administrativo, livramo-nos de relegar a segundo plano os princípios que ainda continuam dominantes, e mais ainda o de subestimar os grandes Mestres que os estabeleceram, e dos quais se tem valido a administração nos seus acertos.

#### SUMMARY

1. *Ecology defined. Administrative ecology, a neologism coined by the author; its meaning explained.*

2. *Consideration of various factors an imperative of administrative planning: geographical, demographical, technical and legal.*

3. *Administrative ecology not comprised within the scope of administrative executive techniques.*

4. *Government defined. The two separate but complementary systems, viz. a juridical structure and a physical or material structure. Public administration as the result of the integration of the two. Government in its narrow sense, contrasted with administration. The structure of government analyzed.*

5. *The twofold aspects of any administrative problem: policy making and execution of services. The specialists in executive techniques (experts, “técnicos de administração” according to the Brazilian official terminology) concerned only with the latter aspect. The role of such specialists discussed. The pertinence of the teachings of FAYOL, TAYLOR, URWICK et al.*

Se o chefe registra atos e fatos contrários ao servidor, deve também, por uma questão de justiça, anotar aquilo que represente crédito para o funcionário.

LEWIS MERIAM, *Problemas de Administração de Pessoal*, p. 241.

### *Problemas da Elaboração e Contabilidade Orçamentária na Administração Pública*

ABRAM NEY

Os orçamentos não são simplesmente questões de aritmética; antes, sob milhares de formas, penetram nas raízes da prosperidade dos indivíduos, das relações de classes e do poderio dos reinados. (GLADSTONE).

Para respondermos à pergunta: como fazer um instrumento para determinado fim — e, pode ser êle um instrumento para uma realização técnica qualquer ou um instrumento de administração, como o é um orçamento — precisamos saber quais são as necessidades desse fim, para que possamos decidir como fazer o instrumento. Encontraremos neste documento a afirmação do princípio geral do trabalho de construção, isto é, a afirmação de que o conhecimento das necessidades, para cuja aplicação se faz o instrumento, equivale a mais de três quartos do problema do projeto da construção.

Assim, vamos lidar com:

- a) a natureza de um orçamento e os fins para os quais é feito;
- b) a técnica do orçamento consoante os fins orçamentários.

#### I — A NATUREZA DO ORÇAMENTO E OS FINS PARA OS QUAIS É FEITO

Ante a leitura de opiniões sobre um assunto de aspectos múltiplos como é um orçamento, poderá vir à lembrança a fábula dos seis indús cegos que encontraram um elefante e o definiram, cada qual, de acôrdo com a parte do corpo do animal que puderam tocar. Quando seus olhos se abriram e cada um deles pode ver o animal em corpo inteiro, já haviam, em equipe determinado a sua natureza.

Alguns estudiosos de direito administrativo julgarão que a elaboração orçamentária é um fenômeno específico da administração pública, sobretudo naqueles velhos países — como o meu, a Inglaterra e a França — onde existe uma antiga tradição de feitura de orçamentos públicos, para autorização de dispêndio, pelo Parlamento, em prol dos planos e da despesa pública do govêrno.

*Peritos em finanças públicas*, por vezes, parecem inclinados a restringir a significação da elaboração orçamentária unicamente ao financiamento; o orçamento, nesse caso, não seria mais do que uma soma de despesas projeta-

das a serem comparadas com a receita antecipada. Alguns deles, — e a prática em alguns países (mas não no meu) — defendem o método de unificação de tôdas as despesas, seja com bens capitais, seja com serviços, num só orçamento. E' possível que tenham sido influenciados pela tradição da época em que — conforme observa a Professora Dra. **URSULA HICKS** — a técnica da contabilidade era ainda muito insuficientemente desenvolvida, pois esquecem pelo menos um dos princípios básicos do financiamento seguro. Não é a mesma coisa financiar investimento em bens capitais — meios duráveis de produção — que proporcionam, por muitos anos a possibilidade da produção de utilidades essenciais à vida social, e financiar despesas correntes, que criam, em seus propósitos produtivos, utilidades que não duram mais do que alguns dias ou semanas. Nesse particular, o Relatório **HOOVER** de 1950 (sôbre a Organização do Poder Executivo do Govêrno) está do lado daqueles que defendem a divisão em duas categorias essenciais:

- a) despesas correntes operacionais e
- b) investimentos em bens capitais.

Assim tem sido, em minha própria experiência e, assim se tem verificado com os princípios da reorganização da administração pública da Holanda, após a guerra e a ocupação inimiga (1940-1945). (1)

Por outro lado, os economistas e homens de negócios acostumados a usar orçamento como instrumento de administração (especialmente para a fixação das partes funcionais da responsabilidade relativa à execução eficiente dos planos comerciais, no que se refere quer aos resultados quer aos custos), inclinam-se a dar demasiado ênfase à importância do contrôle da eficiência. Isto é, falam como se êsse contrôle das tarefas funcionalmente descentralizadas retivesse em si tôda a significação da elaboração orçamentária. Entretanto, tal não ocorre, embora a utilidade dêste instrumento de administração não possa ser negada e não possamos evitar o seu emprêgo para uma administração acertada (tanto de emprêsas privadas como de organização pública). A elaboração orçamentária tem um campo de utilidade muito maior do que o contrôle de direção considerado isoladamente, quer na administração pública, quer na privada. Não há — em minha opinião — confusão de princípios de administração pública, na observância da similaridade de orçamentos, como instrumentos de direção, em ambas as administrações. Por outro lado, o conhecido autor americano, **ALVIN HANSEN**, observa que ocorre tal confusão quando se aplicam, aos órgãos governamentais, os mesmos preceitos de teoria e prática financeiras que são aplicados aos negócios privados (p. 186/9 — "Política fiscal e ciclos de negócios"). E' necessário prestar atenção a essa afirmativa porque muitas pessoas partilham desta opinião. O financiamento é uma parte — e talvez uma parte muito importante — das administrações.

Cumpre ao financiamento fornecer o dinheiro e os meios capitais para a obtenção das necessidades de qualquer serviço. Não acontece o mesmo em

---

(1) Relatório **HOOVER**, p. 40, ed. McGraw Hill, 1950. *Orçamentos da Holanda e milhares de notas*, 1947, 1948, 1949 e.v.

administração, quer tenhamos de fornecer os meios para a inversão em bens capitais duráveis por muitos anos e decênios (de acôrdo com seu tipo e sua duração técnica ou econômicas), quer tenhamos de fornecer o dinheiro para o pagamento de salários semanais ou mensais ou para adquirir estoques cada trimestre ou semestre para emprêgo regular na continuidade do processo de produção. Vemos aí a diferença principal entre o orçamento de capital — e investimento — (ou extraordinário), de um lado, e, de outro lado, o orçamento de exploração. Trata-se de uma distinção muito bem conhecida nos países europeus e defendida por muitos autores. A conseqüente aplicação da distinção entre os orçamentos de capital e o corrente e suas conseqüências na contabilidade leva à adoção do sistema de partidas dobradas na contabilidade pública. O sistema de partidas dobradas foi introduzido na Holanda após a libertação, em 1945, sob a responsabilidade ministerial do Professor P. Lief-tinck. O sistema proporciona a plana aplicação do método econômico de elaboração orçamentária e contábil introduzido pelos contadores modernos nas grandes firmas. E, portanto, mais do que um sistema de avaliação que mostre apenas o aumento ou o declínio da solvência do Estado. Este sistema oferece um panorama completo da posição financeira e econômica do Estado quanto ao equilíbrio entre o valor do ativo (bens capitais) e os direitos capitais, de um lado, e o volume do passivo e o capital em dinheiro, de outro lado. Pode o sistema distinguir (de acôrdo com os princípios de URSULA HICKS) entre as dívidas ativas e as dívidas passivas, mostrando também a dívida morta; pode distinguir o ativo que produz uma utilidade, bem como uma renda em dinheiro e ativos de auto-liquidação. Distingue o ativo e os direitos após a liquidação. A recapitulação da situação a ser alcançada pela execução da política — planejada no orçamento — pode ser mostrada na *projeção* de um *balancete* no fim do período orçamentário. A situação que efetivamente foi alcançada é indicada no balancete ao fim do período compreendido pelo relatório.

Pode-se observar que seguimos aqui, em grande parte, as idéias do Relatório da Comissão Sueca de Desemprêgo, de 1931 (Secretário Dr. Dag Hammarskyold), exposta na "Teoria do Dinheiro e do Capital, 1939", de ERIK LINDHAL, e minhas próprias experiências no serviço do P.T.T. da Holanda, com a aplicação das teorias de economia industrial do Professor Dr. TH. LIMPERG. (O projeto da reorganização da elaboração orçamentária e da contabilidade do Estado foi feito durante a ocupação.) Em obras americanas encontramos uma breve nota elogiosa sôbre o sistema de partidas dobradas na contabilidade governamental em "Finanças Públicas, 1948", de ALFRED BUCHLER. O Relatório HOOVER recomenda (re. 2, p. 40) a *contabilidade de avaliação* e a separação das inversões de capital das despesas correntes. É minha opinião que um sistema econômico completo adapta-se sobretudo aos países que dependem de empréstimos estrangeiros para seu desenvolvimento.

No que diz respeito a esta distinção, não há uma verdadeira diferença entre a elaboração orçamentária e a contabilidade na administração pública e nas firmas industriais privadas. Fazer distinções neste setor corresponde a fechar os olhos à verificação das diferenças efetivas, que são necessárias para



a criação da teoria moderna das finanças públicas e da administração, que o Comitê Hoover deseja.

A manutenção desta distinção não excluirá, conforme crê HANSEN, a possibilidade do financiamento, sempre que necessário, do deficit da exploração por empréstimos, nem do financiamento, sob certas circunstâncias, dos investimentos de capital retirado de rendas correntes. A distinção principal só exclui a confusão nos custos pelos investimentos mistos com despesas correntes. Além disso, exclui a confusão de custos (consumo de estoques) com sua aquisição. A tradição está colocando as despesas de aquisição sob os títulos *principais* errôneos, como se fossem custos. A principal distinção em pauta exige que, tôdas as vezes que optemos por esta espécie de financiamento, principalmente excepcional (isto é, financiamento do deficit de um empreendimento por empréstimo), indiquemos no orçamento e na contabilidade o que na verdade estamos fazendo. HANSEN está *formalmente certo* ao dizer que nem os *orçamentos* nem a *contabilidade* nos indicam se as despesas públicas *devem* ser financiadas por empréstimos ou por impostos. Cabe aos orçamentos e à contabilidade refletirem apenas o que tencionamos fazer ou o que temos feito. Não há, portanto, quem acredite que êstes instrumentos de administração possam fazer algo mais do que nos mostrarem o que é planejado ou o que é executado.

Quando enumerarmos, a seguir, as diferentes *funções de um orçamento*, poderemos expressar, de um lado, as funções que podem ser observadas na administração pública bem como na prática privada e, por outro lado, aquelas funções que são especificamente para a administração pública (as funções específicas nos negócios privados não oferecem interesse algum ao presente estudo).

#### *Planejamento para administração*

a) Um orçamento é um *plano para administração* durante um determinado período futuro de produção. Um americano perito em orçamentos comerciais qualificou esta função como “uma contabilidade em termos do futuro”. Esta função é a consequência do fato de que a administração de todos os tipos de produção — quer de utilidade pública como de mercadorias vendáveis, é uma previsão de circunstâncias e condições futuras antecipadas. Pode-se dizer que isso ocorre, em parte, nos casos de produção por encomenda, mas, é plenamente aplicável à produção de mercadorias vendáveis, fabricadas em massa ou em grandes séries e também à produção de serviços de utilidade pública, quer por empresa particular, quer pelo Estado ou por uma municipalidade. E igualmente aplicável a um grande número de casos em que o governo produz as utilidades de disponibilidade (ordem pública, defesa nacional, corpo de bombeiros, polícia, etc.). E’ aplicável — e mesmo requerida — sempre que cumpre à administração controlar o consumo *eficiente* de meios de produção (ou de suas unidades operativas, como é o caso de homens e máquinas) para a produção de bens ou serviços. E’ necessária porque a própria administração racional exige para o conhecimento — “a priori” — do consumo exigido. Como se trata de um plano, o orçamento público exprime

projetos para um ou mais anos de execução por parte do governo do programa da maioria governante; o programa que o tornou vitorioso na campanha eleitoral (exceto aquelas execuções que são tão necessárias que não podem absolutamente ser objeto de política). Este fato cria a necessidade de aprovação do orçamento do Estado pelo Parlamento.

#### *Fixação ou determinação de tarefas*

b) Um orçamento é também um *fixador de tarefas* para a própria *alta administração*, sendo o responsável pelo processo da produção como um todo, seu prestador de contas e responsável *por todas as funções descentralizadas* que devem desempenhar um papel — em nível maior ou menor de autoridade — para a execução eficiente. Estas responsabilidades derivadas podem estar associadas à produção, no sentido técnico executivo, ou a funções administrativas ou comerciais, ou mesmo a funções de atividades auxiliares. O *orçamento, em suas funções de fixação de tarefas*, é o fator fundamental de controle da eficiência. Permite à administração aplicar uma descentralização funcional em plena forma sem diminuir a possibilidade do cumprimento de sua própria alta responsabilidade. Outrossim, orçamentos fixadores de tarefas criam, neste sentido, um alto grau de perfeição. Ainda a este respeito, a distinção entre o orçamento de investimento de capital e de exploração é importante. Apraz-nos ter a confirmação de ALVIN HANSEN. Somente os orçamentos da administração pública são elaborados com quase um ano de antecedência (três a seis meses de preparo e de cinco a seis meses para debates parlamentares), razão pela qual queremos, na administração pública, medidas especiais para a salvaguarda da eficiência do controle. Neste ponto encontramos a observação de ARTHUR SMITHIE em sua obra "Elaboração orçamentária federal e política fiscal". Além disso, temos a nova prática governamental holandesa de *orçamentos especiais de fixação de tarefas* (introduzida em 1946) para solucionar a dificuldade de que fala SMITHIE. (2) Mas, a fixação de tarefas — quando feita o mais corretamente possível — exige que os custos padrões sejam expressos por unidade de execução ou unidade de tempo, a começar do grau normativo de perfeição na produção da tarefa ou do produto de serviço. Dispensaremos atenção ao estabelecimento desses padrões posteriormente.

#### *Contrôle de execução*

c) Um orçamento, como visa a fixação de tarefas, estabelecido numa cooperação estreita com as pessoas responsáveis por sua execução, em seu todo e nas partes orgânicas, é, simultaneamente, um *instrumento para controlar a execução quanto à legitimidade e à eficiência*. A legitimidade diz respeito à competência dos executores das partes orgânicas; a eficiência refere-se à restrição da quantidade e qualidade de sacrifícios aos quais está tecnicamente

---

(2) Comparar com meu artigo *As transformações da contabilidade pública* na "Revista Internacional de Ciências Administrativas", 1951, N. 3.

obrigada ou que são, economicamente, inevitáveis. Este padrão abre a possibilidade — quando comparado aos sacrifícios reais — de estabelecer as diferenças entre os custos antecipados e os efetivos ou as rendas previstas e efetivas. Analisando as causas dessas diferenças torna-se possível descobrir se há alguma falha ou negligência no que se refere à eficiência de execução ou à percepção de rendas e, por outro lado, pode haver condições ou circunstâncias modificadas de natureza acidental ou permanente. No último caso, pode haver a necessidade de modificação para o próximo período orçamentário. No relatório HOOVER esta verdade é assinalada rapidamente com a seguinte frase: “A elaboração orçamentária e a contabilidade andam de mãos dadas”. “Sòmente mediante confrontos entre atividades similares e da mesma atividade de anos diferentes pode-se submeter a eficiência a uma prova”. Cumpre assinalar o fato de que, nessas comparações, devemos calcular os valores dos períodos em questão.

Observemos agora que as três funções acima indicadas são de natureza exclusivamente administrativa. São necessárias para os fins internos da direção. Quer se trate de uma única fábrica ou de um único serviço público ou privado; quer se trate de um inspetor geral de um exército ou das forças aéreas. Elas são igualmente necessárias ao chefe de um departamento que tenha muitos serviços sob sua responsabilidade, ou ao presidente de um Estado, responsável por todo o programa orçamentário, ou ao presidente de uma firma industrial. Nestas funções observamos o orçamento como um instrumento de direção. Aventuro-me a dizer que o orçamento é do mesmo tipo de utilidade de direção, com referência à criação de uma diretriz e de sua execução eficiente que um instrumento de análise e apreciação de emprêgos nas questões de administração de pessoal.

### Coordenação

d) Sòmente quando os orçamentos são usados a fim de orientar e dirigir coletividades de produção sob uma *responsabilidade centralizada* desempenha o orçamento uma outra função, ou seja, a de *coordenação de plano dos diferentes serviços* sob a mesma responsabilidade. Podemos observar que esta *coordenação* pode ser encontrada em *diferentes fases de estratificação*, por exemplo:

1.º) a coordenação de planos de serviços sob uma responsabilidade ministerial;

2.º) a coordenação dos orçamentos dos diferentes ministérios sob a responsabilidade do Presidente do Estado ou do Gabinete.

Esta quarta função é ainda de natureza administrativa relacionada com o controle da produção. *A natureza orgânica do Estado — como se fosse um orçamento de empresa* — foi exprimida pelo inspetor geral do exército francês, R. JACOMET, nas seguintes palavras: “L’administration d’un Etat aux activités aussi étendues et dispersés et qui prélève sur la collectivité un tribut de plus en plus lourd, doit témoigner — par le souci constant d’une organisation rationnelle de ses services — de son aptitude à fournir au public le maxi-

mun de satisfaction au moindre drix de revient. Il est donc indispensable, qu'elle se préoccupe désormais de déterminer le *coût réelle chacune de ses activités* ainsi que les changements de valeur des richesses de toute nature dont elle fait usage pour remplir des missions”.

A mesma idéia é manifestada no relatório sueco acima mencionado — veja o livro de ERIK LINDAHL. Esta idéia foi também um objetivo da reorganização administrativa da Holanda em 1945/50 sob a responsabilidade do Ministro Lieftinck.

O Relatório HOOVER expressa a mesma opinião na recomendação n.º 1, p. 36. “Recomendamos que todo o conceito orçamentário do Governo Federal seja remodelado pela adoção de um orçamento baseado em funções e projetos ao qual denominamos “*orçamento de execução*” (um novo sistema de orçamento apresentando o custo de operação, a fim de que o Congresso possa, prontamente, confrontar êste custo com o do ano precedente ou com os custos de outros serviços comparáveis)”. “Um orçamento de execução não modifica nem desvia a responsabilidade legislativa; presta uma informação mais completa e fidedigna e auxilia os congressistas a compreenderem os atos do govêrno”. Tôdas as funções produtivas devem ser calculadas em valôr e se relacionarem aos custos e rendas.

#### *Financiamento*

e) O *financiamento da produção* é uma função derivada, de natureza direcional, mas, não no sentido técnico e administrativo. E' uma função de fornecimento de dinheiro e de capital (investimento) a fim de tornar disponíveis os estoques necessários de meios de produção (estoques de unidades de materiais para produção, estoques de mercadorias para aquisição no comércio privado, estoques de *unidade de trabalho* de homens em tôdas as categorias de trabalho, estoques de *unidades de trabalho*, de máquinas de trabalho, máquinas de força, edifícios, etc.).

O financiamento relaciona-se, por um lado, com as receitas decorrentes da exploração do serviço (ou de uma coletividade de serviços diferentes sob uma responsabilidade coletiva central, como no caso da produção estatal, e da coletividade de utilidades disponíveis). Por outro lado, relaciona-se com as despesas do fornecimento dos estoques acima mencionados ou melhor com o fornecimento de sua renovação regular. A administração estável, principalmente no que se refere a êsses assunto, deve dispensar atenção ao fato já mencionado de que as receitas correntes servem para cobrir os custos, uma vez que são equivalentes aos custos correntes da produção dos serviços (quer sejam recebidos em unidades ou num só pagamento para uma coletividade). Mas, na produção moderna, que exige a aquisição de imensas quantidades de bens capitais (como se fosse por concussões), há uma diferença entre as despesas periódicas das aquisições de estoques e, por outro lado, o seu uso, que decorre com a mesma regularidade da produção. Esta diferença requer correções regulares de valor na administração do estoque em todos os momentos importantes de mudança de valor (cálculo no valor substitutivo).

Um princípio geral é o de que os custos consistem do valor (mais precisamente: valor substitutivo) das unidades necessárias de matérias-primas, das unidades necessárias de trabalho humano, das unidades necessárias de máquina e instalações (excluindo a capacidade desperdiçada que representa prejuízo). O fator mencionado por último pode ser definido como sacrifícios da disponibilidade de capacidade e compreende: depreciação, aluguel e manutenção. Entretanto, somente aquelas partes sacrificadas que representam as unidades de trabalho efetivamente necessárias para a produção corrente podem ser consideradas como custos. O restante deve ser considerado como prejuízo. (3)

Outro princípio geral é o de que as novas aquisições dos meios duráveis de produção devem ser proporcionadas por investimentos — empréstimos com a diferença que, nos negócios privados este investimento exige principalmente ações e, nos casos de serviços estatais e de empresas do Estado, o investimento se faz apenas em títulos. O financiamento de substituição é consequência do cálculo da depreciação, de modo que — falando genericamente — os bens capitais a serem substituídos num determinado período podem ser financiados pelas quantias calculadas para a depreciação durante aquele ano. Eis aí outro argumento para o cálculo do valor substitutivo.

Os orçamentos de financiamento são tão necessários na administração pública como nos empreendimentos particulares, mas são da maior importância no primeiro caso, porquanto aí estão associados ao bem estar geral.

#### Autorização

f) Com o nosso último argumento no terreno especial da *elaboração orçamentária pública*. Sendo o Governo — segundo os princípios democráticos modernos — a mais alta representação da unidade nacional, o maior poder autorizador reside na representação parlamentar. Exerce o Parlamento o poder legislativo e, portanto, a tarefa de aprovar, antecipadamente, os planos do Governo para um ou dois anos. Como nenhuma outra forma de produção requer tal *superestrutura*, vamos encontrar esta aprovação dos planos expressa apenas nos orçamentos da administração pública. A este respeito, estudiosos tradicionais do direito administrativo restringem seus contatos com nosso problema e mutilam, portanto, os princípios e a técnica orçamentários. Assinalamos aqui que é a *superestrutura* que cria a função especial da *autorização orçamentária*. Ela já foi apresentada acima, em alguns aspectos, em sua conexão com outras funções gerais.

De um modo geral, a autorização considera o plano governamental como um todo — exploração dos serviços e seus financiamentos — e não se restringe apenas ao financiamento. Há, porém, uma antiga incompreensão que limita a autorização ao financiamento. Ela remonta aos tempos em que a produção (e a exploração de serviços) não exigia meios permanentes de produ-

---

(3) Veja o relatório Orçamento Flexível e Variável. Dr. ABRAM MEY e E. MEEKMAN, Congresso em Bruxelas do C.I.O.S., 1951.

ção, sobretudo no terreno restrito das atividades governamentais do século XIX. Além disso, havia uma curiosa incompreensão que considerava tais atividades unicamente de consumo e não percebia que toda a produção é apenas o aspecto inverso do consumo, como a produção é um consumo eficiente de mercadorias e serviços valiosos para a produção de outros mais valiosos ainda. O consumo final nada mais é do que a reprodução das unidades de trabalho da atividade humana. Portanto, o consumo que não cria produtos é um desperdício. Um governo produz fatores básicos (utilidades de disponibilidade) para a vida social de uma nação e seu desenvolvimento produtivo. Naturalmente, isso consiste em produção para a qual pagamos impostos, por vezes destinados a serviços determinados, por vezes para todos os demais serviços considerados como uma coletividade.

*Orçamento de execução (custos segundo uma estrutura orgânica)*

g) Releva lembrar a máxima de Jacemot segundo a qual os contribuintes de impostos devem estar cientes da eficiência da produção de cada um dos serviços para que a atividade do governo seja uma resposta às suas obrigações básicas. Mas, como será isso possível quando o orçamento é feito com um ano de antecedência; os preços (e, *conseqüentemente os valores substitutivos*) podem decrescer, ou um método mais eficiente de produção de um serviço tornar-se possível? Não é pelo fato da autorização visar, primeiramente, o plano e não ser uma ordem para o dispêndio de numerário que uma adaptação automática, para uma execução mais barata e mais eficiente deve ser introduzida. Eis aqui um problema que resolvemos na Holanda mediante o estabelecimento de orçamentos de fixação de tarefas (que são ao mesmo tempo instrumentos para o contróle de eficiência em épocas de aumento de preços). O Ministro da Fazenda é nomeado por prescrição legal para controlar a eficiência de todos os custos na administração do país e, assim, ao mesmo tempo, para coordenar todos os graus de perfeição de todos os planos projetados e a execução dos mesmos. Assim sendo, todos os serviços devem ser especialmente aprovados por este Ministro (e, no seu impedimento pelo Diretor do Orçamento) antes que possa ser ordenada a execução de qualquer serviço público accidental ou antes que o custo de sua exploração referente a um mês vindouro possa ser dispendido. Há também orçamentos accidentais de fixação de tarefas (ou como são oficialmente chamados: aberturas de crédito) assim como orçamentos periódicos. A fórmula para a elaboração desses orçamentos mensais para meses vindouros é combinada com a do balanço experimental do mês anterior. Assim sendo, a contabilidade não se pode atrasar.

Outrossim, todos os meses, o diretório do orçamento pode determinar, para o tesoureiro, mediante esses orçamentos fixadores de tarefas, um orçamento de caixa digno de confiança. Neste sistema a contabilidade pode ser descentralizada — tal como o requer o plano Hoover — sem provocar complicação ou diminuição do poder dos postos centrais de comando do financiamento. Devido ao fato de todo serviço apresentar um estudo inicial do seu própria orçamento para autorização, assim como o projeto de seu orçamento

de fixação de tarefas para aprovação pela inspeção do serviço de orçamento, o sistema de orçamento tem por alicerces a estrutura orgânica. Pela mesma razão, o sistema de contabilidade tem uma estrutura orgânica; cada serviço tem seus próprios livros mestres. Além disso, um sistema normalizado contábil e de itens orçamentais é criado para classificar as categorias de preços (expressas em código decimal) o qual proporciona a possibilidade de adição de tôdas as categorias de custo de todos os serviços sob um mesmo departamento e mesmo a adição dos mesmos tipos de custo para todo o aparelho. Pode ainda ser aplicado quando tôdas as autoridades locais empregam a mesma estrutura contábil e oferece a possibilidade — se governos cooperadores o quiserem fazer — de criar números comparáveis para uma cooperação federativa entre as nações. Livros mestres que apresentam um balanço próprio completam o sistema contábil. Os livros mestres dos serviços têm relação com o livro mestre da seção de contabilidade de seu ministério e os livros mestres dos ministérios se relacionam com o livro mestre geral que se encontra no diretório do orçamento, constituindo uma seção especial. E, assim é o sistema de relatório; balanços experimentais devem ser enviados pelos serviços até dez dias após o fim do mês ao contador de seu ministério, e o contador deverá enviar seu balanço experimental, no prazo de vinte dias, ao contador geral. Dêste modo, o orçamento e a contabilidade estatais satisfazem tôdas as funções do orçamento e contabilidade públicos. É um instrumento da administração, uma base para o contrôle da eficiência e uma fundação para proporcionar a todo funcionário aquele senso de responsabilidade — embora restrita — baseada em confiança em si próprio, que constitui uma condição para o gôzo de sua atividade e função na organização considerada como um todo.

## II — A TÉCNICA DE ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTO DE ACÔRDO COM OS PRINCÍPIOS EXPOSTOS

Agora que já sabemos quais são os fins e as funções dos orçamentos considerados como instrumentos da administração, de acôrdo com os modernos especialistas em orçamento e economistas de administração pública, poderemos ser relativamente sucintos na análise das técnicas para a elaboração de orçamentos.

### *Métodos técnicos errôneos*

Vejam, inicialmente, as técnicas erradas que podem ser deparadas na prática tradicional. Seria, por um lado, uma técnica errada tentar impôr o orçamento aos responsáveis pelos serviços, numa violação clara de hierarquia. Essa prática estaria em perfeito desacôrdo com as boas práticas de administração, em contradição ainda com a análise psicológica. Por outro lado, não se deve esquecer que os diretores de serviços se acham, geralmente, inclinados — e, muitas vezes mesmo forçados — a projetar a execução de seus serviços num alto grau de perfeição. Mas, se êsses projetos são considerados no orçamento final, a extensão das despesas ultrapassaria — no tocante a tôdas

as utilidades de disponibilidade — as possíveis arrecadações ou se as rendas fiscais fossem adaptadas a essas exigências exageradas, aquele custo excederia as despesas a que a nação pode fazer face. Deveremos tentar encontrar um método de *coordenação dos interesses técnicos dos chefes especializados de serviços e dos interesses centralizados de financiamento seguro, visando alcançar estruturas financeiras seguras para a nação e uma execução eficiente das funções oficiais.*

Entramos então no campo de um outro método errado; muito conhecido na prática da contabilidade pública. Consiste em determinar o orçamento de um ano vindouro como uma simples modificação do orçamento de anos anteriores. Como poderá tal orçamento, que exclui a verificação dos itens orçamentários mediante comparação de números no decorrer do tempo, jamais servir de base para o controle da eficiência? A apresentação ao Parlamento de um orçamento elaborado desta maneira nada mais é que um pedido de autorização para cometer os mesmos erros de administração perpetrados em anos anteriores. Seria apenas a solicitação de uma concessão para uma administração tão ineficiente e livre de crítica como a anterior. No que se refere a esse ponto, podemos concluir que, uma elaboração racional de orçamento requer o cálculo de sacrifícios inevitáveis em qualquer produção. *Em outras palavras, exige contabilidade de custos.*

A comparação entre itens de anos sucessivos só tem valor se os respectivos números forem calculados independentemente uns dos outros; pelo menos quando os itens se referem a custos variáveis e a custos que dependem da eficiência da execução dos serviços. Assim acontece com despesas de pessoal (mesmo com pessoal regular de serviço porque de seu número depende a eficiência da execução).

Um outro perigo existe ainda no método de elaborar orçamentos baseados em dados obtidos de orçamentos anteriores. “Quando” — como observa a Sra. HICKS no seu livro “Public Finance” — “uma tendência à elevação de custo é observada, é fácil obter a votação para uma *extensão* dos serviços públicos em tempos favoráveis; uma vez estabelecido um serviço, êle tende naturalmente a crescer. Aqui se encontra o período — sobretudo em tempos de prosperidade crescente — a comunidade se provê com um maior número de bens públicos — ou meios de os produzir — ou com mercadorias num grau por demais elevado de perfeição do que se torna necessário ao bem geral”. Nessa caso a Sra. Hicks recomenda dois métodos; ambos condizentes com a minha experiência prática. Em primeiro lugar, uma verificação da eficiência (mas, assim sendo, desejo um cálculo normativo e custos padrões) e, em segundo lugar, uma determinação dos limites de uma expansão prudente e as prioridades corretas entre exigências competidoras dirigidas aos recursos nacionais (coordenação de planos). A mesma dificuldade se depara na estimativa de receitas sem que seja feito um novo cálculo da receita nacional para o período vindouro (em outras palavras, da receita decorrente das fontes de bem-estar do país durante o ano enquadrado no orçamento), deverá ser considerado impossível preparar uma estimativa da receita fiscal que mereça confiança. A veracidade desta asserção se torna perfeitamente clara para



todos aqueles possuidores de alguma experiência no tocante a ciclos de negócio, desenvolvimentos estruturais, etc.

Passemos a seguir ao campo conhecido como *contabilidade e orçamento nacionais* (isto é, o cálculo prévio e posterior da receita nacional). Os nomes de U. Hicks, R. Stone, Dercksen, Tinbergen, Lindahl e muitos outros acham-se ligados a esse problema. No nosso país, foi política do Ministro Lieftinck apresentar o orçamento do Estado — a partir do primeiro momento da libertação — sobre as bases desse orçamento nacional.

### *Números alvos*

O fato de tentarem os chefes de serviço alcançar um grau de perfeição bastante elevado, na execução de seus serviços, exige — como já vimos — uma medida de coordenação. O cálculo de *números alvos* para o custo total é o primeiro passo que um ministro pode dar quando procurando atingir um orçamento comum equilibrado (receita fiscal em oposição a despesa).

Entretanto, os *números alvos* podem apenas ser indicados de maneira justificável se tiverem como base a contabilidade de custo. Na sua falta, aqueles números constituem, sobretudo, especulação e não alvos reais. Números alvos são especialmente necessários quando novas medidas são projetadas, como modificações aos orçamentos já existentes. Seria muito avisado se cada lei incluísse, no último artigo, um cálculo "a priori" do custo aproximado. E, assim acontece com cada emenda do Parlamento tentando elevar o grau de perfeição no qual uma utilidade de disponibilidade é produzida; quer na discussão do orçamento ou no tratamento parlamentar de um determinado novo projeto. Podemos concluir que a contabilidade de custo é inevitável ao orçamento moderno; ou — exponhamos melhor o nosso problema — na administração pública moderna, no tocante à direção interna da administração, assim como na direção externa do projetamento de orçamentos para autorização, ou o estabelecimento de relatórios anuais, relativos aos resultados da execução dos planos autorizados. Como é fato conhecido, a administração pública — mesmo no sistema de partidas dobradas — não possui contabilidade de renda no mesmo sentido que uma empresa. Mas, a administração pública pode apresentar um relatório de contabilidade quanto aos resultados de sua execução:

a) para aqueles serviços que produzem utilidades para uso público — tais como estradas de ferro, serviços postal e telegráfico — aquela contabilidade compara recibos de tráfego, etc., com os custos requeridos (e também custos padrões com os sacrifícios reais, se possível).

b) para aqueles serviços que provêm utilidades de disponibilidade, mas que não possuem receitas destinadas a cobrir os custos, os relatórios de contabilidade, relativos ao custo de cada um dos diferentes serviços, (se possível, apresenta uma comparação de custos padrões dos serviços com os custos reais), e compara o custo total de todos os serviços com as rendas destinadas a cobrir a produção de disponibilidade.

*Princípios de contabilidade de custo*

O custo de qualquer serviço ou produto pode, geralmente, ser definido como: as quantidades tècnicamente requeridas ou econõmicamente inevitáveis para produzi-los, calculadas mediante valores substitutivos, inclusive juros sôbre o financiamento do poder de aquisição compreendido nos estoques, meios permanentes de produção, etc., na medida que se acham ligados com o produto ou o serviço em questão. Pode ser expresso segundo a teoria de Limperg (4) pela fórmula:

$$C = Q \times V \times \left(1 + \frac{p}{100}\right)^t$$

C = custo

Q = quantidade necessária ou inevitável

V = valor substitutivo no momento da produção

p = fator juros

t = fator tempo.

Conforme indica a definição, as quantidades dependem das exigências técnicas e dos fatores econõmicamente inevitáveis, tais como, por exemplo, as inevitáveis flutuações resultantes do efeito das estações sôbre os hábitos de produção, flutuações que se refletem na qualidade dos materiais, flutuações no tempo de trabalho decorrentes da variação de habilidade e fadiga, etc. O ponto mais importante nessa concepção consiste em ser a fórmula também aplicada ao custo dos meios permanentes de produção dentre os quais são calculados como custo o número de unidades de trabalho requeridas ou inevitavelmente sacrificadas na produção. Assim, o custo de meios permanentes de produção varia em função da extensão da produção; a capacidade estéril já foi contabilizada como perda no decurso do período anual.

O valôr de qualquer produto ou serviço é o preço de seu custo no momento crítico de venda (quando o pedido é aceito e o preço fixado para a produção encomendada ou quando o produto é entregue do estoque de produção em massa). No tocante à produção de utilidades de disponibilidade, essa definição é modificada da seguinte maneira: o valor do serviço num determinado período é o preço de custo no momento de disponibilidade.

A quantidade de materiais requeridos, horas de trabalho humano, horas de trabalho das máquinas, etc., dependem da qualidade ou grau de perfeição de fabricação do produto ou de prestação do serviço fornecido. Chamamos a isso o grau padrão de perfeição. Um padrão de perfeição demasiadamente elevado para um produto, uma freqüência elevada demais, um grau de luxo muito elevado para o equipamento de um serviço colocarão o preço de custo

(4) O Professor LIMPERG foi meu predecessor na presente função por mim exercida, e desenvolveu um sistema de teorias novas sôbre economia de mprêsas.

acima do nível do preço — ou taxa no qual um número de produtos ou serviços podem ser fornecidos, o que é suficiente para elevar a ocupação da capacidade disponível a um nível remunerativo. A administração tem de estar ciente do efeito no preço de custo provocado por alterações no grau de perfeição. Para serviços estatais, tais como ferrovias, serviços postais, etc., a base da taxa é o preço de custo por unidade, por exemplo: o transporte de um passageiro, num compartimento comum de terceira classe, a uma distância de 100 km, a uma velocidade padrão, com um número de paradas, etc., num trem de composição padrão. A fim de calcular esse preço de custo, devemos analisar o que se torna tecnicamente necessário (economicamente inevitável) para aquela viagem padrão de 100 km. Isso pode ser em parte calculado diretamente (custos diretamente avaliáveis); pode ser parcialmente estimado quando analisamos a organização do serviço a fim de verificar como as diferentes seções de organização se relacionam com a viagem padrão (medida indireta do custo necessário).

A fórmula acima mencionada é aplicável, com algumas modificações; podemos calcular o custo como a soma de custos necessários (ou sacrifícios inevitáveis) — quantidades x valores — para a produção do serviço num grau padrão de perfeição durante um certo tempo padrão. Outrossim, desejamos saber que modificação do custo se relaciona com alterações no grau de perfeição da produção.

Quando efetuando o cálculo dessa maneira, por exemplo, o custo do exército, partimos do que se pode denominar a “formação padrão”, número e tipos de regimentos (infantaria, artilharia, etc.), número de batalhões em cada regimento, etc., número de soldados, oficiais, etc., qualidade e quantidade de armamento, etc. Podemos calcular o custo da manutenção padrão de um homem ou de um oficial; o “custo padrão de uma unidade de trabalho” de armamento (depreciação, juros, manutenção, etc.). E, como alguns desses padrões são expressos em dias, outros em meses ou anos, convertemos todos à mesma unidade padrão de tempo.

E' possível, no exemplo dado, calcular desta maneira o custo padrão numa unidade de tempo para cada uma das armas, cada uma das divisões e das subdivisões. Da mesma maneira, podemos calcular o custo padrão de cursos d'água (um padrão de 100 km de canais de classes padrão de construção, com um número padrão de comportas ou sem comportas, etc.). Podemos calcular o custo padrão para cada distrito chefe de engenharia dos Serviços de Canais. Quanto ao trabalho humano nos escritórios da administração, podemos seguir — “mutatis mutandis” — o mesmo processo. Lembremos que o primeiro passo deverá consistir em analisar o trabalho de cada escritório a fim de estabelecer uma organização eficiente para o trabalho a ser executado. Uma reorganização poderá ser necessária, e a padronização de trabalho recorrente é necessária. Análises de tarefas e avaliação de trabalho são métodos valiosos para — no curso do tempo — se chegar à determinação do tempo de trabalho necessário para uma produção eficiente. Além disso, prever o tempo requerido para a preparação de decisões ministeriais será difícil, a princípio, mas, inevitável quando se deseja chegar a uma organização satisfatória de trabalho como a exigida pelo Relatório HOOVER.

*A técnica final de orçamento*

a) *A exploração do orçamento comum* — O cálculo de custo padrão exige a colaboração, de um lado, dos especialistas técnicos do serviço em aprêço, e, de outro lado, de economistas especialistas em cálculos (no nosso caso, funcionários públicos da Diretoria do Orçamento). Devido ao fato dos especialistas do serviço cooperarem no cálculo e também na determinação de padrões — é possível exigir dos chefes de serviços a elaboração de um anteprojeto do orçamento, quando partindo de um determinado grau de perfeição, que indique ao mesmo tempo os números alvos.

Então, o primeiro passo na cooperação com o Diretório do Orçamento será a verificação, pelo "inspetor de finanças" (funcionário do Diretório) da eficiência, etc., do projeto. O inspetor deverá apresentar um relatório sobre as diferenças de opinião ao Diretor e ao Ministro competente, ao Diretor do Orçamento e ao Ministro das Finanças. O papel do inspetor na determinação do orçamento anual para fins de autorização facilita seu trabalho posterior de verificação mensal de orçamentos para fixação de tarefas.

Após o primeiro passo cada um dos Ministros tenta coordenar todos os projetos de orçamento dos diretores de seus vários serviços com o auxílio do relatório do inspetor. Nisso consiste o segundo passo da coordenação.

Além disso, o Ministro das Finanças entrará em entendimentos com cada um de seus colegas, juntamente com seus respectivos funcionários chefes, a fim de fornecer o mesmo tipo de coordenação a todos os orçamentos.

Finalmente, os orçamentos são discutidos no Conselho de Ministros e estarão então prontos para serem apresentados ao Parlamento.

Um documento especial, versando sobre a situação financeira do país e apresentando os planos será preparado para ser entregue a M.P. com o orçamento.

Como se tem conhecimento, antecipadamente, devido aos cálculos padrões, de quais serão as conseqüências, no grau de perfeição, decorrentes de alterações, modificações podem ser introduzidas no orçamento, sem dificuldade, durante sua discussão.

As estimativas de rendas decorrentes de impostos ou outras taxas dependem das aproximações da receita nacional nos diferentes setores da vida econômica. Esse tópico já foi discutido. Devemos adicionar a esse comentário, entretanto, que será necessário que modifiquemos essas estimativas durante o curso do ano, se condições e circunstâncias denotam modificações duráveis. Se os impostos e taxas fluem em abundância, como acontece em períodos de prosperidade geral, a administração deve ter o cuidado de não se desviar de seus níveis de eficiência. Nesses períodos pode ser possível criar reservas destinadas a cobrir as exigências de períodos maus e, enquanto vivermos sob os efeitos de flutuações dinâmicas na vida econômica, não haverá necessidade de equilibrar o orçamento anualmente, caso os objetivos do governo pudessem ter sido melhor alcançados mediante seu equilíbrio durante ciclos de negócios.

De um modo geral, modificações permanentes — quer no tocante a receita, quer quanto a custo — poderão dar margem a autorização suplementares do Parlamento. Mas, isso não constitui problema.

b) *O orçamento de investimento* — Já foi dito que uma diferença entre as duas partes do orçamento se faz mister; a substituição terá de ser financiada pelo fundo de substituição o qual é constituído pelas quantias calculadas para depreciação (em valores substitutivos). A depreciação é um fator de custo nos diferentes setores do orçamento comum; as quantias calculadas desta maneira aparecem como receita no orçamento de capital, cobrindo tanto quanto necessário as despesas de substituição. O equilíbrio aumenta ou diminui o fundo; no decorrer dos anos haverá um equilíbrio entre despesas de substituição e contribuições ao fundo de substituição (mesmo em épocas em que a inflação ou a desvalorização podem causar perdas na quantia conservada no fundo para substituição futura). Substituições podem ser adiadas durante períodos de prosperidade, a fim de serem efetuadas em períodos de depressão, como uma medida compensatória à política de ciclos de negócio.

No que se refere a novos investimentos (expansão de ativo, de bens capitais) teremos de discutir um novo problema. Alguns desses serviços públicos são executados num período de dois ou três anos, outros exigem decênios, alguns um quarto de século ou mesmo tempo mais longo. Em muitos casos, o primeiro período da execução requer apenas um investimento reduzido em relação à extensão do serviço considerado como um todo. Nesse caso, é quase errôneo apresentar esse primeiro período para autorização, pois que, posteriormente, nova aprovação será quase inevitável. Assim sendo, deveremos seguir um outro caminho na elaboração de orçamentos de capital. É necessário informar o M. P. — em colunas especiais do formulário do orçamento — sobre a duração do trabalho, a soma total necessária para a execução e a extensão técnica total do projeto, a quantia dispendida nos anos anteriores, a quantia indicada para autorização durante o ano em curso, e a quantia necessária para os anos futuros. Assim, esse orçamento cresce tomando o aspecto de uma “loi de programme” (muito conhecida na contabilidade francesa).

A autorização do primeiro período agora inclui a aprovação provisional da execução do serviço total, mas não da sua temporização. Nesse novo investimento há, a saber, sobretudo um outro meio de compensação de ciclos de negócio, pois que a execução pode ser, quer retardada, em épocas de prosperidade, preços altos e emprego total, quer acelerada, em épocas de depressão.

#### *Observação final*

Existe ainda uma outra dificuldade a ser observada nesse trabalho. Longo espaço de tempo deverá decorrer antes que se consiga prover ao aparelhamento da administração pública um grau de perfeição torne verdadeira e perfeitamente possível o seu emprego, como foi aqui descrito. Entrementes, será necessário combinar os métodos tradicionais com o método novo e racional, mas, as principais deficiências dos métodos tradicionais já foram apontadas, assim como as imperfeições dos métodos recém-introduzidos tornando-

nos, portanto, melhor equipados, durante o período de reorganização, do que estávamos antes de iniciarmos a reorganização. Deveremos prosseguir, a cada passo, na execução de um plano bem elaborado que poderá durar alguns anos. Dai decorrerão várias despesas antes que o plano seja executado, mas, esses gastos representam bens-capitalis, pois que os benefícios deles resultantes durarão muitos anos. Após haverem sido calculados os custos-padrões e a modificação desses padrões através a variação do grau de perfeição, elaborar um novo orçamento, baseado nesses fatores básicos, será uma tarefa fácil; mais fácil mesmo que elaborar um novo orçamento com modificações especulativas, baseado nas cifras do ano anterior. Da mesma maneira, depois de haver analisado o número e as classes de pessoal requeridos nos vários escritórios, mediante uma análise de serviço e uma classificação de trabalho, e haver anotado os resultados dessa investigação em gráficos normalizados (sistema HYMANS), torna-se muito fácil verificar a eficiência das modificações que os chefes de serviços propõem. A elaboração de orçamentos é, então, baseada em certos fundamentos, uma vez que os fatores básicos se achem à disposição dos chefes de serviços, do departamento central de administração de pessoal, do Diretório do Orçamento, a determinação de orçamentos poderá ser efetuada com um mínimo possível de atrito entre as competências profissionais.

O benefício que disso resulta é a obtenção de melhores orçamentos. Outras conseqüências serão: a economia de gastos com exploração; proporcionar uma administração melhor e mais eficiente; proporcionar maior prazer no serviço que exercem os funcionários públicos; prover melhor informação para o Parlamento e uma maior confiança por parte da nação no seu governo. O povo saberá que a organização do Estado é um exemplo de eficiência e que a administração ministrada pelo aparelhamento do Estado poderá ser considerada como a unidade de produção mais eficiente do país. O povo saberá que o numerário de todos os contribuintes ao fisco não é desperdiçado, mas sim aproveitado, tanto quanto é humanamente possível.

O recrutamento amplo e democrático, a seleção racional mediante concursos públicos, livres e honestos, o sistema do mérito, enfim, constitui o princípio básico e o marco inicial da história dos organizados e adiantados serviços civis das nações civilizadas. E só foi possível o recrutamento em massa, sobre largas áreas, acompanhado de seleção rigorosa e científica de grandes contingentes de servidores para o Estado, graças "à contribuição dos estudos da psicologia e da estatística para a organização de provas bem feitas".

BELMIRO SIQUEIRA, "Revista do Serviço Público", maio e junho de 1948.

## *O Conselho Técnico de Economia e Finanças Seu Conceito Histórico-Jurídico*

VALENTIM F. BOUÇAS

(Secretário do Conselho Técnico de Economia e Finanças)

HÁ 25 anos desde a sua instituição como *Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios*, e há 9 anos desde o advento do atual regime constitucional, vem o *Conselho Técnico de Economia e Finanças* cumprindo em tôda a amplitude o seu programa legal de trabalhos, sem que quaisquer escolhos de importância maior surgissem a perturbar a marcha normal de suas funções regulares.

Entretanto, algumas vêzes levantam-se dúvidas quer quanto ao órgão em si mesmo, quer quanto ao vigor de suas atribuições legais, em virtude não só da Constituição de 1946 e criação do Conselho Nacional de Economia, como ainda em face da outorga de atribuições aparentemente correlativas a outros órgãos existentes.

Para que avulte na opinião pública o verdadeiro sentido histórico e jurídico-legal do exercício das suas atribuições específicas, dispomo-nos a fazer um amplo retrospecto da longa trajetória do Conselho Técnico, do qual podemos falar com a autoridade funcional e moral que a assistência de cada dia, em tantos anos, nos confere.

### I — À LUZ DA HISTÓRIA

Em 1930, os Srs. Ministros da Fazenda, Dr. José Maria Whitaker, e da Justiça, Dr. Oswaldo Aranha, em reunião no Palácio Monroe, procuravam conhecer a situação financeira dos Estados e Municípios, visando a reorganização geral dessas unidades da Federação (*"Finanças do Brasil"*, vol. I, 1932, págs. 3 e 4). Aconteceu, entretanto, que tôdas as informações solicitadas pelos dois Ministros, relativas à receita, despesa e dívidas, não puderam ser respondidas nem apuradas nas repartições federais existentes.

Comentava-se muito nessa ocasião a suspensão do serviço da dívida externa, o que acarretava maiores dificuldades ao reerguimento do crédito externo. No *Jornal do Comércio* (domingo 25 de janeiro de 1931), aparecia a primeira contribuição de Valentim F. Bouças, com um estudo sôbre as responsabilidades da nossa Dívida na Inglaterra, Estados Unidos, França e Holanda. Apontava-se, além disso, um remédio para o momento.

E, em setembro do mesmo ano, o Ministro José Maria Whitaker, entre-tinha conversação com os banqueiros ingleses e americanos, no sentido de renovar a política dos "fundings", iniciada por Campos Sales, em 1898. Assim, já nas vésperas de S. Excia. deixar o Governo, no dia 9 de outubro de 1931, levou à Reunião Ministerial o projeto do 3.º "Funding". Solidário com a política revolucionária dos tenentes de então, Oswaldo Aranha, Ministro da Justiça, pediu vista do projeto do 3.º Funding apresentado por Whitaker, com o intento deliberado de evitar a retomada dos pagamentos de nossos compromissos no estrangeiro, pelo menos naquela época. Era flagrante a divergência entre os pontos de vista dos Ministros da Justiça e da Fazenda.

Deferido pelo Chefe do Governo, o pedido formulado pelo Dr. Aranha, êste mandou chamar Valentim F. Bouças para estudar e emitir parecer reservado dentro de 24 horas, sobre o projetado 3.º "Funding". Nesse sentido conversaram na sua residência na Ladeira do Ascurra (antiga Fazenda do General Dick Van Hogendorper — General de Napoleão Bonaparte). Ali estavam João Alberto, Cascardo, Pedro Ernesto, Carneiro de Mendonça e outros Tenentes. Às 22 horas, do dia 10 de outubro de 1931, foi terminado o parecer, concordando com o projeto Whitaker, apenas recomendando que os juros fôsem de 4 em vez de 5%, e que os prazos de resgate fôsem mais longos.

O Ministro Aranha recebeu o trabalho discutiu-o e finalmente recomendou a sua aceitação baseado no parecer emitido. E assim, a 12 de outubro de 1931, antes do ato oficial da inauguração da Estátua de Cristo Redentor, o Ministério, sob a presidência do Chefe do Governo aceitava o trabalho de Whitaker com as emendas de Oswaldo Aranha. Inaugurava-se, assim a estátua do Corcovado, uma hora após ter sido aprovada a "conservação do crédito brasileiro no mercado internacional".

Falando em São Paulo, anos depois, sobre êste episódio, o Dr. José Maria Whitaker declarava a Valentim F. Bouças ter naquele instante a chave do segredo da aceitação do seu trabalho, pois êle já o considerava rejeitado quando da reunião do Gabinete Ministerial em 9 de outubro de 1931. Essa vitória de Whitaker não impediu, entretanto, que Oswaldo Aranha o substituisse daí a um mês, isto é, em novembro de 1931. Whitaker deixara de ser Ministro da Fazenda, pela pressão dos Tenentes, mas a sua apólice de seguro, para garantir o crédito do Brasil, tinha sido emitida e aceita.

Como consequência dêsse episódio foi constituída uma Comissão de Estudos com a finalidade de reunir os elementos financeiros e econômicos de que carecia o Governo, Comissão que iniciou seus trabalhos atribuindo a um de seus componentes, o Dr. José Carlos Macedo Soares, o estudo da situação geral dos Estados do Amazonas e de Alagoas. Secretariava a Comissão o Senhor Valentim F. Bouças, diretor geral dos Serviços Hollerith, organização que realizava o serviço de contabilidade mecanizada do Ministério da Fazenda.

Prosseguia a Comissão de Estudos suas pesquisas quando passou a exercer o cargo de Ministro da Fazenda, o Dr. Oswaldo Aranha, até então, Ministro da Justiça.

Resolveu, nessa ocasião, o Governo, dar nova constituição àquela Comissão de Estudos, que, assim, pelo Decreto n.º 20.631 de 9-11-31, passou a cha-



mar-se Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, a qual, funcionando sob a direção do Ministro da Fazenda encarregaria de "proceder ao estudo minucioso da situação econômico-financeira de cada Estado e seus Municípios, facultando ao Governo Provisório, com os subsídios que lhe oferecesse, a decretação de medidas necessárias à reorganização econômica e administrativo do país". Foram nomeados membros da Comissão de Estudos os Drs. Antônio Carlos R. de Andrada, J. C. Pereira Lima, José Carlos Macedo Soares, Major Juarez Távora, Oscar Weinschenck, Eugênio Gudín, Joaquim Catramby, Alceu G. de Azevedo, e, Secretário Técnico, o Sr. Valentim F. Bouças.

Instalados os trabalhos, resolveu a Comissão de Estudos distribuir entre seus componentes o estudo da situação geral dos Estados do Brasil. Ao Secretário Técnico, Sr. Valentim F. Bouças, coube, também, a tarefa de organizar um serviço completo de controle da dívida externa dos Estados e Municípios.

Os Conselheiros muito trabalharam durante 1932, 1933 e 1934, apresentando ao Ministro da Fazenda pareceres sobre a situação geral dos Estados e assuntos gerais de economia e finanças. Salientaram-se os estudos feitos sobre o Problema do Café, Discriminação das Rendas Públicas, Revisão Tributária, Parte Econômica do Anteprojeto de Constituição, Criação do Conselho Federal de Economia e Finanças, O Imposto de Exportação, O Empréstimo Americano do Estado do Ceará.

Durante as pesquisas feitas para instalação dos serviços de controle da dívida externa dos Estados e Municípios, o Sr. Valentim F. Bouças levou ao conhecimento do Governo que a fiscalização do emprêgo das importâncias remetidas pelos Estados e Municípios aos seus agentes pagadores, destinadas ao serviço de juros e amortizações dos empréstimos externos, não era feita com eficiência, tanto pelos Estados como pelos Municípios, por falta de elementos; que os referidos agentes pagadores na sua maioria não remetiam aos seus representantes, e em oposição ao que estatuíam as cláusulas contratuais, os títulos resgatados e os coupons pagos; que ditos banqueiros não devolviam aos Estados e Municípios as importâncias relativas aos títulos e coupons que, chamados a pagamento, não tinham sido reclamados pelos portadores nos prazos normais de pagamento, caindo assim em prescrição; que Estados e Municípios, por falta de fiscalização, estavam pagando duas e mais vezes a mesma dívida por terem sido as remessas desviadas para outros fins...

Considerando êsses fatos, resolveu o Governo, por Decreto n.º 22.089, de 16 de novembro de 1932, criar um órgão permanente de fiscalização dos empréstimos externos dos Estados e Municípios, atribuindo êsse encargo à Secretaria Técnica da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios.

Dêsse modo, a partir de 16 de novembro de 1932, passaram a existir no Ministério da Fazenda dois órgãos distintos: a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios (Decreto n.º 20.631, de .. 9-11-1931), que, como órgão consultivo realizava estudos com a finalidade de auxiliar o Ministro da Fazenda na solução dos problemas econômicos e financeiros do país, e a Secretaria Técnica da mesma Comissão de Estudos

que, na qualidade de órgão executivo, ficou encarregada de fiscalizar a situação dos empréstimos externos dos Estados e Municípios.

Esclareceu o Decreto n.º 22.089 que os Estados e Municípios ficavam obrigados a fornecer à Secretaria Técnica tôdas as informações que lhes fôsem solicitadas referentes aos seus empréstimos externos e que deveriam também autorizar seus banqueiros e agentes pagadores a atenderem a todos os pedidos de dados feitos pela Secretaria Técnica de modo a que esta pudesse dar desempenho completo à incumbência que lhe fôra atribuída. Acrescentava ainda o art. 3.º, parágrafo único, do Decreto citado, que a Secretaria Técnica poderia "examinar *in loco* tôdas as contas dos agentes ou banqueiros, concernentes aos empréstimos realizados pelos Estados e Municípios.

A instituição dêsse serviço de fiscalização da dívida externa estadual e municipal, necessariamente, obrigaria a Secretaria Técnica a organizar um quadro permanente de auxiliares especializados. Visando atender a essa necessidade o Decreto n.º 22.089, em seu art. 4.º, estabeleceu que os Estados e Municípios contribuiriam com uma quota para a despesa com a fiscalização de sua dívida externa, quota que seria fixada anualmente pelo Ministro da Fazenda. Por Decreto n.º 22.246, de 22-12-1932, foram regulamentados os serviços de fiscalização da dívida externa estadual e municipal, criados pelo Decreto n.º 22.089.

Em julho de 1934, o Governo Federal, considerando os ótimos resultados alcançados com os trabalhos realizados pela Secretaria Técnica, tanto pela sua acertada orientação técnica como pela imparcialidade de suas publicações, resolveu, no dia 3, baixar o decreto n.º 24.533, dispondo que, além da execução dos trabalhos referidos nos Decretos ns. 22.089 e 22.246, deveria a Secretaria Técnica estender seus estudos aos empréstimos externos da União. Esclarecia êsse Decreto n.º 24.533 que as repartições fazendárias relacionadas no Decreto n.º 24.036 como executoras daquêles trabalhos ficariam exoneradas dessa atribuição.

Coroada pelo êxito dos trabalhos a ela atribuídos, não poderia receber mais honroso laurel do que o que lhe deferiu o então Ministro da Fazenda e um de seus instituidores, o Dr. Oswaldo Aranha, e que grifamos em seu "Relatório", apresentado ao Senhor Chefe do Governo Provisório:

"A situação encontrada pelo Governo era de tal balbúrdia e de tal forma difícil de regular, que foi criada uma Comissão de técnicos e homens de reputada capacidade para examinar e aconselhar as soluções.

Esta Comissão, à qual me refiro em capítulo especial, presidida pelo eminente Dr. Antônio Carlos, assistida por mim pessoalmente, e secretariada pelo Sr. Valentim Bouças, *fêz, e continua a fazer, obra meritória e digna de todos os elogios* (in "Discurso" de 16-3-1934.)"

Todavía, instalada a Assembléia Nacional Constituinte de 1934, suspendeu a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios seus trabalhos junto ao Ministro da Fazenda, acatando decisão do seu Presidente e também Presidente daquela alta assembléia, o Dr. Antônio Carlos Ribeiro de Andrada.

A Secretaria Técnica, porém, dada a envergadura dos trabalhos que lhe estavam cometidos e que exigia sempre maior concentração de atividades, continuou a realizar sua tarefa permanente de fiscalização criada pelos Decretos ns. 22.089, 22.246 e 24.533, todos com força de lei em face do determinado pelos artigos 1.º e 17 do Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituiu o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil.

A evolução dos problemas econômicos, financeiros e administrativos alcançou estágios mais elevados e extravasou do âmbito puramente estadual e municipal a que se ligavam as atribuições da Secretaria Técnica para alcançar e confundir-se nas três esferas de governo. A permanência do órgão se impunha com força de dar àquela Comissão de Estudos um caráter mais amplo e mais profundo às suas tarefas e, conseqüentemente, a sua transformação em órgão de sentido mais definido e mais estável perante aquelas administrações, bem assim no campo das relações internacionais. Assim em 1937, no dia 25 de novembro, o Sr. Presidente da República, usando da faculdade que lhe conferia o art. 180 da Constituição Federal, resolveu criar pelo Decreto-lei n.º 14, no Ministério da Fazenda, o Conselho Técnico de Economia e Finanças, como órgão técnico-consultivo e com a atribuição de estudar, emitindo pareceres, questões de ordem econômico-financeira da União, Estados e Municípios. O art. 2.º do Decreto-lei n.º 14 esclarecia que os pareceres do Conselho Técnico seriam emitidos, "quando submetidos ao seu exame" assuntos de economia e finanças em geral. O art. 2.º caracterizava, mais uma vez, a parte consultiva do órgão instituído, isto é, o plenário, formado por oito conselheiros e pelo Secretário Técnico.

Já o art. 6.º do Decreto-lei n.º 14, estabelecia que ficariam "atribuídos à Secretaria Técnica do Conselho Técnico de Economia e Finanças todos os serviços e obrigações criados pelos Decretos ns. 22.089, de 16-11-1932, 22.246, de 22-12-32, e 24.533, de 3 de julho de 1934".

Era a parte técnica, permanente, do Conselho Técnico, que incorporaria, para sua execução, a Secretaria Técnica da antiga Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios. Ratificando a providência constante do art. 4.º do Decreto n.º 22.089, o art. 8.º do Decreto-lei número 14 fixava que os Estados e Municípios continuariam obrigados ao pagamento das quotas anuais destinadas ao pagamento das despesas de manutenção da Secretaria Técnica e, mais ainda, estipulava que a União passaria também, a contribuir permanentemente com uma quota destinada àquele fim.

De 1937 a 1945 deu o Plenário do Conselho Técnico colaboração preciosa ao Ministro da Fazenda, sendo de salientar os pareceres emitidos sobre: Bolsa de Valores, Lei Monetária, "Open market policy", Nacionalização de Bancos de Depósito, proteção à Indústria do Carvão Nacional, Imposto único sobre Petróleo, Financiamento de Indústrias Básicas, Organização da Companhia Nacional Hidrelétrica do São Francisco e da Siderurgia Nacional.

A Secretaria Técnica continuou a executar os serviços de controle e fiscalização da dívida externa, atribuições estas confirmadas pelo Decreto-lei n.º 6.019, de 23-11-1943.

a) *Iniciativas*

Cabe aqui recordar algumas realizações de importância que se verificaram em 1939-1941 sob a orientação técnica da Secretaria do Conselho. A primeira em 1939, quando os Estados e Municípios solicitaram à Secretaria Técnica que completasse os estudos, que iniciara em 1932, sobre uma indispensável padronização dos orçamentos e balanços daquelas unidades da Federação.

Por intermédio de duas Conferências Nacionais de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, cujos plenários reuniram as maiores autoridades brasileiras nesses assuntos, foi possível chegar-se a resultados positivos, padronizando-se os orçamentos e balanços dos Estados e Municípios. Pelo Decreto n.º 1.804, de 24 de novembro de 1939, completado pelo Decreto-lei n.º 2.416, de 17 de julho de 1940, foram os objetivos da padronização oficializados, cabendo por êsses diplomas legais, desde então, à Secretaria Técnica do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, verificar o cumprimento do determinado naqueles decretos-leis e solucionar as dúvidas que surgissem na sua interpretação.

Dessa forma, pela primeira vez no Brasil e a partir de 1941, pôde a Secretaria Técnica levantar a estatística financeira dos Estados e Municípios.

Outra realização a mencionar é a Conferência Nacional de Economia e Administração, no Rio de Janeiro, com a presença de todos os chefes dos governos estaduais, com o propósito de ajustar a reestruturação administrativa e econômica do país.

Em maio de 1941 surgiu mais uma iniciativa, quando se reuniu, na Secretaria Técnica, a Conferência Nacional de Legislação Tributária, que visava reorganizar e racionalizar o sistema tributário brasileiro. A interrupção dos valiosos estudos então feitos permitiu que continuassem a existir muitos dos graves problemas tributários que constam da atual conjuntura.

Durante a realização da 2.ª Conferência de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, em sua 8.ª Sessão Plenária, foi solicitado, pela unanimidade dos representantes dos Estados e Municípios, que a Secretaria Técnica passasse a editar uma Revista que, estabelecendo contato permanente com os Estados e Municípios, levasse ininterruptamente ao conhecimento dos nossos administradores as mais modernas informações técnicas sobre problemas financeiros.

Dando cumprimento a essa nova tarefa, criou a Secretaria Técnica, em 1941, a "Revista de Finanças Públicas", que até hoje vem sendo editada com regularidade.

Em 1949, louvados na experiência adquirida na aplicação prática das normas adotadas pelo Decreto-lei n.º 2.416, nova reunião de Contabilidade e Fazenda foi levada a efeito junto à Secretaria do Conselho, já agora também para atender à evolução e ao aperfeiçoamento da técnica e para interessar a União nos princípios da padronização.

Os resultados dos trabalhos então realizados, cujo alcance transcendeu de toda expectativa, tiveram a melhor acolhida na esfera do Poder Executivo e, inclusive, no seio do Parlamento, onde foram transformados no projeto de

“Lei Orgânica da Finança Pública” e atualmente se encontra no Senado Federal sob a atenção e exame dos seus órgãos técnicos.

Todo êsse longo período de História do Conselho Técnico está fartamente documentado e divulgado nos 18 volumes da série “Finanças do Brasil”, editada de 1932 a 1953 sob a responsabilidade do Secretário Técnico, em 4 volumes de Anais das Conferências de Economia e Administração e de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários e em quase duas centenas de números da “Revista de Finanças Públicas”.

Mais recentemente, o Decreto n.º 34.791, de 16 de dezembro de 1953, tendo em vista o contido no Decreto-lei n.º 14, de 1937, dispôs sobre as atribuições, a organização e o funcionamento do Conselho Técnico de Economia e Finanças.

#### b) Resultados efetivos

Como resultados práticos do exercício regular de suas atividades, podem-se resumir os seguintes:

a) Divisão da Dívida Externa — criada como primeiro esteio da reorganização financeira do Brasil a partir de 1930. Graças aos seus serviços foi possível estabelecerem-se e fixarem-se as bases para a sistematização de todos os interesses da dívida externa do Brasil nesses últimos cinco lustros e chegar-se à conclusão dessa realidade indiscutível — os saldos em circulação da dívida fundada externa brasileira que, convertidos a libras, em 1930 se expressavam em £ 267.173.023 (100%), hoje não vão além de £ 71.740.487 (27%).

Recorda-se que, pelo referido Decreto-lei n.º 6.019, aos portadores foi oferecido escolherem uma de duas maneiras de passarem a receber seus juros e capital:

*Plano A* — no qual os títulos *continuariam com o valor nominal primitivo* sofrendo, porém, a taxa de juros, uma substancial redução. Os Estados e Municípios, em conformidade com os contratos originais, continuariam como responsáveis pelo pagamento do serviço dos seus títulos incluídos nesse Plano; e

*Plano B* — no qual os títulos *sofreram uma redução de 20 ou 50% no seu valor nominal* uniformizando-se os juros em 3,75%. No momento da opção os portadores receberiam uma bonificação em dinheiro, além do Governo Federal se tornar responsável pelo pontual pagamento do serviço dos títulos dos Estados e Municípios incluídos nesse plano.

Aos portadores foi concedido o prazo de 30 meses para usarem do direito de opção pelo Plano A ou B.

Durante o prazo referido no item 3, atendendo a que a determinação dos serviços sofria alterações conforme o processamento das opções, o Governo Federal resolveu adiantar aos Estados e Municípios, nas épocas devidas, o numerário indispensável aos pagamentos dos compromissos, tanto do Plano A como do Plano B, solicitando, em seguida, o recolhimento ao Banco do Brasil dos cruzeiros equivalentes às remessas efetuadas.

Este foi o *modus faciendi* até julho de 1946, quando a Secretaria Técnica sugeriu que, a partir dessa época, apenas os serviços do *Plano B* fôsem adiantados pelo Governo Federal. As transferências relativas ao *Plano A*, ficariam na dependência do prévio depósito dos correspondentes cruzeiros pelos Estados e Municípios devedores.

O então Ministro da Fazenda aprovou a sugestão da Secretaria, mas, em seguida, depois de ouvido o Delegado do Tesouro em New York sobre o assunto, resolveu reconsiderar sua resolução e determinou que a União continuasse a adiantar os fundos necessários aos pagamentos totais dos Planos *A* e *B*, como se fazia na época das opções. Não mais foi alterada tal determinação.

Não tendo os Estados e Municípios disponibilidades que permitissem o pagamento da bonificação referida no *Plano B* e da liquidação prevista no artigo 2.º do citado decreto-lei n.º 6.019, bem como dos juros vencidos e não pagos até 31-12-1943, o Governo Federal adiantou os recursos necessários a esses pagamentos que passaram a formar o "Empréstimo Interno de Conversão" de que trata o Decreto-lei n.º 7.253, de 18-1-1945, cujo serviço anual de 6% (5% para juros e 1% para amortização) deveria ser pago à União pela entidade devedora a partir de 1945.

As parcelas não indenizadas foram se acumulando, tendo a Secretaria Técnica, por determinação ministerial, entrado em entendimentos com os Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais e Município de Pôrto Alegre no sentido de serem firmados ajustes para ressarcimento das importâncias em atraso. Esses acôrdos, à exceção do celebrado com o R. G. do Sul, não têm sido cumpridos com regularidade pelas entidades relacionadas.

Acrescente-se que os pagamentos no exterior vêm sendo rigorosamente atendidos, quer na parte dos juros, quer na parte de amortizações, nos moldes adotados pelo Decreto-lei n.º 6.019, de 23 de novembro, em pleno vigor, e nos seus conseqüentes — o Decreto-lei n.º 6.410, de 10-4-1944, 7.253, de 18-1-1945 e 9.051, de 12-3-1946.

Circunscritas, inicialmente, aos serviços de fiscalização dos empréstimos externos como visto, essas atividades se foram ampliando de ano para ano, de forma a colocar a Secretaria do Conselho Técnico na posição de órgão central de assistência técnica às administrações financeiras dos Estados e Municípios, além de um centro de elaboração e divulgação de estudos no campo das finanças públicas.

b) Padronização de Orçamentos e Balanços Estaduais e Municipais — Esse setor de trabalho, embora tenha tido seus primórdios nos estudos e levantamentos da antiga Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, obedeceu a um plano determinado a partir das primeiras Conferências de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, alcançando caráter obrigatório com o Decreto-lei n.º 2.416, de 17-7-1940, vigente.

Competindo à Secretaria Técnica a orientação e fiscalização na aplicação das Normas de Padronização baixadas com aquele ato de lei, já agora se pode estabelecer os confrontos entre os documentos de orçamentos e balanços de todos os Estados e de mais de dois milhares de municipalidades, extraindo-se as estatísticas financeiras com absoluta atualidade, bastando observar

que já estão divulgados e conhecidos resultados estatísticos dos orçamentos de 1955 e dos balanços de 1954.

c) Revista de Finanças Públicas — Elemento dos mais necessários e reclamados na administração pública, resultou sua fundação da proposta dos técnicos em contabilidade pública e assuntos fazendários, dada a ausência que sentiam de um elemento de ligação dos assuntos técnicos-financeiros entre os diversos organismos estaduais e locais.

Compreendida essa necessidade, foi bem aceita e unânimemente aprovada a proposta de se fundar no Conselho Técnico a Revista de Finanças Públicas, a qual vem desde então cumprindo sua alta finalidade, não só levando a todos os pontos do país as informações especializadas, mas sobretudo atuando como elo entre os inúmeros setores da administração pública técnico-financeira.

d) Estudos de Política Financeira — Entre os assuntos que mais direta e imediatamente interessam ao Ministério da Fazenda, os estudos de política financeira são, sem dúvida, a base de toda a estrutura em torno da qual giram as altas decisões do seu titular. Quer no campo do Crédito Público, quer no da Política Orçamentária e da Política Aduaneira, como no da Tributação, imprescindível se faz a cobertura das diretrizes fazendárias com os estudos dessa ordem.

Esse objetivo, dentro da Política do Ministério da Fazenda, vem sendo suprido no campo financeiro de forma completa, pelo Conselho Técnico, às sucessivas administrações e por intermédio da Assessoria prestada pela Divisão de Estudos Financeiros.

e) Foram ainda transferidos ao Conselho os trabalhos eventualmente não terminados, inclusive a publicação dos projetos, relatório final e toda a documentação remanescente da Seção Brasileira da Comissão Mista Brasil Estados Unidos, única inovação que poderia ser apontada no atual regimento, mas que, por ter sido criada por troca de notas diplomáticas, conforme Portaria de 24 de outubro de 1951 do Ministério das Relações Exteriores, comportava-se plenamente na força de um simples decreto, diante da necessidade de se preservar um valioso patrimônio e um magnífico repositório de estudos econômicos.

E assim foram preparados 17 volumes contendo toda a matéria tratada pela referida Comissão, cuja distribuição em larga escala vem beneficiando os diversos setores da economia brasileira, como atestam, ainda, as constantes solicitações que são dirigidas à Secretaria Técnica.

f) Complementando esse conjunto de caráter eminentemente técnico, ainda o Decreto n.º 35.482, de 7 de maio de 1954, veio entrosar no Conselho Técnico a Comissão Consultiva do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), setor que já demonstrou a real importância de seus estudos e atribuições quando, das recentes reuniões preliminares da Comissão Permanente do GATT, em Genebra, pôde levar àquele organismo internacional as diretivas específicas de Governo do Brasil, como o faz presentemente, no curso da Sessão recém-instalada naquela cidade Suíça.

## II — À LUZ DO DIREITO

## a) Atribuições legais:

Como ficou evidenciado pelo retrospecto histórico, tôdas as atribuições conferidas tanto ao Conselho Técnico (Plenário) quanto à Secretaria Técnica, ambos subordinados só e diretamente ao Ministro da Fazenda, o foram por via de atos emanados de lei (Decreto n.º 19.398-30), em cujo cumprimento tais entidades, em particular a Secretaria Técnica por seu caráter dinâmico de órgão executivo, vêm desenvolvendo normal funcionamento e prestando valioso serviço à causa pública.

Garantem-lhe, assim, o exercício atual das suas atividades, os seguintes dispositivos legais::

*No setor da dívida externa:*

## a) Decreto n.º 22.089-32, que lhe atribui:

1) a fiscalização dos serviços dos empréstimos externos dos Estados e Municípios, com a colaboração direta das mesmas entidades e autorização aos seus banqueiros para fornecerem todos os elementos indispensáveis à eficiência daquela fiscalização (artigos 1.º, 2.º e 3.º);

2) a colaboração com a diretoria de Estatística Econômica das proporcionais à importância dos respectivos empréstimos externos de cada Estado ou Município (art. 4.º).

## b) Decreto n.º 22.246-32, que fixa

1) a regulamentação para a fiscalização de que trata o Decreto n.º 22.089-32 (arts. 1.º e 2.º);

2) a ampliação das obrigações dos Estados e Municípios para a execução dos trabalhos de fiscalização da dívida externa (artigo 3.º);

3) o aperfeiçoamento da escrituração, registro completo dos contratos e discriminação das características dos empréstimos (artigo 4.º);

4) a representação, em face dos estudos da situação particular de cada empréstimo, sobre a conveniência de estabelecer acórdos visando diminuir os encargos correspondentes (art. 5.º);

5) a requisição de funcionários federais (art. 9.º);

6) a manutenção da obrigatoriedade das quotas dos Estados e Municípios para a fiscalização dos empréstimos externos e modo de recolhimento e aplicação do respectivo produto (art. 10).

## c) Decreto n.º 24.533-34, que confere:

1) a ratificação das atribuições conferidas na legislação citada e exoneração das repartições fazendárias de idênticas atribuições dadas pelo Decreto n.º 24.036-34 (art. 1.º);

2) a colaboração com a diretoria de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda para o fornecimento de có-



pias de todos os seus estudos e demais esclarecimentos quando solicitados (art. 2.º);

3) a extensão dos trabalhos aos empréstimos externos federais, com a mesma orientação dada nos decretos ns. 22.089 e 22.246 (art. 3.º).

Instituído o Conselho Técnico de Economia e Finanças, tôdas as atribuições enumeradas passaram ao seu programa normal de atividades, ex-vi do Decreto-lei n.º 14, de 25 de novembro de 1937, *verbis*:

“Art. 6.º Ficam atribuídos à Secretaria Técnica do Conselho Técnico de Economia e Finanças todos os serviços e obrigações criados pelos Decretos ns. 22.089, de 16 de novembro de 1932, 22.246, de 22 de dezembro de 1932, e 24.533, de 3 de julho de 1934, sem prejuízo da contabilização que compete à Contadoria Central da República na parte referente à dívida externa federal”.

Além dos atos legais citados e ratificados no art. 6.º transcrito do Decreto-lei n.º 14-37, vigente, ainda o Decreto-lei n.º 6.019, de 23 de novembro de 1943, assegurou-lhe a obrigatoriedade da fiscalização e contrôle nesse campo das finanças públicas, quando estabelece em seu

“Art. 8.º Incumbe à Contadoria Geral da República, na parte relativa aos empréstimos federais, e à Seção Técnica de que trata o decreto n.º 22.089, de 16 de novembro de 1932, no que concerne aos empréstimos estaduais e municipais, fiscalizar a execução deste decreto-lei”.

No setor da padronização de orçamentos e balanços:

O Decreto-lei n.º 2.416, de 16 de julho de 1940, que veio atribuir à Secretaria Técnica a orientação na aplicação das normas financeiras respectivas, estabelece e fixa essas atribuições nos seguintes termos:

“Art. 44. Os Estados e os Departamentos das Municipalidades, ou órgãos equivalentes, remeterão à Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, até o dia 30 de junho de cada ano, os balanços do exercício anterior, acompanhados das seguintes demonstrações:

“Art. 50. A Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, sempre que se tornar necessária a criação, a substituição ou a supressão de qualquer tributo, poderá colaborar com o Estado ou o Município no estudo respectivo.

Art. 51. Cada Estado enviará anualmente aos demais e à Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, até o dia 28 de fevereiro, exemplares avulsos da lei orçamentária do exercício; e, tanto quanto possível, cópias das leis sobre matéria tributária, à medida que forem sendo expedidas.

Parágrafo único. Cumpre também aos Departamentos de Municipalidades, ou repartições equivalentes, remeter à referida Secretaria e aos órgãos congêneres nos outros Estados, dentro do mesmo prazo, exemplares das leis orçamentárias dos Municípios.

.....

Art. 53. As dúvidas que surgirem na interpretação das normas constantes da presente lei serão resolvidas pela Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, mediante comunicação circular a todos os Estados, Departamentos das Municipalidades e Prefeituras das Capitais dos Estados.”

No setor técnico-administrativo:

O Decreto n.º 34.791, de 16 de dezembro de 1953, por fim, veio dar regulamentação a todos esses vigentes princípios de direito.

Desenhando-se no círculo legal do referido Decreto-lei n.º 14-37 e legislação nêle consubstanciada, o novo regimento do Conselho Técnico, como é lógico, não inovou quanto às atribuições do mesmo órgão, apenas codificando e dando forma à legislação e regulamentos acima reportados, e incorporando outras decisões técnico-administrativas devidamente aprovadas e já constantes dos Anais do mesmo Conselho. E no que se refere à Secretaria Técnica, apenas deu-lhe modo de composição interna e especificou, como é óbvio, as atribuições de cada um dos setores de trabalho em que se divide, e que têm por finalidade dar cobertura às superiores atividades do Ministro da Fazenda.

#### b) *Legitimidade de suas atribuições*

A análise feita nos capítulos anteriores deixou de manifesto que as atribuições conferidas ao Conselho Técnico e à Secretaria Técnica estão lastreadas por sólidos princípios de ordem legal, cuja *mens* e cuja *ratio* que rodearam a sua elaboração prevalecem intangíveis, a despeito da complexidade crescente que, em função do seu natural processamento evolutivo, assoberbam a administração pública nacional.

Por isso e mau grado ilações apressadas que se possam tirar de um estudo sumário sobre seus fundamentos legais, não trazem as atividades dos órgãos tratados qualquer eiva de ilegitimidade, que as desarrimaria na órbita jurídica.

Ora, é ponto de vista pacífico de exegese que nenhum texto, quer da lei, quer de regulamento, deverá ser interpretado ou comparado isoladamente ou com apêgo a palavras escoteiras, mas em face do conjunto de suas disposições e dos princípios gerais que regem a espécie, pois como Celso já asseverava, “é incível julgar ou opinar com fundamento numa parte da lei, sem examinar tôda ela” (D. 1, 3, *De legibus*, 24.) Do contrário, qualquer dispositivo é suscetível de restrições que o seu enquadramento no todo coerente, no sistema, não justifica.

Daquele modo, se se fizer um confronto da legislação reguladora de um órgão com a de outros existentes na organização pública, sem dúvida se encontrarão colisões e até conflitos de atribuições e competência. Analisada e interpretada pelo processo lógico, ver-se-á que tais incompatibilidades são apenas aparentes, ou supostamente entrelaçadas.

Isto é o que ocorre quando se defrontam o Conselho Nacional de Economia e o Conselho Técnico de Economia e Finanças. Sem um estudo mais adestrado de suas características legais poderia parecer à primeira vista que

se anulam na esfera de ação, evidentemente com superposição de um sobre o outro por sua força de origem.

Entretanto, no profundo de suas razões maiores de existência, são entidades com campos de ação distintos e atribuições próprias, que nem ao menos se entrecrocaram.

A própria autoridade da lei, a Constituição, que traça as lindes do Conselho Nacional de Economia, órgão de simples opinamento, fixa que

“incumbe ao Conselho estudar a vida econômica do país e sugerir ao poder competente as medidas que considerar necessárias” (Artigo 205, § 2.º).

Em contraste, ao Conselho Técnico de Economia e Finanças, como órgão de consulta e assessoria técnica do Ministro da Fazenda, cabe, paralelamente (mas não côlidamente), o estudo da situação dos Estados e Municípios, mas principalmente sob o ponto de vista econômico-financeiro. E à Secretaria Técnica, no campo da execução, cumpre dar corpo objetivo às medidas alvitradas, quer econômicas, quer financeiras, dentro da política do mesmo Ministro da Fazenda. Isto, diga-se por acréscimo, além e acima das suas atribuições específicas fixadas nos limites da legislação que a corporifica.

Entre êsses limites de competência e atribuições específicas, está a dívida externa, cujo regime atual de execução está contido no Decreto-lei n.º 6.019, de 23-11-1943, e que, como antes transcrito, distingue a parte que cabe à Contadoria Geral da República (empréstimos federais) da que é privativa da Secretaria Técnica do Conselho Técnico de Economia e Finanças (empréstimos estaduais e municipais) com apoio, aliás, em outros tantos atos legislativos estudados.

Voltando àquele aspecto interpretativo falho, tendo em vista a legislação organizadora e atributiva de competência da Contadoria Geral da República, à ela poderia ser cometida a tarefa exercida pela Secretaria Técnica no que tange à dívida externa.

Mas o Regimento (por seu próprio caráter de natureza interna), baixado com o Decreto n.º 35.403, de 1954, não atribui, como não poderia atribuir, a realização dos serviços que à Secretaria Técnica foram confiados por atos legais de força hierárquica positivamente superior, pois que àquela cabe atividades correlativas, porém, no campo exclusivamente da administração federal.

No que se refere à padronização orçamentária, sob o ponto de vista da legitimidade do ato que instituiu o sistema respectivo, o Decreto-lei n.º 2.416, de 17 de julho de 1940, o assunto já foi suficientemente exposto, sem réplica, por ALFONSO ALMIRO (“Obrigatoriedade da Padronização Orçamentária”, in Boletim do CTEF, n.º 101 — maio de 1949), que, a par da comprovação da sua constitucionalidade, como veremos, afirma embasadamente que o

“Decreto-lei n.º 2.416 continua na plenitude de sua vigência”.

E assim se pronuncia o Dr. AFFONSO ALMIRO, cuja autoridade é proclamada entre outros, pelo Dep. ALIOMAR BALEEIRO, Prof. SÁ FILHO e Ministro ARIZIO DE VIANA, também profundos doutrinadores no assunto:

“A Lei de introdução ao Código Civil estatui no seu artigo 2.º: “Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1.º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2.º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes não revoga nem modifica a lei anterior”.

Ficou demonstrado que a Constituição Federal, pelo seu sentido e pelo seu alcance, não contraria a natureza e a finalidade do Decreto-lei n.º 2.416. Logo, se não há incompatibilidade constitucional, ou melhor, se o espírito da Constituição não eliminou, antes pelo contrário, o fortaleceu, para que os dispositivos do diploma legal que aprovou a padronização orçamentária deixassem de ser “legalmente obrigatórios” seria necessária a existência de nova lei, que “expressamente a revogasse” ou “fôsse com ela incompatível” ou “regulasse inteiramente a matéria de que trata”.

Seria necessário ainda que o novo diploma legal fôsse de caráter especial, pois é notório que a lei geral não revoga a lei especial.

Ainda mais, seria preciso, no caso, que a nova lei fôsse federal, pois também é regra fundamental que “Nos regimes federativos, como o nosso, a supremacia cabe, necessariamente, às leis federais sobre as estaduais” (Clovis Beviláqua — Teoria Geral do Direito Civil — pág. 17 e Amaro Cavalcanti — Regime Federativo — página 191 e seguintes).

Não existe, até aqui, todavia, qualquer lei que contrarie o sistema fixado no Decreto-lei n.º 2.416, e portanto, de acôrdo com a boa hermenêutica e com as regras fundamentais de aplicação do direito, não se pode levantar dúvida sobre a plenitude de sua vigência.

Esta a razão porque considerei ousada sob o aspecto jurídico a asserção de Arizio de Viana, no sentido de que a padronização “não é legalmente obrigatória”. Sem dúvida é mister dos mais complexos e intrincados reconhecer-se de plano a não vigência de uma lei. Veja-se a jurisprudência dos nossos tribunais (ao judiciário cabe declarar a inconstitucionalidade da lei).

Revele-se o meu entusiasmo na defesa da legalidade e vigência da padronização de vez que se êste entusiasmo é grande, muito maiores são a minha certeza e a minha confiança, na sua legitimidade e na projeção dos seus benéficos efeitos.

A argumentação jurídica deve ter base científica. As considerações aqui desenvolvidas, obedeceram à lição de F. Sain-Prix: “Les arguments dont on use en droit positif se tirent: les uns du

texte même, de la loi; les autres, des travaux préparatoires et des sources ou la loi a été puisée; d'autres, des principes généraux du droit, des vérités scientifiques ou de l'équité; d'autres, enfin, des dispositions des particuliers". (in — Manuel de Logique Juridique — pág. 22).

Não fôsse a repercussão que poderia ter a afirmativa categórica de Arízio de Viana, e o respeito à sua brilhante inteligência e, certamente, me dispensaria demonstrar, por evidentes, estas duas teses:

a) A Constituição Federal de 1946 consagrou o princípio da padronização Orçamentária.

b) O Decreto-lei n.º 2.416 continua na plenitude de sua vigência.

### III — À LUZ DA CONSTITUIÇÃO

Sendo grande parte da legislação citada anterior à atual Constituição, de certo modo e por força de elocubrações de exegese, podem ocorrer dúvidas sobre a constitucionalidade das atribuições legais outorgadas ao Conselho Técnico e à sua Secretaria, e, conseqüentemente, sobre incompatibilizações outras de suas atividades face ao regime da Carta Magna de 1946.

E fazendo a "advocacia do diabo", alinham-se, desde logo, os pontos em que tais incompatibilidades poderiam ser arguidas ou sofrer crítica mais severa, tendo em linha de consideração a autonomia dos Estados e Municípios.

De fato, a Constituição de 1946, sobre os direitos dos Estados e Municípios, preceitua:

a) que êles se regerão pela Constituição e leis que adotarem, observados os princípios constitucionais do diploma federal (artigo 18);

b) que êles se reservem todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes seja vedado pela Constituição federal (idem, § 1.º);

c) que êles proverão às necessidades de seu govêrno e da sua administração (id., § 2.º).

Onde poderia medrar a dúvida que se pretende prevaleça, dentro das atividades normais conferidas legalmente aos órgãos em estudo? Ou ainda, sob que aspecto poder-se-iam apontar arranhões às prerrogativas inerentes às entidades federadas?

Ora, as atribuições legais do Conselho Técnico e da sua Secretaria, no que se refere à fiscalização e contrôlo da Dívida Externa (Decreto-lei número 6.019, de 1943) e orientação das normas e padrões orçamentários (Decreto-lei n.º 2.416, de 1940), não colidem com os princípios constitucionais dos Estados, por isso e sobretudo que nem de leve lhes alcança a autonomia.

Já alhures foi dito pela Secretaria Técnica que,

"Se é verdade que os Estados e Municípios se encontram em pleno gôzo da sua autonomia, após o advento da Constituição em

vigor, não menos verdade é que a centralização dos serviços de fiscalização e contrôlê da dívida externa brasileira, bem como a sistematização das estatísticas orçamentárias e dos balanços estaduais e municipais obedecem ao mesmo imperativo de interesse nacional preconizado pelo Presidente Getúlio Vargas em seu discurso de 3 de outubro de 1931, ao dizer que, entre o Governo Central e os locais,

“deve haver identidade de diretrizes na ordem financeira, administrativa e econômica. Cumpre a todos seguir o mesmo rumo para uniformidade do esforço e semelhança de resultados”.

E êsse interesse nacional, superior, jamais foi negado pelas Constituições, estando antes conforme os preceitos do art. 5.º, número XV, letra *b*, e art. 18, § 3.º, da atual Constituição.

E tanto isto se afirma que jamais o Congresso Nacional e as Assembléias estaduais, por si e por seus órgãos específicos, opuseram qualquer objeção, por mínima que fôsse, quanto à eficácia e razão de ser dessas prerrogativas, nem mesmo foi, ao menos pela rama, arguida a inconstitucionalidade dêsses atos.

A doutrina muito tem explanado sôbre tais aspectos, não faltando mesmo entendimento que restringe a competência do poder da União de traçar meras normas de caráter geral sôbre direito financeiro. Entretanto, mister se faz interpretar a expressão *geral* do dispositivo constitucional para conformá-la ao seu verdadeiro sentido.

Aceitam uns que o legislador, nos têrmos em que fixou que à União compete legislar sôbre normas *gerais* de direito financeiro, quiz dizer que à União compete baixar normas que sejam *comuns* a tôdas as entidades que lhes devam dar observância. Isto porque certas normas de direito financeiro podem caber na esfera de execução de umas entidades de direito público e não em tôdas. E afirmam, sob êste ponto de vista que, como diretrizes gerais, elas obrigam a todos indistintamente (CARVALHO PINTO — “Normas Gerais de Direito Financeiro”). E’ ainda o que diz o Professor SÁ FILHO, quando pontifica: “Entendo por normas gerais de direito financeiro, primeiro, aquelas que consigna a Constituição, e, segundo, que sejam aplicáveis à União, aos Estados e aos Municípios” (*in Finanças em debate* — “Normas Gerais de Direito Financeiro”, por SÁ FILHO, A. BALEEIRO, ARIZIO DE VIANA, G. ULHÔA CANTO e AFFONSO ALMIRO, pág. 27).

O certo, todavia, é dizer-se que essas normas têm caráter geral por sua natureza mesma, pois a casuística afetaria o conceito de uniformização almejado na Constituição.

E neste sentido, o próprio autor da emenda que gerou aquele dispositivo, Deputado ALIOMAR BALEEIRO, e portanto seu verdadeiro intérprete em mesa redonda promovida entre técnicos sôbre o assunto (op. citada), esclarece que a circunstância de nem tôdas as normas serem aplicáveis simultâneamente à União, aos Estados e aos Municípios não lhes tira necessariamente o caráter de “normas gerais”, como sóe acontecer ainda pelo fato de certas regras serem, pelas próprias peculiaridades geográficas ou econômicas, exclusivamente

aplicáveis a determinados entes da Federação, salvo, é evidente, os casos de discriminação, por inadmissíveis.

E dentro desse conceito, tanto a legislação federal sobre fiscalização e controle da dívida externa, como a de padronização ou uniformização de orçamentos e balanços, podem ser enquadradas nos princípios do art. 5.º, número XV, letra *b*, da Constituição Federal, sendo que esta, no que toca à União, mais não dependeria do que dar-lhe adequada aplicação, como, aliás, foi feito no projeto resultante das conclusões da III Conferência de Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários.

E tanto se pode invocar esse aspecto a prevalecer sobre o entendimento, que, quando da defesa e inclusão do citado dispositivo, acesos debates foram travados e sustentados na Assembléia Nacional Constituinte sobre os limites da competência federal ao legislar sobre a matéria. Mas ainda o Deputado ALIOMAR BALEIRO, comentando o art. 73 da Constituição, teve ocasião de dar a autenticidade do sentido implícito naquela letra *b*, valendo transcrever, a propósito, o que diz ele sobre a padronização dos orçamentos e a validade do Decreto-lei n.º 2.416, no conceito da disposição constitucional:

“Visando efeitos estatísticos — é possível que não houvesse mencionado essa circunstância no debate — sobretudo para padronizar a estatística financeira no Brasil e exercer-se de maneira mais efetiva o controle da probidade administrativa, princípio da Constituição, decorrente da cláusula de prestação de contas dos dinheiros públicos; visando esse objetivo, apresentei emenda pela qual os orçamentos dos Estados e Municípios deviam obedecer a certos padrões. Houve reação imediata, e o professor Mário Masagão alegou que eu estava apresentando emenda sobre a autonomia do direito financeiro e a possibilidade da União legislar sobre essa matéria. Não obstante, a emenda logrou aprovação em parte; foi excluída a palavra “padrões” mas, em todo caso, ficou sustentado em princípio; que as normas orçamentárias contidas na Constituição seriam adotadas pelos Estados e Municípios.

E' esse o sentido do art. 73 da Constituição, embora as palavras houvessem desaparecido por supérfluas, em face da regra do art. 5.º, isto é, pelo pressuposto de que a União podia legislar sobre assunto financeiro para os Estados e Municípios.

Mas, voltando ao ponto em que me achava, a propósito do Dr. Carvalho Pinto, e da possibilidade de se considerar válido o decreto-lei n.º 2.416, ou se estabelecer nova lei sobre a matéria, — no meu espírito não padece dúvida que quanto às normas propriamente gerais, podemos traçar as regras do orçamento para Estados e Municípios.

“Sob esse ponto de vista, creio que as normas gerais de direito financeiro podem e até devem incluir regras para os padrões de orçamento. Primeiro, para aceitar o preceito constitucional da pro-

bidade na aplicação dos dinheiros públicos, como decorrência daqueles dispositivos que determinam a intervenção federal em caso de improbidade, ou decorrência, ainda, da própria natureza e origem.”

Por outro lado, o Professor SÁ FILHO (op. cit., pág. 24), embora contrário à expressão “padrão” em si mesma, teve oportunidade de externar-se favoravelmente sobre a tese ora sustentada, buscando em auxílio de seu ponto de vista a autoridade de PEREIRA DE BARROS (“Apontamentos de Direito Financeiro Brasileiro” — 1835), de quem transcreve o seguinte trecho elucidativo:

“Entendemos por direito financeiro aquêlle que compreende as regras por que se deve dirigir a administração geral da fazenda nacional, no que é relativo à receita e despesa do império; à arrecadação, fiscalização e distribuição das rendas públicas; ao desempenho das atribuições de todos os encarregados da guarda e aplicação dos dinheiros nacionais; à tomada de suas contas; e à maneira de se lhes fazer efetiva a responsabilidade.”

Nessa feliz definição de direito financeiro, em que o autor citado sintetiza, sem restringir, o alcance de normas gerais que a atual Constituição consagrou, está esbatida, está implícita, a ingerência do poder federal no âmbito da administração fazendária nacional, sem que essa circunstância possa ultrapassar a autonomia administrativa, e mesmo política, dos Estados. E a padronização de orçamentos e balanços, que tem por escopo, acima de tudo, dar organização geral uniforme aos negócios da fazenda, não é inconstitucional sob o aspecto do Decreto-lei n.º 2.416, sendo, quando muito, incompleto, à espera de seu processamento nacional.

Vale, ainda, recordar que quando o assunto foi ventilado na III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, suscitou acalorados debates num movimento geral, tanto pelos fundamentos jurídicos da tese do Professor CARVALHO PINTO (op. cit.), como pelas ponderações defendidas pelo Ministro ARIZIO DE VIANA que, relembrando a oportunidade, assim se expressa:

“Eu era muito zeloso, como sou ainda, da necessidade de se manter a padronização orçamentária” (op. cit. pág. 39),

para afirmar que, apenas, julgava indispensável dar compreensão à apontada competência traçada na Constituição.

Havia, assim, de maneira geral, entre os técnicos e juristas que discutiam a questão, um ponto de vista comum quanto à conveniência de se manter de modo uniforme e sistematizado os orçamentos brasileiros, sendo que o Deputado ALIOMAR BALEEIRO, mais perentório, afirma em certo trecho:

“Sou favorável à inteligência do dispositivo do art. 5.º, alínea XV, inciso b) da Constituição, que inclua entre as normas gerais de direito financeiro, aquelas que disciplinam de maneira tanto quanto possível uniforme, dentro do país, os Orçamentos, a Contabilidade Pública, as Estatísticas de caráter financeiro”. (id. página 47).



E acrescenta:

“O pensamento da Comissão (Constituinte) foi o de estabelecer expressamente a padronização orçamentária. Mais tarde, em vista de ter sido aprovada a inclusão do direito financeiro na competência da União, foram supressas, por coordenação de técnica legislativa, tôdas aquelas expressões que faziam referência especial a uma lei de caráter financeiro”. (id. pág. 47).

E depois de outras considerações, conclui:

“Logo, se a Constituição dá ao Congresso Nacional o poder de criar o direito substantivo financeiro, dizer como são as coisas dentro das finanças, salvo as peculiaridades locais ou regionais, evidentemente é claro que podemos fazer uso dessa competência federal a ponto de disciplinar o Orçamento dos Estados e Municípios dentro de normas gerais, resguardadas, naturalmente, as peculiaridades locais para alcançar aquele objetivo”. (id. pág. 49).

Esse mesmo ponto de vista é endossado e superiormente defendido por Dr. AFFONSO ALMIRO que, convicto desde os primeiros estudos da perfeita constitucionalidade da lei federal que viesse substituir o Decreto-lei n.º 2.416, que desde 1940 regula a padronização dos orçamentos estaduais e municipais, invoca o elemento histórico da inserção do texto da Constituição de 1946, com apoio no seu art. 5.º, n.º XV, letra b:

“Dentro dessa concepção é que se deve compreender o sentido e o alcance da letra b, n.º XV, do artigo 5.º, da Constituição de 1946, pois, consignando como consignou apenas a competência da União para legislar sobre direito financeiro, logicamente, se fôsse tratar da matéria substancialmente subordinada a este ramo do direito, estaria caindo num erro de redundância impordável na técnica legislativa constitucional”. (Bol. cit. pág. 5).

Outra opinião valiosa sobre o tema é a do Dr. GILBERTO DE ULHÔA CANTO, pois, segundo parece ao Deputado A. BALEEIRO, “a sua visão panorâmica do todo é a mais completa”. E é nesses termos que expõe o assunto o citado técnico, no que se refere aos dispositivos que amparam a constitucionalidade objetivada:

“Os aludidos artigos 73 a 75 esquematizam a estrutura do orçamento, em forma sintética como compatível numa Constituição, mas parece-me que nada obsta a que no poder defluente do artigo 5.º, XV, b), para a União, se inclua capacidade de ditar normas de padronização orçamentária, obrigatórias para Estados e Municípios, quanto à elaboração. E isso porque, como venho de salientar, entendo que a autonomia reservada aos órgãos periféricos, para auto-disciplina orçamentária, prende-se tão somente à administração financeira, mas não à elaboração orçamentária, que assim pode perfeitamente vir regulada pela lei orgânica de normas gerais, se conforme às linhas estatuídas pelos artigos 73 e 75, mencionados. Também estaria dentro do escôpo de dita lei orgânica regular a execução

do que prescrevem os artigos 169, obrigatório na execução dos orçamentos estaduais e municipais, e 198, para a União e Estados”, (aplicação de receita e fins de ensino e de combate à sêca) (Boletim do CTEF, n.º 109, janeiro de 1950).

Citado por todos os técnicos até agora nominados como autor de respeitável opinião sobre a questão, o Professor CARVALHO PINTO, afora seu ponto de vista doutrinário sobre o aspecto da competência federal regulada pelo inciso focalizado da Constituição, aceita a companhia de PUGLIESE para enfeixar nas seguintes palavras o então momentoso tema:

“Com estas considerações queremos deixar bem claro que os preceitos de ordem contábil contidos no decreto-lei n.º 2.416 ou no diploma que se pretenda sugerir em sua substituição, na parte necessária à formulação do Direito Financeiro, são preceitos integrantes do mesmo Direito, e, como tal, passíveis, tanto quanto os demais preceitos dêse Direito, de constituírem objeto da legislação federal prevista no artigo 5.º, alínea XV, item *b* da Constituição Federal. A competência federal nesse inciso prevista se estende a todo o Direito Financeiro, disciplina que, para nos servirmos de uma definição mais analítica, compreende no ensinamento de PUGLIESE, “o estudo sistemático do conjunto das normas que regulamentam a arrecadação, a gestão e a aplicação dos meios econômicos que necessitam o Estado e os outros órgãos públicos para o desenvolvimento de suas atividades, e o estudo das relações jurídicas entre os poderes e os órgãos do Estado entre os cidadãos e o Estado e entre os mesmos cidadãos, que derivam da aplicação dessas normas”. (*Normas Gerais de Direito Financeiro* — pág. 18).

Não padeceria, após tantos testemunhos doutorais, qualquer dúvida sobre a constitucionalidade da padronização (ou que outro nome tenha) dos orçamentos estaduais e municipais, nem colisão com os preceitos que dão autonomia a essas entidades de direito público.

Mas, travados que foram os debates com a finalidade apenas de orientar os estudos que ao Congresso Nacional caberia encetar, justo é que se procure conhecer o pensamento da representação do Poder Legislativo.

A Câmara dos Deputados, analisando o projeto n.º 201-50, de autoria do Deputado BERTO CONDÉ, que é no sentido de converter em lei as conclusões da III Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, instituindo normas gerais de direito financeiro, por seu órgão próprio, a Comissão de Constituição e Justiça, reconheceu a constitucionalidade da padronização orçamentária, assim se pronunciou:

“Pela constitucionalidade do projeto n.º 201, de 1950, do Deputado Berto Condé, instituindo normas financeiras para a União, os Estados e os Municípios; com emendas do Deputado Aliomar Baleeiro, a favor das quais também se pronuncia o relator. Em votação, é o parecer aprovado, assinando com restrições o Deputado Eduardo Duvivier e apenas pela constitucionalidade o Deputado Afonso Arinos”. (*Diário do Congresso Nacional* de 7-7-1950, pág. 5.187).

E sobre esse projeto e as 13 emendas oferecidas na Comissão de Finanças, assim decidiu novamente a Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados:

“O Projeto n.º 201, de 1950, apresentado pelo Deputado Berto Condé, tem por finalidade estabelecer normas gerais de direito financeiro para a União, os Estados e os Municípios, na forma do art. 5.º, XV, letra *b*, da Constituição. Baseia-se, o Projeto da Revisão do Decreto-lei n.º 2.416, de 1940, feita pela Terceira Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, reunida nesta capital, em agosto de 1949, sob o patrocínio do Governo Federal. A Comissão de Justiça já teve oportunidade de pronunciar-se a respeito aprovando parecer favorável à constitucionalidade da proposição, conforme consta da Ata da 26.ª reunião ordinária do ano passado, publicada no *Diário do Congresso Nacional*.

Na Comissão de Finanças a matéria foi cuidadosamente examinada, tendo o Relator, deputado Leite Netto, oferecido longo e brilhante parecer, do qual resultou a aceitação do projeto, com treze emendas modificadas.

De acordo com o parecer anterior da Comissão de Justiça, entendemos que não existe impedimento de ordem constitucional à aprovação do projeto. Sob este aspecto, também nada há a arguir-se contra as mesmas.

Nosso parecer é, assim pela constitucionalidade do Projeto n.º 201 e das treze emendas aceitas pela Comissão de Finanças”. (*Diário do Congresso* de 5-12-1951, pág. 12.376).

Esse o ponto de vista vitorioso na Câmara Baixa e que no Senado Federal recebeu plena e integral ratificação, ao ser julgado sob o aspecto jurídico-constitucional o projeto n.º 38 (201-50 da Câmara dos Deputados).

Ora, a constitucionalidade das leis não se presume, mas antes se declara objetivamente, de modo formal, e somente pelo órgão competente (art. 200 da Constituição de 1946). Serve, entretanto, todo o trabalho doutrinário, à falta daquele pronunciamento máximo, como farol de norteamento contra quaisquer arguições dessa ordem, pois seria inconsequente negar a doutrina como fonte, e fonte luminosa, do Direito.

---

Essa condensação jurídico-histórica permite concluir-se que, nesses vinte e cinco anos de laboriosa atividade o Conselho Técnico de Economia e Finanças, com superação de todas as rotinas, vem ultimando e renovando suas agendas, quer quando oferece assistência técnica às administrações financeiras distantes, quer quando assessora diretamente o titular do Ministério da Fazenda. E as suas realizações, as técnicas como as administrativas, têm passado pelo crivo dos mais cuidadosos observadores das diversas camadas de opinião.

Mas, verdadeira instituição que é, se não merecesse, como tem merecido, a irrestrita confiança e o estímulo sensato dos responsáveis pela coisa pública, teria no seu trabalho metódico, sereno, porém, eficiente e útil, o motivo maior de sua auto-preservação.

## SUMMARY

1. The antecedents of the Technical Council of Economics and Finance (*Conselho Técnico de Economia e Finanças*) traced back to the Commission on Financial and Economic Studies of the States and Municipalities founded in 1931. The Council itself, was created in 1937.
2. Analysis of the historical development of the Council, aiming at demonstrating the significance of its role, that has been questioned of late by some interpreters.
3. The analysis of the finances of the states and municipalities, in 1930. The payment of the Brazilian external debts discontinued. The renewal of the funding policy with British creditors, in 1931. The institution of the Commission referred to under Item 1). The activities of the Commission in 1932, 1933 and 1934 as a staff organ of the Ministry of Finances.
4. The creation of an organ to supervise the external loans of the states and municipalities (1932) as a Technical Secretariat to the Commission, entrusted with executive functions. The external loans of the Federal Government also supervised by the Technical Secretariat since 1934. The Commission discontinued its activities upon the installation of the National Constitutional Assembly of 1934. The Secretariat, however, was maintained.
5. The creation, by the President, of the Technical Council of Economics and Finance, in 1937, as an organ of the Ministry of the Finances. The functions of the Technical Secretariat merged with those of the Council. The activities of the Council from 1937 to 1945, illustrated.
6. Initiatives of the Council described in detail, such as (1) standardization of budgets and balance-sheets of the states and municipalities; (2) The National Conference of Economics and Administration, held in Rio de Janeiro, in 1939; The National Conference on Tributary Legislation, held in 1941; (4) foundation of the *Revista de Finanças Públicas*, that has regularly appeared since 1941; (5) The Meeting of Accountancy and Treasury Problems, held in 1949; (6) the bill of "The Organic Law of Public Finance", at present pending before Congress.
7. Practical results of the Council's activities, enumerated: (1) institution of the Division of External Debt, the Ministry of Finance, in 1930; (2) standardization of the budgets and balance-sheets of the states and municipalities; (3) Foundation of the *Revista de Finanças Públicas*; (4) Political and financial studies undertaken; (5) conclusion of unfinished projects of the Brazilian Section of the Brazil United States Joint Commission, that was discontinued; (6) Activities of the Consultative Committee of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) an organ articulated with the Council.
8. Legal competence of the Council, analyzed. The legislation upon which such competence is based, concerning (1) the field of the external debt, (2) the field of standardization of budgets and balance-sheets and (3) the technical and administrative field.
9. Legitimacy of the competence of the Council, based on solid legal provisions that must be construed as a whole and not discussed in isolation.
10. The National Council of Economy and the Technical Council of Economics and Finance have, each one, its proper legal scope. They are not overlapping organs. This statement detailed discussed, being quoted both legal diplomas and the opinions of several authorities.
11. The competence of the Council and the legislation on which it is based, specifically analyzed in the light of the Federal Constitution. The doctrines of several jurists that recognize the competence of the Union to legislate on general norms of financial law. Consequently, the legal provisions concerning the Technical Council are in accordance with the Constitution, concludes the Author. He sums up the present study by proclaiming the fruitful activities of the Council during its twenty-five years of existence, and, therefore, firmly believes that it ought to be maintained.

# ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

## *A Pesquisa Científica e Tecnológica no Brasil*

(*Energia Atômica*)

Prof. J. COSTA RIBEIRO

(Do Conselho Nacional de Pesquisas)

ANTES de iniciarmos esta exposição dando um balanço objetivo nas atividades e iniciativas no terreno da energia atômica no Brasil, parece-nos útil estabelecer bem claramente certas distinções, necessárias, em vista da confusão que se tem feito com freqüência entre os domínios da Energia Atômica e da Física Nuclear.

Em linhas gerais podemos dizer que a *Física Nuclear* é um capítulo da ciência, da investigação pura, da pesquisa desinteressada, ao passo que o domínio da *Energia Atômica* é um ramo da tecnologia, da engenharia, da ciência aplicada, utilizando para fins práticos os mais variados conhecimentos e técnicas e envolvendo mesmo, como observa Openheimer, muito maior número de problemas de engenharia química e de tecnologia do que de física nuclear.

E' claro que não existe sempre uma linha divisória nítida, pois, em certos casos especiais, o objeto da investigação é o mesmo, o que difere é apenas o espírito com que é feita a pesquisa ou a finalidade a que ela se destina.

### II — ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Feita essa distinção prévia podemos examinar, se bem que sumariamente, os antecedentes históricos da questão em nosso País.

No campo da Física Nuclear a prioridade cabe, incontestavelmente, à Universidade de São Paulo e mais especificamente ao grupo do Departamento de Física da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras daquela Universidade, sob a orientação inicial de Gleb Wataghin. Alguns trabalhos isolados haviam sido feitos anteriormente no Brasil, no domínio das medidas da radioatividade de fontes ou de minerais, bem como alguns trabalhos teóricos sobre a radiação cósmica. Mas os primeiros trabalhos de pesquisa, sobretudo no campo experimental sobre a radiação cósmica e sobre a física nuclear propriamente dita, foram realizados e desenvolvidos pela referida equipe de São Paulo.

Foi ainda Wataghin quem por volta de 1940, de regresso de uma viagem aos Estados Unidos, anunciou, numa palestra feita na Academia Brasileira de Ciências, a importância que adquirira o urânio, em face da descoberta da rea-

ção de fissão e a possibilidade, em bases científicas, da libertação e do aproveitamento da energia nuclear.

Desde 1940, o programa da Escola Naval já incluía o estudo da fissão do urânio e seu possível aproveitamento para a produção de grandes quantidades de energia. Mas pode-se dizer que no terreno da Energia Atômica, o primeiro passo oficial dado no Brasil, foi a participação do nosso País, em junho de 1946, na Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas, na qual o Brasil foi dignamente representado pelo Almirante Álvaro Alberto, tendo como "alternate" o Cel. Orlando Rangel.

No setor da alta administração do País, o problema começou a ser, também, focalizado, tendo sido criada em janeiro de 1947 a Comissão de Estudos e Fiscalização de Minerais Estratégicos, na Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional. Tal Comissão, sob a esclarecida Presidência do então Coronel e hoje General Bernardino Correia de Matos Neto e com a assistência técnica do geólogo Othon Leonardos tomou as primeiras medidas realmente eficazes para restringir as exportações de nossos minerais atômicos, controlando todos os contratos de exportação de monazita, impedindo o acréscimo da tonelagem exportada e provocando o aumento do respectivo preço unitário. Essa Comissão, baseada nas atribuições que lhe haviam sido conferidas, conseguiu tornar praticamente inoperante o acôrdo internacional então em vigor sobre tal exportação, chamando a atenção do Govêrno para o caráter unilateral do referido acôrdo, altamente lesivo ao interêsse nacional.

Aquela Comissão conseguiu ainda que alguns recursos fôsem concedidos pela Fundação Getúlio Vargas para auxiliar os laboratórios que, em São Paulo e no Rio, iniciavam então investigações no terreno da Fábrica Nuclear, da Eletrônica, e da Radioatividade. Deve-se, ainda, à mesma Comissão o decidido apoio à implantação das primeiras indústrias de tratamento químico da monazita, visando permitir a separação dos sais de cério para exportação e a conservação, no País, dos resíduos toríferos daquele tratamento.

Por outro lado, na Comissão de Energia Atômica da O.N.U., o Almirante Álvaro Alberto com sua lúcida visão e seu alto patriotismo, sentiu claramente como estariam ameaçadas nossas reservas de minerais atômicos, em face do crescente interêsse estratégico, bélico e industrial dêsses materiais cada vez mais imprescindíveis às grandes potências se não tomássemos desde logo a iniciativa de utilizá-los no Brasil.

Foi ainda o Almirante Álvaro Alberto que, em relatórios memoráveis, concitou nessa ocasião o nosso Govêrno a criar imediatamente órgãos destinados a promover quanto antes, não só a industrialização dêsses minerais, como ainda a produção de combustíveis nucleares, a instalação de reatores destinados à produção de energia para fins pacíficos e focalizou, como problema primordial, a formação de equipes de especialistas na matéria. Já antes de seguir para os EE.UU. em maio de 1946, elabora o Almirante Álvaro Alberto com a colaboração de alguns dedicados amigos e o apoio de vários Ministros de Estado, um projeto de decreto-lei criando uma Comissão de Energia Atômica, com atribuições bem definidas naquele terreno. Tal projeto patrocinado com entusiasmo pelo então Ministro das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura, não chegou entretanto a se concretizar.

## III — A CRIAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISAS

Regressando ao Brasil, em junho de 1948, depois que o nosso País deixou a Comissão de Energia Atômica da O.N.U., que deveria ser extinta pouco mais tarde, o Almirante Álvaro Alberto insistiu novamente junto ao General Eurico Dutra, então Presidente da República, no sentido da criação de um órgão que tivesse não só atribuições específicas no terreno da energia atômica, como ainda finalidades de caráter mais amplo e geral de estímulo e desenvolvimento da pesquisa científica, em todos os domínios do conhecimento.

Imediatamente autorizado e cumprindo instruções do Presidente Dutra, convocou o Almirante Álvaro Alberto um numeroso grupo de pesquisadores e homens de ciência, de todo o Brasil e dos mais variados ramos de atividade científica, para com êles elaborar o projeto de lei que, com pequenas alterações, se transformou na Lei n.º 1.310, de 15 de janeiro de 1951, que criou o Conselho Nacional de Pesquisas.

No que tange às responsabilidades específicas do Conselho Nacional de Pesquisas, pode-se dizer que, em matéria de Física Nuclear, a sua ação só pode ser uma ação indireta.

A função do Conselho, como aliás na maioria das instituições congêneres, no mundo inteiro, não consiste em realizar êle próprio pesquisas científicas, mas em auxiliar e ajudar com recursos financeiros em material e pessoal, com bôlsas de estudo, com estágios de aperfeiçoamento, as instituições científicas, os pesquisadores e os estudiosos, consagrados por vocação e por deveres de ofício, à execução das tarefas de estudo, de ensino e de investigação no campo da ciência.

No domínio da Física Nuclear e da Física em Geral tem o Conselho agido, desde sua fundação, de forma sistemática, fornecendo subvenções, recursos para aquisição de equipamentos, contratando especialistas e concedendo bôlsas a numerosas instituições, entre as quais podemos mencionar, no Rio: O Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas, a Divisão de Eletricidade e Medidas Elétricas do Instituto Nacional de Tecnologia, o Instituto de Biofísica da Universidade do Brasil, os Laboratórios de Física e Eletrotécnica da Escola Nacional de Engenharia, o Departamento de Física da Faculdade Nacional de Filosofia, os laboratórios de eletrônica e eletricidade da Escola Técnica do Exército, etc.; em São Paulo: o Departamento de Física da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, tanto no campo da Física Teórica como no da Física experimental, os Laboratórios de Física, de Química e de Eletricidade da Escola Politécnica, incluindo os serviços de sondagens ionosféricas; e os laboratórios de eletrônica do Instituto Tecnológico da Aeronáutica em São José dos Campos (Pesquisas sôbre transistores de germânio); em Minas Gerais, o Instituto de Pesquisas Radioativas da Escola de Engenharia da Universidade de Minas Gerais e o laboratório de Radiocristalografia da Escola Nacional de Minas e Metalurgia; em Pernambuco: o Centro de Pesquisas Físicas e Matemáticas da Escola de Engenharia da Universidade de Recife; no Rio Grande do Sul; o Instituto de Tecnologia do Rio Grande do Sul e o Centro de Pesquisas físicas da Universidade do Rio Grande do Sul.

Além disso tem o Conselho concedido numerosas bolsas de estudo, de aperfeiçoamento e de especialização nos domínios da Física Teórica e da Física Experimental, atingindo a um total de cerca de 30 milhões de cruzeiros o montante dos recursos aplicados sob a forma de auxílios e bolsas no setor de Pesquisas Físicas do Conselho no período de 1951 a 1954, sem contar as despesas realizadas com os ciclotrons para o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas.

O quadro seguinte dá a distribuição por assuntos das bolsas relacionadas com a Física Nuclear e a Energia Atômica:

### Quadro 1

Bolsas de estudo, aperfeiçoamento e especialização em assuntos relacionados com a Física Nuclear e com a Energia Atômica, no período de 1951-1954 (bolsistas-ano).

Física Teórica e Física Nuclear .....	11
Física Nuclear Experimental .....	8
Electrônica .....	14
Tecnologia de reatores nucleares .....	8
Radiologia e proteção contra radiações .....	11
Química de radioelementos e separação de isotopos .....	7
Beneficiamento e tratamento de minérios de urânio .....	4
Engenharia química e metalurgia .....	6
Química analítica e espectrografia .....	7
Engenharia mecânica .....	12
Total .....	88

Mas se no campo da Física Nuclear e das Pesquisas Físicas em geral o auxílio do Conselho se tem realizado indiretamente sob a forma de contribuições aos laboratórios e institutos de investigação, no domínio da Energia Atômica sua ação se tem feito sentir de maneira mais direta, pois a Lei número 1.310, de 15-1-51 lhe atribui objetivos específicos nesse domínio.

Prescreve, com efeito, a referida lei, no parágrafo 3.º do seu art. 3.º:

“O Conselho incentivará, em cooperação com órgãos técnicos oficiais, a pesquisa e a prospecção das reservas existentes no País, de materiais apropriados ao aproveitamento da energia atômica.”

e no parágrafo 2.º do seu art. 5.º:

“Compete ao Conselho Nacional de Pesquisas a adoção das medidas que se fizerem necessárias à investigação e à industrialização da energia atômica e de suas aplicações, inclusive aquisição, transporte, guarda e transformação das respectivas matérias primas para esses fins.”



## IV — AÇÃO DO C. N. PQ. NO DOMÍNIO DA ENERGIA ATÔMICA

A atividade do Conselho no domínio da Energia Atômica tem se feito sentir principalmente nos seguintes setores:

1.º) Prospecção sistemática, por iniciativa própria, de minerais de urânio e tório, com utilização dos modernos métodos aerogeofísicos.

2.º) Estudo geológico, estrutural, geoquímico e petrográfico das jazidas e sua cubagem, avaliação das respectivas reservas de materiais de interesse atômico.

3.º) Estreita colaboração com o Departamento Nacional da Produção Mineral nos trabalhos de prospecção e estudo de jazidas de minerais de interesse atômico.

4.º) Estudo dos processos de tratamento químico dos minérios para obtenção de sais técnicos de urânio.

5.º) Contratos com firma francesa especializada para o projeto completo e a montagem de usinas de tratamento químico dos nossos minérios uraníferos.

6.º) Contratos com firma francesa especializada para o projeto completo e a montagem de instalações de purificação dos sais de urânio e de produção de urânio metálico nuclearmente puro a ser utilizado em reatores nucleares.

7.º) Elaboração de programa para estudo quantitativo das jazidas do planalto de Poços de Caldas que mais interessam à produção de Urânio.

8.º) Negociação de contratos com firmas norte-americanas para estudo completo das jazidas zircono-uraníferas de Poços de Caldas.

9.º) Contratos com cientistas alemães e firmas especializadas da Alemanha para a construção de equipamentos de ultracentrifugação destinados ao treinamento do pessoal e às experiências preliminares à obtenção de urânio levemente enriquecido para utilização em reatores nucleares.

10.º) Obtenção, através entendimentos com Governos Estaduais, da doação ao Conselho de áreas destinadas à localização das usinas produtoras de material atômico.

11.º) Envio de técnicos, engenheiros e físicos aos Estados Unidos, à Inglaterra, à França e à Alemanha, com o objetivo de fazer cursos especializados sobre engenharia nuclear, engenharia química, engenharia mecânica, tecnologia de reatores nucleares, química de radioisótopos, química do urânio e do tório, técnica de ultra-centrifugação, etc.

12.º) Participação do Conselho, em congressos e reuniões internacionais sobre reatores e sobre engenharia nuclear. Intercâmbio com as autoridades de diversos Países no setor atômico.

13.º) Convite a numerosos geólogos, químicos, professores e especialistas norte-americanos e europeus que vieram ao Brasil e aqui estudaram problemas específicos referentes aos nossos minérios atômicos, apresentando sobre o assunto interessantes e valiosos relatórios.

14.º) Desenvolvimento de uma política de estímulo às iniciativas de industrialização, no território nacional, dos nossos minérios de interesse atômico, em obediência ao que prescreve o parágrafo 3.º do art. 5.º da Lei número 1.310, de 15-1-1951, inclusive mediante aquisição de sais de urânio e tório que, em virtude da lei, não podem ser exportados senão de governo a governo e que se destinam a constituir estoques para o nosso programa atômico.

15.º) Adoção de uma política de estímulo à descoberta de novas jazidas e à manifestação de novas ocorrências de minerais de urânio, mediante a compra desses minerais pelo Conselho e desenvolvimento de um espírito de cooperação e de confiança na ação do Governo por parte dos detentores de jazidas e lavras, com relação aos minerais de urânio e tório que eventualmente nelas ocorram.

16.º) Organização de um serviço de fiscalização e controle das operações de concentração e beneficiamento das areias monazíticas e das usinas de tratamento químico para separação dos sais de tório e de urânio, já em funcionamento no território nacional.

#### V — ALGUNS ASPECTOS GERAIS DO PROBLEMA DA ENERGIA ATÔMICA

Antes de entrarmos na exposição dos assuntos referentes a cada um desses 16 tópicos, parece-nos útil chamar a atenção sobre certos princípios gerais que têm orientado a ação do Conselho Nacional de Pesquisas nesse domínio e sobretudo insistir sobre o fato de que nessa delicada matéria tem o Conselho seguido rigorosamente a política traçada pelo Governo Brasileiro, com base em programa elaborado pela Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional e aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da República, ao qual compete privativamente, por disposição expressa da lei, "orientar a política geral da energia atômica, em todas as suas fases e aspectos" (§ 3.º do art. 5.º).

A possibilidade da utilização do urânio e do tório para a produção de energia atômica, quer para fins militares, quer visando aplicações industriais, veio conferir a esses elementos, relativamente escassos na crosta terrestres, um excepcional valor estratégico e econômico no mundo moderno.

Os processos químicos e metalúrgicos que permitem obter o urânio e o tório, a partir dos respectivos minérios e, numa fase subsequente, os processos físico-químicos especiais, destinados à separação e concentração dos isótopos utilizáveis como combustíveis nucleares, devem pois merecer a maior atenção por parte dos países para os quais essa nova forma de energia apresente um interesse substancial.

Se, para certos países ricos em outras fontes naturais de energia, são sobretudo os aspectos referentes à supremacia militar que condicionam esse interesse, para o Brasil, país de escassos recursos em combustíveis usuais e no qual as maiores reservas de energia hidráulica acham-se muito afastadas dos centros de concentração demográfica e industrial, esse interesse é sobretudo determinado pela imperiosa necessidade de prover a Nação de novas fontes

de energia, indispensáveis para atender às exigências do seu crescente desenvolvimento.

A magnitude dos dois aspectos da questão, acima apontados, tem sido, na verdade, para as diferentes Nações, no que respeita à orientação da respectiva política atômica, um fator muito mais decisivo do que propriamente a existência de jazidas ou depósitos de urânio ou tório, nos seus próprios territórios.

Com efeito, os Estados Unidos da América, lançaram-se nesse terreno, num programa de gigantescas proporções, numa época em que não dispunham praticamente de nenhum depósito importante de minérios de urânio em seu território e, mesmo hoje, após a descoberta e a exploração intensiva dos minérios uraníferos do planalto do Colorado (cujo teor em urânio é da ordem de 0,1%), continuam a se valer substancialmente de minérios importados para a sua produção de urânio.

A mesma observação pode ser feita em relação à Grã-Bretanha, onde, até hoje, não se descobriram jazidas de urânio no território metropolitano e que trabalha também com minérios importados, realizando não só a metalurgia do urânio, como ainda a separação de isótopos e a produção de plutônio.

A França, quando iniciou o seu programa atômico e construiu as usinas para produção de urânio metálico de "Bouchet", contava apenas com as problemáticas ocorrências de Betafita de Madagascar, cuja exploração foi extremamente dispendiosa, e só em época relativamente recente é que foram descobertas jazidas de pechblenda no Massif Central.

Mas é evidente que quando se pensa em termos de utilização da energia atômica para fins industriais, o problema do suprimento de matérias primas é absolutamente fundamental e não seria possível a um país utilizar industrialmente a energia nuclear sem dispor de depósitos exploráveis de urânio ou de tório. Daí o interesse com que o C. N. Pq. desde o início de seu funcionamento se tem ocupado com o problema dos minérios.

Nesse particular, entretanto, o Brasil encontra-se em situação muito favorável. Somos talvez a única nação do mundo que possui, ao mesmo tempo, apreciáveis depósitos de tório e de urânio.

Os depósitos de tório já são de há muito conhecidos, mas só depois de iniciado o programa intensivo de prospecções que vem sendo desenvolvido num esforço conjunto pelo Conselho Nacional de Pesquisas, em estreita articulação com o Departamento Nacional da Produção Mineral, sobretudo através da Divisão do Fomento da Produção Mineral da Divisão de Geologia e Mineralogia e do Laboratório da Produção Mineral é que importantes depósitos de minérios uraníferos foram localizados e estudados, especialmente no Estado de Minas Gerais.

E a esse propósito impõe-se uma consideração da maior relevância e que não escapou à lúcida visão do eminente brasileiro que representou o nosso País na Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas, o Almirante ALVARO ALBERTO. Em face dos gigantescos interesses em jogo nesse terreno e das perspectivas de um controle internacional dessa nova forma de energia, num futuro mais ou menos próximo, ameaçados de perder a posse efetiva das nossas matérias primas de significação atômica, se não nos aparelhássemos

convenientemente para a sua eficaz e pronta utilização por nossos próprios esforços.

E, mesmo considerando-se no momento atual como muito remota a hipótese de um contróle internacional da energia atômica, é preciso não esquecer que a nossa posição política e econômica na conjuntura internacional, coloca-nos em situação particularmente difícil para resistir às solicitações externas de nossas matérias primas de alta significação estratégica, enquanto as mesmas não estiverem sendo convenientemente utilizadas, dentro do próprio sistema da produção nacional.

Esta é uma das razões fundamentais do interêsse com que o Conselho Nacional de Pesquisas procurou iniciar quanto antes a pesquisa de jazidas e a industrialização dos minerais atômicos no território nacional.

Na apreciação do interêsse que apresenta o problema da utilização industrial da energia nuclear, não se pode perder de vista a diferença fundamental que existe entre as diversas Nações com relação à significação econômica dessa nova fonte de energia.

Essa significação será relativamente pequena, para países altamente industrializados e dotados de amplos suprimentos de fontes convencionais de energia, como carvão, petróleo e energia hidro-elétrica. Nesses países o problema se apresenta com um interêsse relativamente remoto, ligado à eventual extinção das reservas daquelas fontes convencionais, ou limitado a certas regiões situadas em condições excepcionalmente difíceis quanto ao abastecimento, ou ainda ligado à abertura de novos campos de trabalho para investimento de grandes capitais.

Mas em países pre-industrializados, e mais ainda em países que se encontram numa fase de transição entre uma economia de base agrícola para uma economia de base industrial, já aquele interêsse é muito maior, em virtude do deficit de energia que se verifica quase sempre em tais países e do alto custo do quilowattthora produzido pelos métodos convencionais.

Se a essas circunstâncias, se acrescenta, como é o caso do Brasil, uma deficiência fundamental de fontes de energia e de transportes, o problema assume um interêsse excepcional.

Na verdade temos poucas reservas até hoje conhecidas de carvão e de petróleo e nossas principais reservas de energia hidráulica, acham-se muito distantes dos centros de concentração industrial e demográfica. Nesses centros o deficit de energia já é apreciável, traduzindo-se pela necessidade de severo racionamento nos períodos de estiagem.

Obras de engenharia hidráulica e hidrelétrica de grande porte, como o desvio do curso de rios nas instalações de Cubatão, em São Paulo e nas usinas de Ilha dos Pombos e Fôrça Cava, no Rio de Janeiro, foram empreendidas sem que possam atender satisfatoriamente ao crescente consumo resultante do ritmo acelerado com que se desenvolvem os parques industriais de São Paulo e do Rio. Basta dizer que no período de 12 anos de 1940 a 1952 o consumo de energia no Brasil tornou-se mais de duas vezes maior.

E' preciso ter presente que uma parte apreciável do nosso consumo de energia é alimentado por combustíveis importados sob a forma de carvão e

óleo e essa importação agrava sobremaneira a nossa balança comercial. A energia elétrica só pode ser transportada economicamente dentro de um raio de cerca de 600 quilômetros. A extraordinária instalação da Hidroelétrica do São Francisco, já atingiu praticamente esse limite da moderna técnica de transmissão de energia elétrica.

Uma das vantagens da energia elétrica produzida em centrais atômicas é justamente o fato de poder ser a usina localizada no ponto em que se torna necessário o consumo da energia, não ficando condicionada essa localização a restrições geográficas ou hidrográficas, nem a problemas de transporte de combustível.

## VI — PROSPECÇÃO E ESTUDO GEOLÓGICO DE JAZIDAS DE MATERIAIS ATÔMICOS

### A) *Situação do Problema antes da criação do C. N. Pq.*

Quando, em 1951, foi criado o C. N. Pq., tratou este órgão, desde o primeiro momento do problema, da prospecção sistemática de nossos minerais atômicos.

Naquela época só se conheciam no Brasil jazidas apreciáveis de minérios de tório, sob a forma de monazita, em depósitos litorâneos, sobretudo no Estado do Espírito Santo.

Até então as ocorrências conhecidas de minerais uraníferos tinham interesse puramente mineralógico ou geológico. Tratava-se, sobretudo, de amostras de minerais do grupo dos niobo-tantalatos, como a Samarskita, a Fergusonita, a Policrasita etc. ocorrendo esporadicamente nos pegmatitos lavrados para exploração de mica ou pedras coradas. Não se apresentavam porém com uma regularidade ou com uma homogeneidade de dispersão que permitisse considerá-los como constituindo "jazidas" e não era possível dar início a nenhuma exploração regular para utilizar esses "minerais raros" como "minérios" para a produção industrial de urânio.

### B) *Programa sistemático de pesquisas*

Um programa sistemático de pesquisas e prospecções foi organizado, logo em 1951, pelo Setor de Pesquisas Geológicas do Conselho, sob a orientação do eminente geólogo e petrógrafo brasileiro Djalma Guimarães, em cooperação com o Departamento Nacional da Produção Mineral, chefiado pelo Doutor Avelino Inácio de Oliveira, e, em particular, com a Divisão do Fomento da Produção Mineral, então dirigida pelo Dr. Irnack do Amaral. Tal programa foi amplamente debatido e aprovado em reunião do Conselho realizada em Belo Horizonte em agosto de 1951.

### C) *Estudo dos depósitos estano-tântalo-uraníferos de São João del Rei*

Esse programa começou a ser imediatamente executado pela intensificação das investigações e da cubagem dos depósitos estano-tântalo-uraníferos da região de São João del Rei, especialmente nos pegmatitos dessa região e em

particular na jazida de Volta Grande em Nazareno, à margem do Rio das Mortes que foi objeto de minucioso estudo geológico, químico e estrutural.

Uma extensa amostragem, não apenas superficial, mas também em profundidade, por meio de sondagens, foi procedida nesses pegmatitos permitindo determinar a cubagem, a composição química da jazida e a distribuição percentual média dos minerais que constituem o concentrado de materiais pesados no pegmatito.

Nessa jazida o urânio ocorre num mineral denominado "Djalmaíta" que é um óxido de tântalo e urânio, contendo ainda outros óxidos (Nb, Ti, Zr) em pequenas quantidades.

Nas amostras de Djalmaíta não alterada da região de Brejaúbas o teor em U<sub>3</sub>O<sub>8</sub> da Djalmaíta é de 11,5%, mas na jazida de Volta Grande o mineral não alterado tem um teor em U<sub>3</sub>O<sub>8</sub> de 3,5 a 4%, mas no mineral alterado o urânio sofre lixiviação e o teor baixa consideravelmente, ficando compreendido entre 1 e 2%.

Entretanto esta jazida foi estudada com o máximo interesse pelo Setor de Pesquisas Geológicas do Conselho, pois era, então, o único depósito conhecido de urânio no Brasil e que se apresentava com o caráter de uma jazida explorável, pois a Djalmaíta mostrava uma dispersão homogênea, embora variando de um ponto a outro da jazida, mas sempre presente e sempre associada a um outro mineral de grande interesse industrial, a cassiterita.

A cubagem do depósito indicou, na parte estudada do pegmatito, uma massa total de cerca de 1.000 toneladas de Óxido de Urânio, o que não era muito, mas representava no momento a nossa primeira jazida de urânio, com possibilidades de exploração industrial.

Entretanto a dificuldade de uma separação completa dos minerais pesados do concentrado tem impedido até agora a produção da Djalmaíta isenta de tantalita e de cassiterita. Uma instalação piloto, provida de separadores magnéticos, para operar em escala semi-industrial, foi adquirida pelo D.N.P.M. e instalada em Nazareno, mas só recentemente, foram feitas na Alemanha, por iniciativa do Dr. Djalma Guimarães, experiências concludentes sobre a eficácia da separação da Djalmaíta, da Cassiterita e da Tantalita por meio de separadores eletrostáticos, trabalhando em condições adequadas de temperatura.

Outro fato importante a assinalar com relação ao pegmatito de Volta Grande é o seu elevado teor em espodumenio, o que permite considerar essa jazida como o mais importante depósito de Lítio dentre os estuados até hoje no Brasil, contendo uma reserva de óxido de Lítio superior a 500.000 toneladas.

Tal jazida só é comparável pelo seu volume e alto teor à jazida de Lítio de Manono, perto de Elisabethville( no Congo Belga, hoje em intensa exploração. Esta circunstância merece ser assinalada em face do interesse que apresenta o Lítio para a obtenção do Trício e o papel que este certamente já desempenha e virá por certo a desempenhar no futuro, no domínio das reações termo-nucleares.

#### D) *Os métodos aero-geofísicos de prospecção*

Em 1952 iniciou o Conselho a utilização, pela primeira vez entre nós, dos métodos aerocintilométricos para a pesquisa de minerais radioativos.

O primeiro contrato foi feito com a Companhia Prospec, companhia brasileira que utilizava equipamento importado do Canadá e a experiência de técnicos canadenses, com larga prática de interpretação geológica dos dados fornecidos pelos gráficos do cintilômetro e do magnetômetro. Foi escolhida para êsse primeiro estudo uma área de cêrca de 8.000 km<sup>2</sup>, compreendendo área já conhecida de São João del Rei como elemento de contrôle e outras áreas vizinhas onde havia probabilidade geológica de ocorrência de urânio. Os resultados dêsse primeiro levantamento confirmaram os dados obtidos pelo trabalho de campo e revelaram grande número de novas anomalias cintilométricas que estão sendo sistematicamente estudadas por meio de pesquisas geológicas e petrográficas no terreno.

Confirmado assim, graças à iniciativa e à experiência do Conselho, o êxito dos métodos aerogeofísicos, ampliou-se o campo de utilização de tais métodos com a colaboração de mais uma companhia a "Levantamentos aerofotogramétricos S. A.", também brasileira mas utilizando equipamento e técnicos de procedência norte-americana. Esta última Companhia fêz contratos de serviços com o D.N.P.M. para pesquisas em Poços de Caldas, no litoral do Espírito Santo e no Nordeste e com o C.N.Pq., para pesquisas no Rio Grande do Sul e na Bahia (regiões de Brumado e Jacobina). Ampliaram-se também as atividades da Prospec, mediante contratos com o C. N. Pq., às regiões de Ribeira de Iguape, em São Paulo e de Araxá, em Minas Gerais.

#### E) *Estudos em Araxá*

Nesta área foram registradas as mais altas anomalias radioativas até então observadas no Brasil. Estudos de campo têm sido realizados pelo Setor de Pesquisas Geológicas do Conselho em colaboração com a Companhia Prospec, embora com grandes dificuldades, devido à espessa camada de rocha decomposta (superior a 100 metros de espessura) que torna muito penosas as pesquisas no solo e no subsolo. Os testemunhos de sonda das perfurações feitas já revelaram porém a presença de um mineral uranífero que parece ser do grupo do pirocloro. Nessa região prosseguem os trabalhos visando a identificação dos minerais responsáveis pelas altas anomalias radioativas observadas.

#### F) *Os depósitos zircono-uraníferos de Poços de Caldas*

De há muito era conhecido o fato de que os minerais zirconíferos do Planalto de Poços de Caldas apresentavam certa radioatividade.

A mais antiga referência de que tenho conhecimento foi a observação feita pelo químico ALFREDO SCHAEFFER por volta de 1913 a 1914. O referido químico, na ocasião em que empreendia um cuidadoso trabalho sôbre as fontes minerais do Estado de Minas Gerais, realizou várias medidas de radioativi-

dade das águas. Em dois pontos daquela região, um situado próximo ao atual Hotel Quisisana, outro situado em Pocinhos do Rio Verde, ao procurar medir a radioatividade de fontes alcalino-sulfurosas, verificou a impossibilidade de carregar o eletrômetro do seu aparelho, e interpretou corretamente o fato como sendo devido à alta ionização do ar, provavelmente atribuível à presença de minerais radioativos no terreno. Comunicou na ocasião o fato ao mineralogista Dr. Riemann, que trabalhava no antigo Serviço Geológico, mas naquela época os minerais radioativos não apresentavam o mesmo interesse que apresentam hoje e nenhum estudo especial daquela observação foi empreendido.

Em época relativamente recente o Engenheiro Resk Fraya, do Departamento Nacional da Produção Mineral e que reside em Poços de Caldas, observou de maneira inequívoca a radioatividade dos minerais de zircônio da região, tendo mesmo feito com mineral pulverizado uma impressão radiográfica numa chapa fotográfica, a qual revelou a atividade da amostra.

Ao que nos consta esse fato foi comunicado em relatório ao Departamento Nacional da Produção Mineral. Dado o interesse já então excepcional que apresentava a pesquisa em torno dos minerais de urânio, o D. N. P. M. tomou imediatas providências, mandando examinar as amostras por um outro de seus técnicos, que se ocupava de medidas de radioatividade por meio de emulsões nucleares. Este teria opinado no sentido de que a radioatividade era muito fraca e seria devido provavelmente ao tório. Tal informação determinou a paralisação de qualquer nova pesquisa nesse sentido.

Somente em 1952 foi o Conselho Nacional de Pesquisas informado de que o Geological Survey dos Estados Unidos da América do Norte havia observado a ocorrência de urânio associado aos minerais zirconíferos de Poços de Caldas, analisando amostras enviadas por um particular àquela repartição do Governo Norte-americano. O Geological Survey teve atitude corretíssima comunicando imediatamente o fato às autoridades brasileiras, por intermédio do geólogo Max White.

Um programa intensivo de coleta de amostras e de análises radiométricas, fluoro-métricas e químicas dos minerais do Planalto de Poços de Caldas foi então iniciado, num trabalho de cooperação entre o Departamento Nacional da Produção Mineral, o Conselho Nacional de Pesquisas e o Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo, com a participação dos técnicos Max G. White e Gene E. Tolbert do Geological Survey dos EE. UU., tendo participado também das pesquisas iniciais como representantes do C. N. Pq. os geólogos brasileiros Djalma Guimarães e Luciano Jacques de Moraes.

Mais de 600 amostras superficiais foram colhidas revelando a presença do urânio em teores variáveis compreendidos entre 0,1% e 2% de U<sub>3</sub>O<sub>8</sub>, sendo o teor médio de 0,5%.

Os estudos químicos iniciados no I. P. T. de São Paulo e prosseguidos em França em escala semi-industrial nos laboratórios da Société des Produits Chimiques des Terres Rares, com a participação de 3 químicos brasileiros, enviados e subvencionados pelo C. N. Pq., já demonstraram a viabilidade da



extração industrial do urânio desses minérios zirconíferos, que podem pois ser também considerados como minérios de urânio.

A reserva total desses minérios nas numerosas jazidas do Planalto de Poços de Caldas, que se distribuem sobre uma área de cerca de 460 km<sup>2</sup>, ainda não pôde ser determinado com precisão. Estima-se, porém, pelos dados já colhidos em relação ao zircônio, que essa reserva deve ser superior a 1/2 milhão de toneladas.

Um reconhecimento aerocintilométrico preliminar foi feito na região de Poços de Caldas pela Companhia Prospec, e um levantamento completo, magnetométrico e cintilométrico foi feito pela Companhia Aerofotogramétrica S. A. mediante contrato com o D.N.P.M. Esses levantamentos revelaram a estrutura geológica geral da região indicando os pontos mais interessantes onde estão prosseguindo os trabalhos de campo, tendo o C. N. Pq. negociado um contrato com uma firma norte-americana especializada em mineração, para o estudo completo das jazidas e o planejamento de sua exploração.

Dificuldades decorrentes das restrições cambiais, determinaram entretanto a paralisação dessas negociações.

Uma vez evidenciada com toda segurança a presença do urânio em teor apreciável uma reserva considerável de minério, decidiu o C. N. Pq., devidamente autorizado pelo Presidente da República, realizar contratos com a firma francesa que construiu as usinas de "Le Bouchet" para o Comissariado da Energia Atômica da França, para o projeto e a montagem de duas usinas no Brasil, uma destinada ao tratamento químico dos minérios visando a obtenção de um sal técnico de urânio, como p. ex. o uranato de sódio, e outra destinada a purificação desse sal e obtenção do urânio metálico nuclearmente puro.

O Comissariado de Energia Atômica da França não somente autorizou a firma a realizar os contratos utilizando no Brasil os métodos usados na Usina de Le Bouchet, mas pôr ainda à disposição do Conselho Nacional de Pesquisas, sem exigir para isso nenhuma espécie de compensações ou vantagens, todas as conquistas já realizadas naquela usina no domínio da técnica da produção do urânio, bem como as que porventura venham a ser realizadas até a conclusão do contrato.

O projeto completo dessas usinas já se acha pronto, tendo sido entregue ao Conselho Nacional de Pesquisas e achando-se em poder do Conselheiro Professor Francisco João Maffei, Superintendente do I.P.T. de São Paulo e designado, pelo Govêrno, como Diretor do projeto de produção de urânio metálico.

Ainda atendendo à solicitação do Conselho ao Govêrno do Estado de Minas Gerais, a Assembléia Legislativa daquele Estado acaba de aprovar uma lei que já foi também sancionada, fazendo doação ao Conselho de uma área apreciável de terreno para a construção dessas usinas, cuja localização mais conveniente foi escolhida, após cuidadoso estudo de uma Comissão para isso especialmente designada.

### G) *Outras áreas de interesse com relação a urânio e tório*

Ainda no terreno das pesquisas de novas ocorrências de minerais de urânio e tório devemos assinalar o interesse recentemente focalizado nas regiões nordestinas, especialmente nos estados do Rio Grande do Norte e da Paraíba. Há poucos meses o geólogo Luciano Jacques de Moraes fez uma longa viagem àquela região colhendo grande quantidade de amostras de minerais radioativos que estão sendo identificados no D.N.P.M. Um levantamento aerogeofísico também foi feito naquela região pelo mesmo Departamento.

Importantes ocorrências de monazita em aluviões fluviais com alto teor em tório estão sendo estudadas nas regiões de S. Rafael e Florania, também no Rio Grande do Norte. Outros aluviões fluviais no Estado de Minas, contendo monazita, e também uma razoável dispersão de Ferguzonita foram objeto de cuidadoso estudo pelo Setor de Pesquisas Geológicas do Conselho no vale do Ribeirão Jaburu em Minas Gerais.

Mas, sem dúvida, um dos fatos novos mais auspiciosos, nesse domínio, é a associação do urânio aos depósitos auríferos de uma extensa área e especialmente nas regiões de Jacobina e Brumado, no Estado da Bahia. Tal fato identificado pelo Departamento Nacional da Produção Mineral com a colaboração dos geólogos Max White e G. Tolbert parece indicar a existência de uma formação de tipo semelhante à que ocorre na África do Sul, onde o urânio, embora em teor muito baixo, está associado de maneira permanente e uniforme aos minérios auríferos, o que torna sua exploração intensiva muito interessante, no ponto de vista industrial. Também nesses trabalhos está colaborando o Conselho com recursos para pagamento de técnicos, mediante contratos com a Companhia Prospec para levantamentos aerogeofísicos na região, onde aliás se acha atualmente em viagem de estudos por conta do Conselho o geólogo Luciano Jacques de Moraes.

### VII — ESTÍMULO À DESCOBERTA DE NOVAS JAZIDAS DE URÂNIO E TÓRIO, E À INDUSTRIALIZAÇÃO DOS NOSSOS MINERAIS ATÔMICOS

Outro ponto que deve ser salientado na ação do Conselho Nacional de Pesquisas é o da sua política de estímulo à descoberta de novas ocorrências de minerais radioativos. Nesse sentido tem o Conselho cedido, a título de empréstimo, contadores Geiger-Müller e outros aparelhos de prospecção a um grande número de geólogos, engenheiros de minas, repartições técnicas e até a particulares idôneos que viajam pelo interior do País. Por outro lado, as restrições legais à livre exportação de urânio e tório, seus compostos e minérios, cria naturalmente, no espírito dos responsáveis pelas atividades de lavra e mineração, o receio de encontrar ou de manifestar a ocorrência de pequenas quantidades de minerais de urânio ou tório em suas lavras.

Êles receiam os entraves que isso poderia trazer à livre negociação de seus minérios, sem nenhuma vantagem apreciável de vez que não podem negociar livremente com os minerais de urânio e tório.

A fim de evitar tal inconveniente e até mesmo no sentido de estimular a manifestação de novas ocorrências que podem sempre ser úteis para a eventual descoberta de depósitos importantes, tem o Conselho adotado uma política de amparo aos detentores de lavras, em que tais ocorrências se manifestam, colaborando com o D.N.P.M. para que sejam liberados sem maiores dificuldades os lotes, cuja análise revele teores em U ou Th, sem significação econômica, e adquirindo, quando fôr o caso, os concentrados de minerais uraníferos que ocorrem em certas lavras com teor em urânio relativamente elevado.

Ainda com o mesmo objetivo de estímulo à industrialização dos minérios, foram aprovadas pelo C.D. e pelo Sr. Presidente da República "Instruções" especiais, elaboradas pelo Conselho para aquisição de minerais de urânio e de sais de urânio e tório, com o duplo objetivo de constituir um estoque desses materiais para o desenvolvimento do nosso programa atômico e também visando reduzir o prejuízo que representaria para a indústria a estocagem de uma parte muito valiosa de sua produção que não pode por lei ser livremente exportada, só podendo ser negociada em acôrdos especiais, do Govêrno a Govêrno.

E' importante observar também que, tôdas as vêzes que têm sido consultado pelo Govêrno sôbre problemas dessa natureza, tem o Conselho se manifestado sistematicamente no sentido de que quaisquer negociações nesse terreno com governos amigos devem ser baseadas num princípio de reciprocidade de interesses e sobretudo de compensações específicas que venham beneficiar o nosso País, no próprio terreno de seu desenvolvimento atômico.

E' evidente que, com as alterações recentemente introduzidas na legislação norte-americana, modificando a lei Mac Mahon, novas e grandes oportunidades se abrem para negociações e entendimentos que permitam ao nosso País beneficiar-se dos grandes progressos da técnica e da indústria dos Estados Unidos, no terreno da energia atômica. Nota-se hoje naquele País, um extraordinário interesse das grandes emprêsas industriais em participar de maneira cada vez mais intensa nas utilizações pacíficas da energia nuclear.

A proposta de um "pool" atômico, feita pelo Presidente Eisenhower em dezembro de 1953 e da qual resultou a próxima reunião sob os auspícios das Nações Unidas, de uma Conferência Internacional para as aplicações pacíficas da energia atômica, constitui sem dúvida um passo de grande significação no caminho de um melhor entendimento entre as nações nesse delicado terreno. O Brasil não pode deixar de prestar seu máximo apoio a essa iniciativa e não deve de modo algum ficar à margem de negociações que poderão ser da mais alta importância para o seu futuro desenvolvimento industrial e econômico. Não se deveria permitir que um nacionalismo estreito e a curto prazo viesse perturbar ou dificultar uma colaboração honesta e inteligente entre países amigos. O que é importante é que quaisquer entendimentos ou acôrdos nesse terreno sejam baseados no princípio da reciprocidade de interesses e no princípio das compensações específicas que venham beneficiar o Brasil no campo de seu progresso atômico, visando a ampliação de nossas disponibilidades de energia em condições favoráveis economicamente. Mas

é preciso por outro lado que se compreenda que a trôco de pequenas vantagens imediatas não devemos, em hipótese alguma, sacrificar riquezas potenciais que virão a ser altamente valiosas num futuro que se anuncia bastante próximo.

#### VIII — PRIMEIRAS TENTATIVAS NO SENTIDO DA PRODUÇÃO DE URÂNIO LEVEMENTE ENRIQUECIDO

Dentro das diretrizes gerais, traçadas pelo Govêrno, procurou o Conselho apressar o ingresso do Brasil nas realizações atômicas mediante a colaboração da ciência e da tecnologia de vários países amigos.

As numerosas tentativas feitas junto às autoridades norte-americanas, encontraram sempre, porém como barreira intransponível, a lei Mac Nahon, que regulava os assuntos referentes à energia atômica nos Estados Unidos, proibindo frontalmente quaisquer exportações de urânio enriquecido e outros materiais fissionáveis e mesmo qualquer colaboração com outros países na produção de combustíveis nucleares, estabelecendo sérias restrições no tocante à admissão de técnicos estrangeiros nos cursos de formação de especialistas nesse domínio, nos Estados Unidos.

Voltou-se então a atenção do Conselho para a possibilidade de cooperação com países europeus, tendo encontrado boa receptividade na França com relação ao problema de tratamento químico dos minérios e produção de urânio nuclearmente puro e na Alemanha com relação ao problema da produção de urânio levemente enriquecido a ser utilizado na construção de reatores. Negociações devidamente autorizadas pelo Govêrno Brasileiro levaram à conclusão de contratos, com firma francesa para a produção de urânio metálico e com cientistas e firmas alemães para a construção e o fornecimento de novos modelos de equipamento de ultra-centrifugação os quais embora não permitindo a obtenção de urânio 235 em estado de pureza, tornariam possível um ligeiro enriquecimento de urânio de modo a que o mesmo pudesse ser utilizado em reatores em condições mais favoráveis do que o urânio comum.

A idéia de utilizar um processo de centrifugação para a separação de isótopos, decorre do fato de diferirem os isótopos por sua massa e não por suas propriedades químicas. Na verdade logo no início da era atômica, ao mesmo tempo que experimentavam os processos eletro-magnéticos, de difusão térmica e de difusão gasosa para separação do U 235, tentaram também os técnicos norte-americanos o método de centrifugação, sem obter resultados satisfatórios.

Naquela ocasião porém o objetivo era obter o U235 em elevado grau de pureza para utilização em bombas atômicas.

O problema de utilização dos métodos de ultra centrifugação para um ligeiro enriquecimento de urânio no isótopo 235 apresenta-se porém em condições muito mais favoráveis.

Deve-se salientar que até agora tôdas as providências adotadas pelo Conselho Nacional de Pesquisas no terreno da energia atômica, têm tido um caráter muito realístico, sem preocupações de publicidade, visando de um lado

assegurar, no território nacional, a produção de combustíveis nucleares sem o que seria totalmente fictício qualquer programa de energia atômica para fins industriais, e de outro lado a formação de técnicos e especialistas mediante a realização de cursos especializados e estágios de aperfeiçoamento.

Até agosto do ano passado, época em que foi alterada a lei Mc Mahon, não estava o Governo Norte-Americano legalmente habilitado a prestar assistência eficaz ao nosso País, no terreno da energia atômica, não tendo sido até então possível obter que os técnicos brasileiros frequentassem os cursos de especialização engenharia nuclear dos grandes laboratórios nacionais norte-americanos em Argonne, Oak Ridge e Brookhaven. Só eram acessíveis aos estudantes e técnicos os cursos de alguns Colégios Estaduais, sem o endosso oficial da Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos.

Somente este ano, após a modificação da lei Mac Mahon, recebeu o Governo Brasileiro um convite oficial do Governo Norte-Americano para inscrições em cursos especiais sobre reatores nucleares no Laboratório Nacional de Argonne, onde se realizam presentemente estudos de reatores de potência para produção industrial de energia. Imediatamente indicou o Conselho Nacional de Pesquisas, engenheiros brasileiros que já tinham realizado cursos preliminares nos Estados Unidos, para a inscrição nos cursos de Argonne.

Acha-se também o Conselho em entendimentos com o Governo do Reino Unido, visando o envio de técnicos para realização de cursos especiais nos laboratórios de Harwell.

## IX — CONCLUSÃO

Procuramos assinalar na presente exposição os principais pontos sobre os quais se tem feito sentir a ação do Conselho Nacional de Pesquisas nos domínios da energia atômica, durante os primeiras quatro anos de sua existência.

Terá sido talvez uma ação modesta, sem os alardes da publicidade oficial, sem planos grandiosos e sem projetos fosforescentes mas fictícios, foi porém certamente uma ação objetiva e honesta visando antes de tudo a preservação de nossas reservas de materiais atômicos, a descoberta de novos depósitos e sua exploração para a produção de combustíveis nucleares que constituem uma riqueza real, foi uma luta no sentido de estimular a incipiente industrialização daquêles minérios no território nacional, industrialização essa que, a nosso ver, tem caráter ainda mais estratégico do que os próprios minérios; foi ainda uma campanha no sentido da formação de especialistas capazes de arcar com as tarefas de projeto e de construção dos reatores nucleares que devem constituir a segunda fase dêsse programa de iniciativas. Foi, acima de tudo, uma preocupação constante de servir com destemor e sem transigências aos interesses superiores do Brasil.

No terreno da energia atômica, como em qualquer outro domínio da ciência e da técnica, não podemos prescindir da colaboração das nações amigas. Seria insensato refazer tôdas as etapas primitivas e intermediárias antes das realizações e das conquistas mais recentes, mas, por outro lado, não nos

pode satisfazer a posição de meros importadores de máquinas feitas, eternamente sujeitos ao determinismo da subordinação econômica.

Temos que descobrir nossas próprias fontes de energia e de riqueza e temos que criar uma equipe de técnicos e de especialistas capazes de atualizá-las em nosso proveito, capazes de aplicar os princípios e os resultados já experimentados em outros países, às condições próprias e peculiares ao nosso País e dar-lhes os elementos básicos para que consigam realizar no Brasil, com competência e com patriotismo, as tarefas necessárias ao nosso progresso e ao nosso engrandecimento.

#### SUMMARY

*In the present writing, the A. has attempted at emphasizing the main sectors in the field of atomic energy where the action of the National Research Council has been felt in the first four years of its existence.*

*Such action might have been modest, not having the spectacular patronizing of official publicity. Nor has it had grand plans or sponsored bright but fictitious projects. Yet it has certainly been an objective and serious action, aiming, above all, at the preservation of our reserves of atomic materials, the discovery of new deposits and their exploitations for the production of nuclear combustibles which actually are true wealth.*

*It has been a fight towards the stimulation of our incipient industrialization, the latter possessed, in our opinion, of more strategic significance than the ores themselves.*

*It has also been a campaign towards the training of specialists capable of carrying out the tasks of designing and manufacturing the nuclear reactors, which is to be the second phase of such programme of initiatives. And it has been, above all, a constant preoccupation of serving, without flagging or failing, the supreme interests of Brazil.*

*In the field of atomic energy, as in any other domain of science or technology, we require the collaboration of friendly nations. It would be foolish to repeat every intermediate phase that has preceded the more recent achievements and conquests. Yet, on the other hand, the estatus of mere importers of ready-made equipment is not satisfactory to ourselves, as we would forever be subject to the determinism of economic subordination.*

*We ought to discover our own sources of energy and wealth, and ought to have a staff of technicians and specialists capable of utilizing them to our advantage, as well as capable of applying those principles and results already experimented in other countries, to the conditions peculiar to our own. Such men should be given the basic tools for them to undertake, in Brazil, with competence and patriotism, the tasks indispensable to our progress and greatness.*

A experiência tem demonstrado que a qualquer aperfeiçoamento introduzido na Administração Geral corresponde, imediatamente, uma adaptação progressiva do exercício dos cargos e das funções do Serviço Público a índices mais elevados de moralidade, dignidade e rendimento.

ARÍZIO DE VIANA, DASP — *Instituição a Serviço do Brasil, 1953.*

## *Política de Habitação*

Eng. AUGUSTO LUIZ DUPRAT

(Continuação)

### III — FUNÇÃO SOCIAL DA HABITAÇÃO

Sous quelque côté qu'on l'envisage, on sent que le problème du logement est le noeud de la question sociale. (PICOT).

1. Segundo definição dada pelo Engenheiro MISSENERD, Presidente da Comissão de Aquecimento e Ventilação do Institut Technique du Bâtiment et des Travaux Publics, de Paris:

“... O Homem, é, de fato, o resultado da ação sobre um patrimônio hereditário, em potencial, de um meio químico (nutrição), de um meio físico (clima) e de um meio psíquico, representada pela sociedade e manifestada pela educação e pela instrução.”

Assim se explica e se justifica que todo o esforço e progresso da humanidade tenha, sempre, girado em torno dos vértices do triângulo “Alimentação-Habitação-Vestuário” e que, baseado nestes três pontos, se tenha organizado a sociedade.

Sendo o triângulo a figura indeformável por excelência, é necessário, para que exista de fato uma sociedade, a sua semelhança, que se encontre solução adequada às condições primordiais à existência do homem, condições estas que satisfaçam à definição acima.

Para que existam estas condições é necessário que, segundo BERTRAN THOMPSON — Le système Taylor, a sociedade se compenetre — que deve:

- a) dar a cada um os meios de assegurar sua subsistência;
- b) produzir o máximo de riquezas consumíveis, com um mínimo de despesas para a coletividade;
- c) distribuir estas riquezas equitativamente entre todos aqueles que contribuíram para sua produção, quer tenha sido pelo seu esforço físico ou intelectual, ou pelo seu espírito de invenção ou de organização.

Enquanto não for concretizada aquela solução, não haverá estabilidade social; viverá a sociedade sempre em luta.

“A paz social não pode ser imposta pela polícia. Ela não pode ser senão o resultado de um esforço tenaz e metódico, para eliminar uma após outra, as iniquidades da nossa sociedade.

A mais grave dessas iniquidades reside, sem nenhuma dúvida, na hora atual, nas condições abomináveis da habitação de uma grande parte da população operária de nossa sociedade.” (DANIEL PARKER, *op. cit.*)

Para atender ao lado “Social” da questão faz-se mister bem equacionar o problema interpretando, devidamente, o que seja “Social”, palavra esta, que muito tem sido explorada pelos demagogos que, com suas soluções inadequadas, só têm agravado o problema.

“... Cada um quer fazer o “Social”, ser “Social”, ajudar o problema “Social”, criar um serviço “Social”. Esta preocupação geral, pode trazer certas modificações felizes na existência das massas trabalhadoras, mas também, se corre o risco de comprometer, numa vaga agitação, idéias, princípios, projetos sérios e que não poderão ser realizados senão por gente capaz. Pode, também, dar a impressão de que, atrás das palavras “Serviço Social”, se escondem intenções diversas de propaganda política. Ora, o “Social” é assunto de muita gravidade, porque sobre “Social”, há o “Humano”. E o “Humano”, isto é, o que diz respeito a vida dos seres, aos seus pensamentos, seus sentimentos, suas decepções, suas misérias, seus trabalhos, é sagrado, e com o que se não deve brincar. E’ asunto capital, que se não deve tratar como a amador, de uma maneira superficial, e, sobre o qual não temos o direito de nos enganar, pois que, todo o engano, digo todo o erro de direção é fatal, no sentido de que retarda o verdadeiro progresso”. (J. GUERIN DESJARDINS *Les Rapports Humains dans une Entreprise*).

Para que o problema da “Habitação” tenha a solução “Social”, tem que ser encarado sob o ponto de vista “Humano” proporcionando ao Homem a satisfação dos seus desejos e de suas necessidades fundamentais, necessidades estas, assim classificada por J. GUERIN DESJARDINS, *op. cit.* :

1.º) *Subsistir* — Manter-se com vida, isto é, respirar, nutrir-se, abrigar-se, evitar males e sofrimentos, procurar o conforto, repousar, dormir, procurar as sensações agradáveis, necessidades de movimento, instinto de conservação, etc.

2.º) *Crescer* — Aumentar sua vida, isto é, crescer fisicamente; crescer, tornar-se forte, crescer intelectualmente, instruir-se, ampliar seus conhecimentos, encher seu cérebro de conhecimentos, crescer nas suas posses, aumentar sua fortuna, cu suas terras, ou sua biblioteca, ou suas coleções, crescer moralmente, tornar-se uma personalidade mais forte, ganhar em valor, etc.



3.º) *Afirmar-se* — Impor-se, isto é, tomar seu lugar na sociedade, procurar ser importante, fazer-se notar, fazer-se considerar, apreciar, agir livremente, medir-se com outros, entrar em concorrência, comandar, dominar, etc.

4.º) *Proteger-se* — Defender sua personalidade contra a usurpação dos outros, isto é, guardar o que somos ou o que temos, impedir aos outros (que, como nós, têm vontade do poder) de no-lo tomar, preservar nossa autonomia, conservar nossos segredos, e nossa liberdade de ação, nos pormos em segurança contra os golpes da sorte ou ações daqueles que nos cercam, combater, etc.

5.º) *Dar-se* — Fundir sua vida com a dos outros, isto é, sair de si mesmo, reunir-se a outros, pensar e agir em comum, fazer “equipe”; tudo que se relaciona com a sexualidade; procura do outro sexo, fazer a côrte, entregar-se ao parceiro, fundar um lar, criar uma progenitura, sacrificar-se por seus descendentes e, o círculo se expandindo mais e mais, dedicar-se à sua família, ao seu grupo social, à sua Pátria, à sua religião, sacrificar-se por uma causa ou por um ideal, etc.”

Estas necessidades, que são as “*Fôrças Motrizes*” que impelem o Homem, na vida, serão satisfeitas no dia em que a sociedade cumprir os princípios enunciados por BERTRAN THOMPSON e que cada um possa ser proprietário de um pedaço de terra, onde se originam tôdas as nossas riquezas, com sua “casa” construída de um modo econômico, higiênico, próximo de seu centro de trabalho, de seus amigos, de suas relações e que, sobretudo não a tenha obtido como dádiva, mais sim, como resultado de seu próprio esforço.

“... Uma obra social, segundo julgamos, não deve procurar, apenas, proporcionar satisfações materiais à classe popular; ela deve ter, também, um fundo educativo e moral, deve visar a formar elites, preparar dirigentes, que, tão-somente, assegurarão a paz social. E’ necessário também, levar em conta o “Sentimento de Dignidade”, que anima mais do que nunca os trabalhadores do nosso tempo, sentimento de dignidade êste, que não lhes permite aceitar, senão com pesar, as dádivas puramente graciosas. A “Dignidade” que êles procuram, a propriedade lhes proporcionará mas, com a condição que êles sintam tê-la merecido, tendo feito um esforço para adquiri-la. (ROBERT MANCEAU — *La Vulgarisation de la Propriété Immobilière par le Credit*).”

Proporcionando os meios para adquirir a “Casa Própria” àqueles que, economicamente, estão em condições de obtê-la e àqueles que não o estão, facultando-lhes moradia, sã, de aluguel reduzido, que lhes permita, mais facilmente, ascender à propriedade, sem lhes ofender o sentimento de dignidade, estaremos, não só educando como contribuindo para estabelecer a Paz Social, contribuindo para o aumento da natalidade e saúde pública, permitindo a “eclosão” das crianças, futuros homens de amanhã, em resumo: estaremos

cooperando para a constituição da "Família", para o engrandecimento da Pátria e conseqüentemente, da "Humanidade".

"... A prosperidade, num sentido moraliza. Afeiçãoamo-nos aos frutos do nosso trabalho, respeitamo nos, a nós mesmos, em nossa obra; a estima de si próprio torna-se um bem que não queremos dissipar, ela traz a necessidade da estima de outrem, e é assim que, de um pouco de haveres, nasce no indivíduo hábitos morais que aproveitam a coletividade. (VINET, *Famille-Education-Instruction*."

"Já em 1904, no Congresso de Genève, dizia o Arquitecto da Fundação Rothchild, de Paris, AUGUSTIN REY:

"... Os países onde a habitação popular é bem compreendida possuem um edificio social são, ao contrário: aquêles onde esta habitação é defeituosa, vêem as misérias sociais, que daí decorrem, sacudir o edificio em suas bases e prejudicar, não sòmente a hygiene física, como, também a saúde moral das populações."

Com relação à saúde, aí estão as favelas e casas de comodos atestando aquela verdade.

E' sabido que a tuberculose tem seu maior campo de ação nas habitações más, onde predomina a promiscuidade.

PLÁCIDO BARBOSA escreveu:

"... A habitação acumula, conserva e facilita o contágio de tuberculose e, quando insalubre, favorece os efeitos do contágio pela sua ação deprimente da saúde e das forças defensivas do organismo contra a infecção; por isto é que, desde Koch a tuberculose tem sido chamada uma doença da habitação."

Estudando a mortalidade por tuberculose no Distrito Federal, a Conjuntura Econômica de 1952, mostra que "encontramos o trágico coeficiente de 409 por 100.000 habitantes, nas circunscrições de Gamboa e Santana, cuja população apresenta elevada percentagem de operários de baixíssimo nível econômico."

E' justamente nestas duas circunstâncias onde encontramos o maior número de Casas de Cômodos (cabeças de porco) e onde as condições de habitabilidade são as piores possíveis.

Ainda na Conjuntura Econômica:

"... a mortalidade geral do Distrito Federal, varia de um mínimo de 8 por mil em Guaratiba e Copacabana, mortalidade só comparável à verificada em populações de elevadíssimo desenvolvimento econômico ao máximo a 19 por mil, encontrado em Gamboa e Santana, que correspondem às condições de vida de muito baixo nível. E' preciso, porém, não esquecer que se trata de dados brutos, os quais, ajustados à distribuição por idade, ainda mais agravariam a situação de Gamboa e Santana."

Inquérito realizado pelas Associações Francesas para a Salvaguarda da Família e da Adolescência, concluíram que 75 a 85% das crianças inadaptadas provinham da habitação malsã.

A proporção dos inaptados é 14 vezes maior nas habitações superlotadas do que em outras em condições normais.

As estatísticas revelam que a mortalidade é duas vezes e meia maior, quando há mais de duas pessoas por quarto.

Segundo um inquérito realizado em Munich, constatou-se que se a mortalidade infantil é de 3% nas habitações higiênicas, ela atinge 81% quando a família ocupa uma única peça.

O fator promiscuidade, é de tal modo nocivo que um egresso do campo de concentração de Buchenwald ao relatar os padecimentos inflingidos aos prisioneiros declarou:

“... O que havia de pior, naquele campo de morte lenta, não eram os maus tratcs e a falta de alimentação, era a promiscuidade.” (DANIEL PARKER, *op. cit.*)

Ainda da Conjuntura Econômica, de setembro, de 1952 com relação a mortalidade no Distrito Federal, encontramos o seguinte:

“... A mortalidade específica de 0 a 4 anos, varia de um mínimo de 17 a um máximo de 41 por 1.000. O máximo de mortalidade no grupo de 0 a 4 anos, isto é, 41 por mil, ocorre em Santa Cruz, zona onde os 16% de menores de 5 anos denunciam um alto coeficiente de natalidade e que entrando em fase de organização, paga elevado tributo às péssimas condições de habitação e baixo padrão de vida. A seguir Campo Grande e Realengo, cujas condições devem ser similares às da chamada zona suburbana (Meyer-Engenho Novo, Inhaúma-Penha etc.) que engloba 40% da população do Distrito Federal, mas apenas 11% de menores de 5 anos e onde se verifica uma mortalidade específica, para este grupo, de 38 por mil, bem demonstrando o sacrifício que representa a vida da massa trabalhadora residente nestas circunscrições.”

Na cidade de Cleveland, Estados Unidos, verifica-se que os quarteirões de casas de cômodos, habitados, apenas por 10% da população da cidade, custam 26% do total das despesas, com a polícia, bombeiros, serviços de saúde e 36% dos serviços de hospitais.

As estatísticas têm mostrado a influência que tem a “Casa” sobre a natalidade. Nas grandes cidades, onde são muitas as dificuldades na obtenção da casa, observa-se ser o coeficiente de natalidade muito menor do que o interior dos respectivos países.

O quadro abaixo publicado por DANIEL PARKER, *op. cit.* — bem demonstra a realidade da afirmativa.

TAXA DE NATALIDADE  
NASCIMENTOS POR 1.000 HABITANTES 1939

PAISES	TAXA DE NATALIDADE	CAPITAIS	TAXA DE NATALIDADE
França.....	14.6	Paris.....	12
Inglaterra.....	16	Londres.....	13.6
Estado Unidos.....	17.2	Nova York.....	14.5
Alemanha.....	20.3	Berlim.....	16.6
Austria.....	20.9	Viena.....	15.4
Japão.....	27.8	Tóquio.....	23

Segundo JORGE WINGSTON — Alguns aspectos demográficos e econômicos da Agricultura no Brasil:

“As variações regionais nas taxas de reprodução constituem, assim, um fator preponderante na redistribuição da população. Podemos recorrer a indicações indiretas sobre a fecundidade comparativa das mulheres, tomando a proporção entre o número de crianças de 0 — 9 anos sobre o de mulheres de 15 — 49 anos.

Nos quadros rurais das diferentes regiões do país, a proporção varia entre 141,5% e 148,3%, com um valor médio de 143,8%. Ela é uniformemente menos elevada nas áreas urbanas, onde a média alcança apenas 82%.”

Não devemos esquecer, como bem acentuou BERGSON, na sua obra *L'Evolution Créatrice*:

“... Nós somos a condensação da história que vivemos desde o nosso nascimento, antes, mesmo do nosso nascimento... E' com o nosso passado, inclusive a nossa formação original da alma, que desejamos, que queremos e que agimos.”

As crianças de hoje, que serão os homens de amanhã, a quem serão entregues os destinos da Pátria, necessitam de ter vida de família, num “Lar” bem constituído, onde a exemplo de pais bem formados, possam desenvolver suas personalidades, sob a preciosa e imprescindível direção materna.

“... A casa, com tôdas as suas influências sobre a saúde e o caráter, suas inspirações e consolos, representa uma grande parte da nossa vida individual. Não esqueçamos que é na casa do povo, que se forma ou se deforma o caráter e a prosperidade da Nação. Ela representa a escola, primária, real das crianças e tem grande influência estabilizadora na sua vida social. (Cel. FREMENTLE, *The housing of the Nation*).”

Com referência às más habitações, transcrevemos o seguinte trecho da obra de DANIEL PARKER — *Le Lojement*:

“... Cansada, pelos gritos dos pequenos e pelas brigas dos mais velhos, a mãe de família, exausta, não dispõe senão de um recurso: mandar as crianças brincar na rua!

A rua para a criança, representa um pouco de ar puro, algumas vezes o sol; mas, a rua é, também infelizmente a frequência de camaradas pervertidos, os meninos organizarão bandos, que prepararão más ações, roubos, e as vezes, crimes!

Um inquérito feito em Lyon, concernente à delinqüência juvenil, chegou à seguinte conclusão: — a repartição Geográfica, na aglomeração Lyonesa, da delinqüência juvenil coincide, exatamente, com a repartição geográfica das favelas e casas de cômodos.

A rua, que conduz, os meninos a delinqüência juvenil, conduz, as meninas, às más frequências e a prostituição.

Num notável estudo feito pelos médicos G. HEUYER e L. DEROBERT — “A urbanização e suas relações com a delinqüência e o alcoolismo”, achamos a confirmação desta acertiva:

“... Em tôdas as estatísticas sôbre a delinqüência juvenil, pode-se afirmar que, a quase totalidade dos pacientes, 90 a 99%, têm uma origem cidadina.

“... As condições de habitação podem dar indicações sôbre o gênero de vida das famílias. Entre os delinqüentes urbanos, um grande número vive em favelas e cortiços, isto é, em condições de vida onde nenhuma higiene é possível. Barracos, carros de saltibancos, a peça única, onde se aglomeram pais e filhos; a favela privada do conforto elementar; a água, o ar, a luz, tudo falta e cria a atmosfera propícia a amoralidade. A criança dorme perto dos pais, algumas vezes no seu leito; é testemunha de tôdas as intimidades, de tôdas as brigas familiares. Não há lugar, para ela, no sórdido alojamento; a rua, com suas tentações, torna-se, um refúgio e seu centro de vida. Nada é mais nocivo à higiene moral da criança.

“... A delinqüência infantil e juvenil é, sobretudo, um fato social, que se manifesta ao máximo, nas grandes cidades”...

Com relação a criminalidade diz a Conjuntura Econômica, de julho de 1952:

“... E' alarmante o número de crimes praticados no Distrito Federal. De 1942 a 1948, verificou-se um acréscimo de 130%, enquanto o incremento da população, não atingiu 19% nesse mesmo período.”

“... As estatísticas provam que os homens delinquem mais que as mulheres (12 vezes mais); os adultos jovens, mais que os de idade, os cidadãos, mais que os residentes rurais, os pobres, mais que os ricos; e, como decorrência desse fato, os negros, mais que os brancos; os analfabetos mais que os alfabetizados, os solteiros mais que os casados.”

Examinando com cuidado as conclusões acima, sentimos, desde logo, a grande influência moralizadora da casa. Os homens não sentindo em casa o conforto de que carecem, após o trabalho, vão para a rua, freqüentam boteco- quins, embriagam-se e daí resulta o crime; os adultos jovens, também, não tendo o aconchego do lar se desviam; os cidadãos, vivendo aglomerados, em promiscuidade, nas casas de cômodos, favelas, mocambos, malocas, ou educandos, estão muito mais propensos ao crime; os pobres pelas mesmas razões; os negros, são em geral, os que têm as piores condições de vida, pela sua falta de aptidões para ganhá-la dignamente, os analfabetos como decorrência da sua ignorância, os solteiros por falta do lar.

Ainda referindo-se a delinqüência juvenil, assim se expressa a Conjuntura Econômica, de julho de 1953:

“... A delinqüência de menores não é um problema independente, é sim um aspecto do problema geral da delinqüência em tôdas as duas formas.

“... Entre o menor e o adulto não existe somente uma diferença quantitativa, como se pensava antes, mas, essencialmente, uma diferença qualitativa, derivada de que o menor é um ser em formação e, portanto, de personalidade instável. Pôsto que a responsabilidade penal requer um desenvolvimento completo, o menor, não pode ser penalmente responsável, como o maior. São bem conhecidas as causas de delinqüência juvenil, que, no Brasil, assume características graves. A promiscuidade das favelas, mocambos e cortiços, o abandono de menores (mais de 80.000 no Distrito Federal), o analfabetismo, os baixos padrões de vida, enfim, são sem dúvida os grandes responsáveis pelos numerosos crimes de que a estatística judiciária dá conta, praticados, por menores.”

Não devemos esquecer que:

“... O que fizermos pela criança, ou o que fizermos contra ela, fazemo-lo pró ou contra a “Humanidade” e pró ou contra a Pátria”. (CHARLES WAGNER).

A fim de atender aos “móveis” que fazem o Homem agir, “móveis” êstes acima classificados, é necessário que os auxílios prestados sejam eficientes e, não como se tem feito até aqui.

Há duas tendências, no sentido de solucionar o problema da habitação: uma consiste na construção de casas para serem alugadas por preços módicos, o que atenderá àqueles que, economicamente, não podem adquirir a casa; outro, o de vender a casa, àqueles que se encontram em condições de fazê-lo.

Como bem disse LAWRENCE WESTBROOK, Assistente Superintendente da Federal Work Administration, numa comunicação feita ao Congresso Nacional da Casa Popular, em Nova York, em 25 de janeiro, de 1941, há indivíduos com capacidade econômica para comprar “casa” e, outros, que só possuem a de comprar a “ocupação” da mesma.

Para os primeiros, de duas uma: ou êles dispõem do capital para pagar a casa integralmente, ou só dispõem de uma parte do capital necessário à sua

aquisição, no primeiro caso, não há porque nos preocuparmos; para o segundo, é que se deve voltar a atenção, estudando, cuidadosamente, o problema.

“... A vulgarização da propriedade necessita um mínimo de formação de hábitos de economia que, infelizmente, fazem, muitas vezes, falta àqueles, cujas condições econômicas, forçam a viver contando com o que ganham cada dia.” (ROBERT MANCEAU, *op. cit.*).

Lamentavelmente, não há, entre nós o hábito da economia; cada um gasta na medida do que ganha e... quanto ganha! A praxe estabelecida, de financiamentos integrais, a longo prazo, longe de ser um benefício, constitui um ônus para o indivíduo.

“... A experiência mostrou que, fornecer um auxílio a um indivíduo que não está preparado, pelas suas tradições de economia e previdência, para fazê-lo proprietário, é criar-lhe um ônus, do qual não se poderá livrar e que lhe pesando muito desencorajará e aniquilará, nêle, os benefícios da acessão à propriedade.”

E' necessário, pois, que a acessão à propriedade se proceda por etapas e que se estabeleça um sistema de financiamento tal, que eduque preliminarmente, o indivíduo, fazendo-o adquirir hábitos de economia; quanto àqueles que já tenham demonstrado possuir tais condições, deve se proporcionar juros baixos e prazos longos.

E' de grande importância que o indivíduo sinta a necessidade de esforçar-se para adquirir sua casa.

“... O que o Homem obtém, sem sacrifício, perde todo o valor a seus olhos.”

E' preciso que este sistema de financiamento, facilite as mesmas oportunidades, a todos que economicamente, podem adquirir casa.

“... Gritamos: “Liberdade”!; todos desfrutamos “Liberdade”, esquecendo-nos de que, para um número respeitável de nossos concidadãos, essas palavras, significam na realidade, apenas a Liberdade de “morrer de fome”, devido à nutrição insuficiente, de “sofrer de frio”, por falta de roupa adequada e, de “adoecer” devido à falta de habitações satisfatórias. Em uma democracia, a liberdade é mais do que mera expressão acadêmica; deve significar acesso a todas as coisas essenciais à vida decente.

“... Conta-se que, há muitos séculos, um negociante, percorrendo a Noruega, se acercou de um Viking, perguntando-lhe: “quem é o seu chefe?”

“... O Viking, orgulhosamente, respondeu: “Não há chefes, aqui; todos somos chefes!” A igualdade é parte da democracia, quando os elementos essenciais a uma vida decente são, humanamente, distribuídos.” (JOHN GRAHAM JR. — *O problema da Habitação na Escandinávia*).

Numa família, há três fases, ligadas ao problema da casa; a fase de sua constituição e crescimento, a fase da estabilização e a do decréscimo. Na

primeira, se constitui a família e nascem os filhos; na segunda, são, êes educados; na terceira casam e se afastam da casa paterna.

Levado pelo desejo de ter sua casa e, com a facilidade "aparente" de pagamento, o indivíduo não exita em lançar-se nesta aventura, mesmo sendo obrigado a descontar 45% de seus vencimentos, para atender a juros e amortização do financiamento. Nada arrisca e tem uma remota possibilidade de se tornar proprietário.

"... Em segundo lugar, o subsídio governamental corrompe, completamente o indivíduo, que passa pelo infortúnio de viver numa casa subsidiada, desgraça, que lhe imprime marca, de que jamais se livrará" (JOHN GRAHAM, *op. cit.*)

Sendo a construção de preço elevado, sobretudo em relação ao nível geral dos salários, constrói, o indivíduo, em geral, uma casa pequena. Cresce a família e acabam vivendo todos em promiscuidade, com grave risco para a mesma.

"... A promiscuidade agrava os efeitos mortíferos dos cortiços. Tem conseqüências deploráveis, desgraça, mata." (LEON BERNARDE et LOUIS FEINE, *Cours d'hygiène*).

Na fase do crescimento da família, quando aumentam as despesas, com a educação dos filhos, aparecem as dificuldades, não podendo, os mesmos ter os cuidados de que carecem.

Durante quinze ou vinte anos, o indivíduo se esforça, passa necessidades, sacrifica a educação da prole, com um único fito: "o de se tornar proprietário"; acontece, porém que não dispõe de dinheiro, nem para conservação de sua propriedade. No fim, é um descontente, um revoltado, bem como os filhos. Ora, não é esta a finalidade social dos financiamentos. Diariamente se verificam inadimplementos de contratos, ou então, pedidos de reforços de financiamentos! Deixa-se, portanto, de fazer uma obra "social", para se fazer, precisamente uma obra "anti-social".

Encarado, ainda o problema sob o aspecto "social", é necessário que as construções, a serem executadas, atendam aos hábitos e costumes de cada localidade.

Num país, como o nosso, onde há uma grande variedade de climas onde perduram, até hoje, as conseqüências das "capitanias Estanques" não é possível estabelecer um tipo único de habitação.

Faz-se mister, também, que, como bem disse DANIEL PARKER, *op. cit.* :

"... As aglomerações, que serão constituídas pelas novas construções, não resultem na segregação das famílias.

As cidades jardins industriais, que reúnem exclusivamente, famílias de uma determinada profissão, não constituem um meio normal de vida e esta solução não deve ser aceita quando for possível fazer diferentemente.

A solução de "aquartelamento", de H.B.M. (*Habitation à bon marché*), que opera uma segregação segundo uma categoria social e o número de filhos, deve, também, ser rejeitada.



Devemos nos esforçar para constituir um meio de vida verdadeiro com diversidade indispensável de profissões, de funções e de idades.”

Estas palavras confirmam o que disse em 1842, o Sociólogo LANQUETIN:

“...No dia em que tivermos bairros aristocratas e bairros proletários, bairros de ricos e bairros de indigentes... teremos destruído a base essencial da ordem pública e preparado tremendas calamidades a nosso País.”

Os inquéritos realizados em diversos países, mostram que a solução ideal é a casa individual, com quintal e, não se exagera, afirmando que, 75% das famílias, desejam habitar uma casa nestas condições, sendo que, a maioria delas, almeja ser proprietária.

Em inquérito realizado em agosto e setembro de 1952, pela Divisão de Estatística e Documentação Social da Prefeitura de São Paulo, chegou-se a seguinte conclusão:

“... Das 1.422 pessoas perquiridas, 970, na percentagem de 71.48% do total de 1.357 pessoas que declararam suas respostas, são adeptos da casa térrea, ao passo que 328, isto é, 24,17% preferem casa assobradada. Apenas 59 pessoas, isto é, 4,55% preferem apartamentos.

“... 72,5% das pessoas perquiridas desejam quintal grande (974 pessoas).”

Infelizmente o crescimento exagerado das cidades criando os problemas de transporte e o encarecimento das terras obriga a moradia em prédios de apartamentos, próximos aos centros de trabalho.

O quintal, não só torna a moradia mais alegre, como, também, permite, à família, fazer economias com sua utilização.

Num inquérito realizado em França, pela “Liga Francesa do Pedaco de Terra e do Lar”, lê-se:

“... A produção do quintal não é desprezível. Admitia-se, em 1942, que um quintal de 200 metros quadrados produzia, em média 3.000 francos de legumes, podendo, mesmo fornecer 4.000 francos, que, neste mesmo ano, os quintais familiares asseguraram, a 3.000.000 de famílias, 15% do mínimo fisiológico vital, em condições de crise excepcional, é verdade.”

E' indispensável que a “casa” seja um reflexo do seu ocupante, que este lhe possa imprimir seu cunho pessoal, que as construções não se assemelhem a um aquartelamento, onde os indivíduos vejam dissolvida a sua personalidade.

ROBERT MANCEAU, *op. cit.*, diz:

“... Há, aí, uma noção de estética, que se não deve negligenciar: o gosto da propriedade, com efeito, será tão mais ardente no novo proprietário, quando sua habitação tenha um certo cachet, um caráter um pouco artístico, ou, pelo menos, uma certa origina-

lidade. O trabalhador se afeiçoará tanto mais à sua casa, quando encontrar nela um aspecto particular, "um cunho mais pessoal". Eis porque é necessário evitar de construir em série, num sentido de economia exagerada, casas iguais. E' necessário que cada um possa conhecer sua casa, de longe, e acha-la mais bonita que a do vizinho."

No centro das cidades, onde é necessário, também, construir habitações para atender às necessidades da população, não é possível a construção de casas isoladas; o problema terá que ser resolvido com a habitação coletiva, devendo, esta, porém, ter, no máximo, três pavimentos, como demonstram os estudos feitos a respeito e, cercadas de espaços verdes.

Até aqui tratamos da casa na cidade, no campo a sua função é um pouco diversa, isto é, compreende a da cidade acrescida da sua função no campo que é o de fazer parte do trabalho. Na cidade um indivíduo pode morar sob uma ponte, não tem uma casa, tem apenas um abrigo, o que lhe não impede de trabalhar. No campo a situação é diversa, a casa e suas dependências, estão intimamente ligadas à terra.

A habitação é um fator econômico de estabilidade da família:

"... A sua moradia (do campônio) é o símbolo da estabilidade, porque ele a considera também como a planta, porque, em verdade, ela tem suas raízes na "sua" terra: E' a propriedade no mais sagrado sentido da palavra. (Castro Barreto).

A casa é um elemento de fixação do homem à terra, sobretudo quando ele contribui com seu próprio esforço para a sua construção. Para que se julgue da influência da fixação do homem, vem de molde citar o que se passa no Uruguai, onde a percentagem dos filhos ilegítimos é de 30% em todo o país, e de 60% nas províncias do Norte, onde o homem que se dedica à pecuária, não se fixa, é por assim dizer nômade.

Com relação dos filhos ilegítimos, decorrência de famílias mal constituídas por falta de educação e casa, encontramos os seguintes dados relativos ao Distrito Federal:

"... A percentagem no Distrito Federal, é de 15,0%... podendo mesmo ser considerado até 21.%.

Com relação aos partos, encontramos os seguintes dados:

ESTADO CIVIL	PRÓ-MATRE PARTOS EM 1948	POLICLÍNICA BOTAFOGO 510 OBS.	MATERNIDADE ESCOLA	MATERNIDADE HOSPITAL M. COUTO
Casadas	74%	79%	49%	43%
Solteiras	23%	16%	46%	54%
Viúvas	5%	5%	5%	5%

Observa-se que, onde tudo é gratuito, como no Hospital Miguel Couto, pode-se estabelecer o seguinte, segundo o estado civil e a cor:

ESTADO CIVIL	BRANCA	PARDA	PRETA
Casadas.....	60.9%	40.3%	28.8%
Solteiras.....	35.0%	59.9%	68.5%
Viúvas.....	4.1%	1.8%	2.9%

“.... Verifica-se outrossim que das brancas internadas 61% eram casadas-e das pretas, apenas, 29%. Tal desproporção resulta, evidentemente, do baixo padrão de vida das pessoas de cor entre nós.”

Resulta do baixo padrão de vida um baixo coeficiente de natalidade como se verá pelo quadro que segue:

#### DISTRITO FEDERAL EM 1944

CÔR	NASCIDOS VIVOS	COEFICIENTE DE NATALIDADE	POPULAÇÃO
Branca.....	72.1%	21.5%	71.2%
Pardos.....	21.5%	26.5%	17.5%
Pretos.....	6.4%	10.0%	11.5%

Para obter a paz social, é preciso vulgarizar a propriedade, tornando-a acessível a todos, — homem do campo ou da cidade, trabalhadores ou burgueses.

O problema terá sua solução facilitada quando as construções forem racionalizadas e houver o auto-financiamento, isto é, quando se conseguir construir barato e financiar a juros baixos e sobretudo quando melhorarem as condições de educação da nossa gente.

#### SUMMARY

1. *Social conditions required for human existence according to BERTRAN THOMPSON.*
2. *The meanings of "social" analyzed.*
3. *The fundamental necessities of men according to J. GUÉRIN DESJARDINS.*
4. *Housing and health. Correlation between poor housing and high mortality rate. Several authorities and statistical data quoted on the matter.*
5. *The influence of housing on birth rate.*
6. *Poor housing and juvenile delinquency.*

### *A Operação Município e a Técnica de Descentralização Administrativa*

A. DELORENZO NETO

#### I

No mecanismo da Administração Pública — para a solução das ingentes tarefas que lhe são atribuídas no Estado moderno — tem precedência o exame do problema financeiro. Reconhecida essa precedência, na organização estatal, êle se transforma na discussão dos sistemas da discriminação de rendas. A Constituição Federal, adotando um dêles, estabeleceu, em discriminação exigida entre os entes federados, as receitas que lhes cabem. Do ponto de vista administrativo estamos diante de um fato consumado. Qualquer discussão teórica sôbre a oportunidade ou inoportunidade, erros ou desacertos do texto constitucional, redundam, sem dúvida, numa discussão cerebrina. O que importa considerar, isto sim, é nos meios adequados, práticos e seguros, de serem enfrentadas as deficiências da Constituição, em suas repercussões na atividade interna dos três níveis de Governo, e mais particularmente, em relação ao mais pobre dêles o município. A União encontra os meios financeiros que lhe possibilitam a realização de seus objetivos, no Orçamento. Os princípios que devem reger a elaboração orçamentária obedecem ao disposto no art. 73, em cujo critério normativo predominam como condições necessárias à sua própria natureza a *unidade*, a *periodicidade anual* e a *especialidade dos créditos*. Adotado o princípio da universalidade, o orçamento federal há de abranger tôdas as receitas e tôdas as despesas; e quanto ao custeio dos serviços públicos, obedecida a exigência da discriminação, é preciso que se incluam separada e não englobadamente. Além do disposto no art. 73, há regras especiais sôbre a aplicação anual da receita para certos casos relevantes, tais como o desenvolvimento do Ensino, o Plano de defesa contra os efeitos da sêca do Nordeste e o plano de valorização econômica ou Amazônia, — consubstanciadas nos artigos 169, 198 e 199. Evidentemente a Seção VI, do Capítulo VI da Constituição Federal, versando sôbre o Orçamento não estabelece nenhuma norma especial sôbre aplicação de dotações aos Municípios, como exemplo dos artigos citados, mas também não ocorre ali (como em todo o seu sexto) nenhuma cláusula negatória ou restritiva dessa aplicação. Por outro lado, poder-se-ia considerar como impróprio à Constituição conceder tratamento particular aos municípios ao tratar da matéria orçamentária da União, tendo em vista a discriminação rígida de rendas adotada em corres-

pondência e entidades intraestatais rígidas. Nestas condições, o raciocínio nos condiziria a conceber uma economia própria para os problemas próprios, dentro dos orçamentos, na conformidade de sua natureza federal, estadual ou municipal. Se a discriminação de rendas estabelecida no art. 29 é de boa técnica, porque nos permite saber quais os impostos e taxas que são municipais “por natureza”, e quais os impostos e taxas além desses, isto é, “por preceito da Constituição de cada Estado — membro”, por outro lado ela limita o desenvolvimento das finanças locais, que assim concebido em termos rígidos constitui um entrave ao progresso dos municípios, máxime em país como o nosso abatido por desajustamentos e crises freqüentes. Nos países que adotam o sistema flexível em matéria financeira, toda assistência aos entes locais é facilitada pelo simples mecanismo das leis ordinárias. Portanto, a alegação de que os municípios desnecessitam de uma ajuda sistemática através do Orçamento da União, porque possuem para economia própria fortemente alicerçada na Constituição em face da discriminação de rendas do art. 29 — não procede. Essa ajuda financeira, considerados os defeitos da discriminação constitucional, é tanto mais legítima e imprescindível, se atentarmos à penosa situação deficitária em que se encontram os municípios brasileiros. E’ o de que nos convencem êstes elementos sucintos e expressivos:

SITUAÇÃO GERAL DAS FINANÇAS MUNICIPAIS - DADOS DO I.B.G.E.

RECEITA GLOBAL DOS MUNICIPIOS CR\$ 1.000,00

1948	1949	1950
2.821.655	3.753.915	4.794.286
DEFICIT		
- 77.405	- 299.78-	- 401 473

Nem se dirá que o deficit seja motivado pela prática de empréstimos para obras produtivas: essas operações são muito escassas, tendo sido estimuladas muito recentemente, e mesmo assim nos grandes Estados, como o de São Paulo. O quadro acima denuncia, pois, a situação da crise municipal oriunda, sem dúvida, em grande parte da escassez de recursos financeiros. Torna-se imperioso seja a tendência municipalista da Constituição efetivada por medidas complementares que, sem enfrentar os percalços de uma alteração do seu texto, inoportuna e demorada, possibilitem imediato fortalecimento do poder financeiro das Prefeituras. E, dentro do espírito da Constituição — que deve ser interpretada num sentido político — social, para dar ao Governor todos os instrumentos possíveis que permitam a ascensão das coletividades territorialmente diferenciadas ao bem comum — é que se pode utilizar o Orçamento Federal como um meio de emergência para o atendimento de

tantas reivindicações municipais. Aliás, acolhida a participação direta da União, através da sua lei de Meios — ou de Orçamentos especiais, como o do plano Salte, — na recuperação municipal, ter-se-á adotado uma prática que concorda com a tendência moderna de ampliarem-se os seus quadros clássicos. A propósito Laufenburger, o insigne professor de Finanças na Faculdade de Direito de Paris, declara que: “Les finances publiques ont perdu leur caractère de neutralité, elles ont été mises partout au service de la politique économique et sociale”. (1) Perdendo a sua “neutralidade” os Orçamentos da União, assistindo aos Municípios, ganhará um sentido de base, passando a constituir uma poderosa via tecnicamente acessível à atribuição de ajuda financeira aos empreendimentos de que tanto carecem.

## II

A Operação-Município, ou seja, o Plano Nacional de Obras e Serviços Municípios — objeto de Recomendação Especial aprovada pelo II Congresso Nacional de Municípios, em São Lourenço — fundada nessas possibilidades constitucionais e técnicas, vem resolver definitivamente o problema assistencial para as áreas locais. A amplitude dos seus objetivos vem claramente enunciada no art. 2.º do projeto Jarbas Maranhão, pelo qual foi levado a debate na Câmara dos Deputados, e que dispõe:

“O Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais (Operação-Município) terá como objetivo principal promover o desenvolvimento econômico social dos municípios brasileiros, de maneira que os transforme em unidades de sustentação do progresso econômico-social do país, especialmente em seus aspectos agrícola — industrial, preservação da saúde pública, difusão do ensino técnico profissional aparelhamento para os transportes e comunicações e produção de energia”.

Convém ainda referir o § 1.º do artigo citado:

“Art. 1.º O objetivo visado no artigo deverá ser alcançado mediante:

I — a criação da Comissão Nacional Organizadora do Plano;

II — a votação, em lei especial, do Fundo Financeiro, constituído de recursos vinculados às obras, serviços e demais empreendimentos a serem computados no Plano;

III — a criação da Comissão Nacional Executiva do Plano, cuja organização deverá ser pautada nos moldes da administração do Plano Salte;

IV — a assinatura de convênios nos quais fique estabelecida, tanto quanto possível, a descentralização administrativa mitigada, reservando-se à União a orientação e o controle técnico dos respectivos projetos, de modo que se ressalve a aplicação dos recursos na forma prevista pela presente lei e atos que lhe forem subsequentes ou complementares;

---

(1) Finances Comparées, Paris, p. 325.

V — a votação de lei especial relativa ao sistema financeiro da execução do Plano, atendidos os fundamentos que presidem o da execução do Plano Salte;

VI — a formulação do projeto do Plano (Lei de Programa) pela Comissão Nacional Organizadora do mesmo, a fim de que seja encaminhada ao Congresso para votação de lei especial integrada pelas tabelas discriminativas das obras, serviços e demais empreendimentos a serem atendidos”.

O Plano será executado em cinco exercícios e abrangerá o total de Cr\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de cruzeiros) na sua primeira fase, porém, o projeto em seu artigo 11 cogita da abertura do crédito especial de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros) para os trabalhos da sua comissão Nacional Organizadora.

Pois bem, de acôrdo com o exposto, a Operação Município adotará a metodologia do Plano Salte, estruturando-se em Orçamento especial. E, nestas condições, se transformará em técnica de descentralização administrativa, das mais poderosas e eficazes que temos conhecido, porquanto exercerá uma ação transformadora na vida municipal pela multiplicação dos investimentos, criação de utilidades e disseminação através do vasto hinterland de todos os instrumentos de civilização necessárias à valorização e ascensão das massas rurais. A Operação-Município representará, por isso mesmo, um elemento de estímulo e robustecimento à autonomia política. Sem firmes fases financeiras, esta se tornará precária e inexistente, ou mera ficção jurídica a serviço da demagogia e da aventura política. Não será a Operação-Município um modo pelo qual passará a União a controlar maquiavêlicamente os municípios: será, ao contrário, a fórmula legal mais adequada de cooperação financeira, no seio da qual, em sua plenitude, se assegura uma comunicação de recursos dentro da mais apurada técnica das relações interadministrativas, que tão grande relêvo vem adquirindo no direito público contemporâneo. Neste particular, convém lembrar a lição do eminente jurista uruguaio APARÍCIO MENDEZ, que ensina: “Al fragmentar-se el Estado en entidades con poderes propios de origem constitucional o legal se produce automaticamente un conjunto de negociaciones o vinculaciones de carácter subjetivo y transitorio, por medio de los cuales se trata voluntariamente de obtener prestaciones recíprocas, de exigir el cumplimiento de servicios establecidos por la ley, de pactar la ejecucion de obligaciones pendientes. Se trata, pues, tal como se presenta hoy e la consideracion del estudioso, de um problema típico de los regimenes com amplia descentralizacion. La specialization funcional hace que cada ente descentralizado tenga que recurrir o al poder central e a los órganos departamentales e a los organismos similares para obtener la prestacion de determinados servicios”. (2)

Nos Estados federais as relações interadministrativas melhor se objetivam, nos interesses superiores das populações, pela prática da descentralização. E a descentralização administrativa é o processo que nos demonstra cla-

---

(2) Las Relaciones Inter-administrativas, Montevideo, 1943, p. 12.

ramente, que, em verdade o poder federal é uma síntese de poderes locais, e que não existindo por si é a expressão dessas unidades autônomas. O Estado Federal enquanto sistema, como todo racionalmente organizado, só existe em função dos elementos, que o compõe. O reconhecimento das influências locais sobre os assuntos gerais, determinando uma nítida correlação entre descentralização política e a descentralização administrativa pode ser observada nos Estados Unidos. Portanto, a teoria e a prática nos encaminham a considerar indispensável ao progresso da Nação, a cooperação cada vez mais estreitada entre a União e os poderes locais, e cada vez mais reduzida a possibilidade de conflito entre êles.

A Operação-Município vem operar o reerguimento dos municípios brasileiros, sobretudo, tendo em vista a sua função descentralizadora. Essa a nosso ver a sua característica fundamental, essencial. E como técnica de descentralização político-administrativo, que irá contribuir para o melhor conhecimento das áreas locais, sua expansão e limites funcionais. (3) As dimensões com que foi elaborada, o seu sentido moderno de técnica descentralizadora a serviço da administração, a sua aptidão para restaurar valores econômicos nas áreas empobrecidas — fazem com que deva merecer todo apoio dos nossos legisladores, a fim de que transformada em lei venha, ainda em tempo sanear tantos males que afligem as populações rurais e urbanas do Brasil.

---

(3) cf. TEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *Quatro Estudos* — Rio, 1954, p. 29. Conforme esclarece este ilustre mestre, são notáveis os estudos sobre as áreas locais, do professor Lipman, da Universidade de Oxford.

Com um atraso de mais de meio século, no tratamento do problema em relação aos Estados Unidos da América, a administração federal do Brasil está cogitando de implantar um sistema de classificação (de cargos) ao mesmo tempo que procura atender às necessidades econômicas prementes do funcionalismo civil.

Arízio de Viana, DASP, Instituição a Serviço do Brasil, 1953.



### *O Escoamento das Águas*

JAIR TOVAR

#### 1. HARMONIA DOS TEXTOS DOS CÓDIGOS CIVIL E DAS ÁGUAS

ENTRE as disposições preliminares estatuídas pelo Código para regularem o regime das águas comuns e particulares, encontra-se a contida na seguinte regra, que diz respeito ao escoamento natural das águas: "Os prédios inferiores são obrigados a receber as águas que correm naturalmente dos prédios superiores":

Como seu complemento, estabelece no parágrafo único: "Se o dono do prédio superior fizer obras de arte para facilitar o escoamento, procederá de modo que não piore a condição natural e anterior do outro".

Êstes dois preceitos condensam matéria já preexistente no Código Civil, que a reúne num só artigo, com a seguinte redação:

"O dono do prédio inferior é obrigado a receber as águas que correm, naturalmente, do superior. Se o dono dêste fizer obras de arte para facilitar o escoamento, procederá de modo que não piore a condição natural e anterior do outro".

Neste último Código, encontra-se colocado entre os chamados *direitos de vizinhança*, seguindo-se a orientação do Código de Zurique, arts. 144 e 145, donde foi copiado (1) evitada assim sua classificação no instituto jurídico da servidão.

Assim procedendo, quis o legislador salientar que a obrigação aí prevista era menos uma contingência de ordem social, que um fenômeno de ordem física a obedecer; e ao invés de registrar o preceito entre as servidões, estipulou-o como restrição à propriedade, oriundo de imperativo da natureza, decorrente do estado de vizinhança.

Nosso direito anterior já mantinha essas determinações (do artigo e do parágrafo), servindo-se de subsídios que procediam do direito romano. (2)

(1) SÁ PEREIRA, *Man. do Código Civil*, n.º 92.

(2) CLOVIS, *Código Civil com.*, vol. 3, art. 563.

Vejam-se em VERSIANI VELOSO, *Textos do Direito Romano*, esta e outras passagens com as respectivas traduções: "*Si ex agromeo aqua fluens noceat loco qui est intra contentia. Est aedificio: non posse me aquae pluviae arcendae conveniri, quod si ex contentitus profluens in neum agrum deflaut, eique noceat*" (Dig., L. 39, T. 3, fr. 1 § 20, De aqua).

## 2. A RAZÃO DE SER DO PRECEITO

A razão de ser do preceito do art. 69 e seu parágrafo único do Código de Águas, conforme ficou expresso, reside na própria contingente situação dos prédios: dos terrenos do mais alto a natureza faz escorrer as águas para os terrenos do mais baixo.

A lei recebe a lei de ordem física e transforma-a em princípio social, no interesse da solidariedade humana.

Comentando a hipótese disse elegantemente um dos nossos juristas: "É claro que a sociedade não faz aqui senão sancionar e reconhecer um decreto da natureza". (3)

Para refôrço do conceito, existe tanto no dispositivo de um, como no do outro dos dois Códigos, uma expressão típica que nos adverte a outras considerações, ou seja a expressão *naturalmente*.

Já LAFAYETTE explicava que a determinação legal da espécie só tinha cabimento com as águas pluviais (*quae de coelo cadunt*) e com as que nascem espontâneamente do prédio superior (*quae in fundo oriuntur*), contanto que sigam "a direção que lhes imprime a configuração nativa do solo". (4)

As águas pluviais e as águas nascentes são de fato aquelas únicas protegidas pela força do preceito; mas é ainda necessário que o curso se faça em princípio sem nenhuma interferência do homem, obedecendo simplesmente o pendor natural do terreno.

## 3. ÁGUAS NÃO INCLUÍDAS NA HIPÓTESE

Do exposto decorre que não são protegidas pelas disposições legais, atinentes ao escoamento, as águas nas seguintes hipóteses:

a) quando procedentes de polos ou cisternas, diques, açudes e outros reservatórios; nem as que brotem de fonte ou veio abertos pela indústria humana, embora se lhes deixe seguir a inclinação natural do terreno. (5)

b) quando provêm de fábricas, usinas e oficinas industriais, que entretanto podem vir a gozar de outro favor legal de escoamento por meio de aqueduto, diferente, entretanto, daquele em análise, referente ao escoamento natural; (6)

c) quando vêm à superfície por meio de bombas hidráulicas ou motores elétricos, ou quaisquer outros aparelhos mecânicos, ainda que elas se destinem exclusivamente à irrigação (7);

---

(3) SÁ PEREIRA, *op. e loc. cits.*

(4) LAFAYETTE, *Dir. das Coisas*, § 121 A.

(5) CARVALHO DE MENDONÇA, *Rios e Águas Correntes*, n.º 172; LOBÃO, *Águas*, § 159; LAFAYETTE, *op. e loc. cits.*

(6) SÁ PEREIRA, *op. e loc. cits.*

(7) CARVALHO SANTOS, *Código Civil lit.*, vol. 8, nota 2 ao art. 563.

d) quando escorrem do beiral dos telhados, desobedecendo o estatuído no art. 575 do Código Civil; (8)

e) quando defluem de áreas inclinadas por força artificial para o prédio inferior.

Referindo-se às exceções, CARVALHO SANTOS adverte que o preceito deve ser examinado por dois aspectos: não só quanto ao modo pelo qual as águas derivam, mas também quanto ao modo de serem conduzidas ou escoadas.

O prédio inferior não é obrigado a receber as águas que, embora brotando no superior (nascentes) ou nêle caíam com a chuva (águas pluviais) dêle não defluem naturalmente. (9)

E na esteira das observações de PACIFICE-MAZZONI, cita algumas hipóteses que podem ocorrer, entre as quais as seguintes:

a) se as águas passam a defluir por se ter rompido um anteparo ou reprêsa, natural ou artificial, dependendo a solução da natureza dessa reprêsa ou anteparo, não sendo obrigação do prédio inferior receber as águas, se era natural;

e em contrário, se artificial; pois que o proprietário do prédio superior não assume a obrigação de preservar eternamente o inferior de escoamento natural;

b) se as águas brotam no terreno superior em consequência de sondagens, ou em consequência de quaisquer outros trabalhos, reconhecendo-se para o caso a solução do art. 564 do Código Civil.

Todavia, a solução de casos que podem advir, não admite uma orientação padronizada com antecipação, e cada qual deve ser resolvido após atencioso exame de suas circunstâncias peculiares, tendo-se em vista a regra constante da obrigação de receber o prédio inferior as águas que escoarem *naturalmente*, sem que tal constitua uma servidão.

#### 4. O ESCOAMENTO PODE SER PERIÓDICO OU CONTÍNUO

E' preciso esclarecer que o disposto no tocante ao escoamento das águas não carece de que êle seja contínuo, ininterrupto.

Isso, aliás, bem se compreende com o fato de estarem as águas pluviais incluídas entre aquelas que correm naturalmente.

Daí, incluírem-se também na determinação legal as águas extravasantes de charcos ou lagoas, em consequência de enchentes.

Nesse caso, o dono do prédio inferior não fica impedido de realizar as obras necessárias para evitar êsses extravasamentos, desde que tais obras não prejudiquem o prédio superior.

---

(8) "O proprietário edificará de maneira que o beiral de seu telhado não despeje sôbre o prédio vizinho, deixando, entre êste e o beiral, quando por outro modo o não possa evitar, um intervalo de dez centímetros, pelo menos".

(9) CARVALHO SANTOS, *op. e loc. cit.*

Assim também pode acontecer em geral a tôdas as águas, que escorram naturalmente, contínua ou periódicamente, quando a proprietário do prédio para onde correm se ofereça para desviá-las desde que seja possível, por meio de obras (sempre que não haja interesse contrário do prédio superior), não só para esgotos, cursos d'água ou qualquer outro escoadouro.

##### 5. RECIPROCIDADE DE OBRIGAÇÕES ENTRE OS PRÉDIOS SUPERIORES E INFERIORES

Como resultante imediata do direito do prédio superior poder escoar as águas, que correm naturalmente para o prédio inferior, surge a obrigação de não embarçar o proprietário dêste o fluxo das águas, erguendo qualquer óbice que as desvie ou represe.

Essa obrigação não o inibe da realização de obras, que tornem o escoamento menos prejudicial ao seu prédio, quer evitando-lhe danos, quer mesmo tirando proveito dêsse gravame da natureza, desde que se não modifique a feição do escoamento natural no prédio superior, nem se cause, outrossim, qualquer dano ao mesmo prédio.

Em compensação, se o proprietário do prédio superior, no intuito de se utilizar das águas ou beneficiar seu fundo, desvia-as do seu curso natural para o prédio inferior, com êsse desvio já não o socorre a lei para fazer o prédio inferior suportar o escoamento, embora se venha êle a fazer naturalmente após a utilização ou beneficiamento.

Basta que haja a modificação do curso traçado pela natureza, para que cesse a obrigação do prédio inferior.

Quando êsse desvio se opera por força accidental da própria natureza, deixando as águas de escoar por onde sempre fizeram normalmente o seu fluxo, para o fazerem por outro, já a solução preconizada é diversa e o ônus desaparece daquele ponto por onde se escoava, para recair sôbre o novo caminho naturalmente preferido. (10)

##### 6. CARREAMENTO DE TERRAS E OUTROS MATERIAIS

Com as águas que defluem naturalmente de um terreno para outro, podem ser arrastadas terras, seixos, arbustos e quaisquer materiais úteis ou prejudiciais.

Em relação aos mesmos, prevalecem, idênticas obrigações às estudadas, no tocante às águas, desde que tais objetos sejam arrastados naturalmente, sem interferência do homem.

Nem o proprietário do prédio inferior pode praticar obras que impeçam a entrada dessas matérias carreadas, nem o do prédio superior pode impedir que elas venham porventura fertilizar o fundo inferior com o prejuízo do seu prédio. (11)

(10) CARVALHO SANTOS, *op. e loc. cit.*

(11) PACIFICI-MAZZONI, *Ist. Dir. Civ. Italiano*, vol. III, parte 2.<sup>a</sup>, n.º 234.

## 7. INDENIZAÇÃO

No tocante à indenização às hipóteses diversas de danos ou prejuízos que podem ocorrer, causados pelas águas, quando correm do prédio superior para o inferior, estão sujeitas a soluções distintas, ainda aqui subordinadas à simples ação da natureza ou à intervenção artificiosa do homem.

Como verdadeiro corolário dos princípios que vêm sendo expostos, no primeiro caso não é reconhecido direito à indenização, enquanto no segundo acontece o inverso.

Observa SÁ PEREIRA: “Não é que as águas, que correm naturalmente, não causem dano como as outras, cujo curso é devido à arte do homem; às vezes, mesmo, êle será muito maior naquele caso que neste. Mas é que naquele o dano não é juridicamente reparável, isto é, o proprietário do prédio inferior não pode exigir do dono do prédio superior que o indenize do prejuízo sofrido porque, como dizia o jurisconsulto romano, não é a água mas a natureza do terreno que o causa — *non aqua sed natura loci nocet* (*Dig. de aqua et aquae pluviae arcendae*, 1, 14)”. (12)

Compensações reconhecidas, entretanto, ao prédio inferior, são as que consistem do direito exclusivo sobre a terra e materiais transportados pelas águas e depositadas em seu terreno, bem como a utilização das águas em todos os sentidos, sem que assista qualquer direito ao dono do fundo de onde provêm. (13)

LOBÃO isso reconhecia nos seguintes termos: “Essas águas levam enxurros que engrossam e utilizam os mesmos prédios, compensando com êste cômodo êsse incômodo”. (14)

## 8. VIZINHANÇA E CONTIGÜIDADE

A expressão “vizinhança” tem sido muitas vezes restringida pela de “contigüidade”, cuja compreensão é de proximidade imediata, enquanto aquela pode envolver uma proximidade simplesmente mediata.

O Código Civil, ao fixar o preceito que vimos estudando, situa-o entre os chamados “direitos de vizinhança”.

Realmente, não só os prédios contíguos àqueles onde caem as águas pluviais e para onde se escoam as águas nascentes, são obrigados a receber as que fluem naturalmente do superior para o inferior; mas todos, *sucessivamente*, que se achem em situação de inferior, desde que presos a essa relação de vizinhança, até encontrarem as mesmas águas o seu escoadouro natural; ou sejam consumidas em qualquer uso; ou se modifique por arte do homem a feição do seu curso.

Aliás, êsse já era preceito do direito romano, (15) que foi acatado pelos nossos juristas.

(12) SÁ PEREIRA, *op. e loc. cits.*

(13) CARVALHO SANTOS, *op. e loc. cits.*, n.º 5.

(14) LOBÃO, *Trat. das Águas*, § 158.

(15) *Digesto*, L.

Nessa compreensão de vizinhança têm-se admitido mesmo os terrenos separados por estradas públicas e muros divisórios, que, em tal caso, devem dar passagem bastante para o fluxo natural. (16)

No caso de estrada pública, rua ou outro qualquer bem do domínio público comum, parece fora de propósito a divergência, que quer excluir a administração pública da obrigação de suportar o gravame da natureza.

O Código de Águas não faz nenhuma restrição nesse sentido; e sendo êle um corpo de dispositivos de direito público e direito privado, afiguram-se-nos na obrigação de suportar as águas do escoamento natural quaisquer prédios inferiores, embora daquele domínio.

#### 9. O ESCOAMENTO NÃO É UMA SERVIDÃO EM FAVOR DO PRÉDIO INFERIOR

E' interessante ressaltar que essa disposição preliminar, relativa ao aproveitamento das águas, estabelece um *dever* para os prédios inferiores, não podendo de tal modo ser interpretada, como se já tem erradamente procedido, como um *direito* de receber as águas.

Tal pode ocorrer, entretanto, por meio de servidão convencional.

Assim, sem que lhes assista êsse direito real, os donos dos prédios inferiores não podem reclamar contra a utilização das águas a montante, qualquer pretexto ou fundamento, mesmo sob o de que elas lhes viriam a ser mais úteis que ao prédio de onde provinham.

#### 10. AÇÕES RELATIVAS AO ESCOAMENTO

No tempo em que a processualística repartia as ações por extensa série com denominações especiais, traçando-lhes os motivos fundamentais e especificando-lhes os requisitos inerentes, bem como determinando desde logo as defesas admissíveis a cada uma delas em partícula, as ações possessórias, a negatória e a confessória, eram as comumente invocadas para os casos relativos ao escoamento das águas.

Tinha, então, a hipótese em análise, o tratamento conferido às servidões, conforme de fato nosso direito a considerava. (17)

Hoje, as ações adequadas para a espécie, uma vez saídas do ciclo das espécies de caráter possessório, entram no quadro geral das ações ordinárias, subordinadas a um rito único, e sem formas ou requisitos específicos.

#### 11. OBRAS FEITAS PARA O ESCOAMENTO

O parágrafo único do art. 69 e a segunda parte do art. 563 do Código Civil mantêm a mesma redação, referindo-se às obras de arte, que o proprietário do prédio superior pode realizar, para que facilitado fique o escoamento das águas.

(16) CARVALHO DE MENDONÇA, *Rios e Águas*, n.º 172.

(17) LAFAYETTE, *op. cit.*, § 135 e 136; LACERDA, *Dir. das Coisas*, Vol. 2.º § 106; CORRÊA JULLES, *Doutrina das ações*, § 56 a 60; NUNES DA SILVA *Direito processual, geral*, § 13.

A condição básica estabelecida para que tais obras sejam admitidas, é a de que não venham a piorar a condição natural e anterior do prédio a jusante.

Essa exigência da lei vem esclarecer que não há proibição integral do auxílio do homem, para que facilitado fique o curso das águas.

Uma vez conservada a mesma natureza do terreno por onde as águas correm e não piorada a condição anterior da descarga, a proibição inexistente.

Refere-se tal proibição:

a) à mudança da direção do curso natural das águas para um declive diferente;

b) ao emprêgo delas, antes do seu escoamento, em usos que a tornem nociva, corrompida ou carregada de detritos;

c) a reuni-las em canal, ou represá-las, ocasionando como conseqüência, imprimir-lhes maior rapidez ou volume (18);

d) a tornar o seu curso de contínuo em intermitente ou vice-versa; (19)

e) a não impedir o prédio inferior de proceder à reconstrução de diques ou anteparos anteriormente existentes no fundo superior, desde que não se pratique inovação contra o imperativo da natureza, prejudicial a êsse prédio;

f) a não poder desviar o escoamento para a estrada pública, ou particular, sôbre que lhe assiste servidão de trânsito. (20)

O dono do fundo superior não fica, entretanto, inibido de realizar obras para o aproveitamento das águas, nos usos que lhe aprouver; ao contrário, podê utilizá-las tôdas, com ou sem tais obras.

O que não pode, é fazê-lo piorando a condição anterior do prédio inferior.

Faça a utilização sem piorar essa condição e de maneira que o fluxo remanescente da água não seja obstado de seguir sua natural direção e nada se lhe poderá objetar.

No tocante às águas, que forem utilizadas, já não poderão ter curso pelo prédio inferior, quando conspurcadas, a não ser que se estabeleça uma servidão convencional para êsse fim. (21)

E' pois, necessário que não só as obras como a utilização se efetuem sem prejuízo do curso normal e natural das águas.

Esta ressalva em favor dos prédios inferiores subsiste mesmo no caso de não haver contiguidade; e ainda que o prédio intermediário na vizinhança consinta nas obras, de que resulte modificar-se para pior a condição natural e anterior, visto que a anuência do titular do prédio intermediário não importa na anuência dos demais também protegidos pela disposição legal.

Ponto sôbre o qual existe dissertação controversa na doutrina, é o de se saber se o prédio a montante pode reunir a água esparsa da chuva ou de nascentes, para que flua por um só canal e se escoe por um só ponto.

---

(18) LAFAYETTE, *Dir. Coisas*, § 121 A.

(19) CARVALHO DE MENDONÇA, *op. cit.*, n.º 170.

(20) *Idem*, *idem*.

(21) PACIFICI-MAZZONI, *Ist. di Dir. Civ. Ital.* Vol. III, parte II, n.º 232.

Em nosso entender, reputamos a solução subordinada ao critério da prova da condição natural e anterior, de forma que incumbirá aos Tribunais a verificação dessa circunstância, quando em tal sentido se desavierem os proprietários dos fundos superior e inferior.

E para isso, recomenda-se que os julgadores tenham sempre à vista o velho preceito — *quod mihi prodest et tibi non nocet, faciliè est concedendum*. (21)

## 12. OBRAS NO PRÉDIO INFERIOR

Resulta como consectário lógico dessa disposição estatuída em favor dos prédios inferiores, também o dever de não embaraçarem êles o curso das águas, de forma que causem com quaisquer obras prejuízos aos prédios superiores.

De tal arte, não podem os seus proprietários levantar açudes ou muros, que as desviem, ou represem. (22)

Êsse dever, todavia, não importa na obrigação da limpeza dos obstáculos naturais, que venham a impedir, no seu terreno, o curso normal das águas, porque o impôsto pela lei é a tolerância dos imperativos da natureza, nêles não se compreendendo, na forma do que já se disse muito bem, nenhuma obrigação de fazer. (23)

Tem-se reconhecido, entretanto, como dever conseqüente do prédio inferior, o de consentir que o dono do prédio superior realize os trabalhos necessários à desobstrução, a fim de que se faça o escoamento natural, correndo por conta dos interessados as respectivas despesas.

Se, porém, a obstrução tiver decorrido de trabalho ou artifício humano praticado no prédio inferior, êsse serviço deve ser executado por conta do seu dono. (24)

## 13. CONDUÇÃO ARTIFICIAL DAS ÁGUAS

Se, ao revés do que se contém no preceito legal, as águas são levadas artificialmente do prédio superior para o inferior, isto é, por efeito do engenho humano, qual a solução?

Regula o Código Civil, no art. 564, da seguinte forma, em favor do prédio inferior: "Quando as águas artificialmente levadas ao prédio superior, correrem dêle para o inferior, poderá o dono dêste reclamar que se desvie, ou se lhe indenize o prejuízo que sofrer".

Êsse preceito, que teve também a sua fonte direta no Código Civil do Cantão de Zurique, (25) vai lançar suas raízes na interpretação a *contrário sensu*, que dava à regra o próprio direito romano.

(22) LAFAYETTE, *op. e loc. cits.*

(23) CARVALHO SANTOS, *op. e loc. cits.*, nota 8.

(24) DIONÍSIO GAMA, *Das águas no Dir. Civ. Bras.*, n.º 63; CARVALHO DE MENDONÇA, *op. cit.*, n.º 172, *in fine*.

(25) Art. 142, 2.ª parte.



Como nêle se lê, o Código Civil fala nas águas que são *levadas* artificialmente ao prédio superior.

Se as águas, porém, são pluviais, ou nascidas no prédio a montante, e se o seu proprietário as canalizar para o interior, o caso é diverso e pode comportar outra solução.

Se, pelo curso natural, independente da canalização, teriam elas, com maior gravame para o prédio inferior, a mesma saída que lhe dão as obras feitas, tais obras são permissíveis; se, porém, tais obras aumentarem o gravame, o dono do prédio inferior poderá exigir que se desfaçam as obras ou se lhe indenize dos prejuízos sofridos; finalmente, se nenhuma piora das condições naturais e anteriores se verificar, é igualmente permissível a atuação artificial sem qualquer indenização ao prédio inferior.

Se, entretanto, pelas obras efetuadas, o curso natural das águas é desviado do seu natural escoamento, a solução deve ser, também, idêntica à condensada no Código Civil para as águas levadas artificialmente ao prédio superior, isto é, ou o retôrno delas para o curso normal ou a indenização dos prejuízos.

Presumê-se sempre, no caso de obras feitas, quer numa, quer noutra hipótese, que se o dono do prédio superior as fêz é porque um benefício lhe adviria delas; e não seria razoável, nem justo, que auferisse êsse proveito com o prejuízo do prédio inferior.

O direito à indenização é, sem embargo, reconhecido ainda mesmo que se opte pelo desvio das águas, desde que as obras realizadas causaram qualquer prejuízo ou dano. (26)

#### 14. O FLUXO NATURAL NÃO CONSTITUI SERVIDÃO EM FAVOR DO PRÉDIO INFERIOR

Ainda entre as disposições preliminares referentes ao aproveitamento das águas, o Código de Águas estatui o seguinte:

“O fluxo natural, para o prédio inferior, de água pertencente ao dono do prédio superior, não constitui por si só servidão em favor dêle”.

Esta disposição tem um caráter complementar do que está firmado no artigo antecedente.

Enquanto o anterior estabelece para os prédios inferiores uma *obrigação* de receber as águas que naturalmente correm dos prédios superiores, quis o legislador, logo a seguir, com a disposição em exame, deixar bem claro que esta obrigação não importa, concomitantemente, num direito de servidão reconhecido em favor dos prédios inferiores.

Nada mais isto vem a ser que a declaração, em termos explícitos, do poder de disponibilidade de tôdas as águas, embora de fluxo natural, pelo prédio superior.

---

(26) CARVALHO SANTOS, *op. cit.*, art. 584, nota 4, vol.

Se com as águas pluviais e das nascentes nenhum direito de servidão se reconhece em favor dos prédios inferiores, com maior razão isto acontece com as águas advindas artificialmente ao prédio superior.

A diferença, como ficou ressaltado, é que, em relação às primeiras há, para o fundo a jusante, uma obrigação de recebê-las, não existindo essa obrigação no tocante às segundas, exceto no caso de servidão legal de -aqueduto. (27)

Desde que o titular do prédio a montante utilize as águas naturais, estancando a efetividade daquela obrigação, o titular do prédio inferior não poderá alegar a existência de uma servidão em seu favor, a menos que se tenha constituído por meio de convenção ou por efeito da lei.

Essa utilização está, sem embargo, adstrita às necessidades do seu consumo, não podendo o dono do prédio superior desperdiçar as águas em prejuízo dos outros prédios que delas se possam aproveitar, sob pena de indenização aos proprietários dos mesmos; nem podendo desviá-las do seu curso normal para lhes dar outro, salvo o consentimento expresso do que as receberiam naturalmente. (28)

## 15. TRADIÇÃO DO DIREITO ROMANO

O escoamento das águas advindas naturalmente a um prédio dentro dos contornos do estudo feito, não é tido pela atual sistemática do nosso direito como uma servidão instituída, nem em favor do prédio superior, nem em favor do prédio inferior.

Entretanto, fôrça é aceitar que respeitáveis opiniões discordantes classificam o escoamento de águas como “verdadeira servidão”, (29) embora já os juriconsultos romanos não o contemplassem com êsse caráter, tanto assim que a ação *aquae plusiae arcendae* era “pessoal” e não “real”, (30) sendo finalidade da mesma ação — a de evitar que o curso imprimido às águas pluviais pela natureza não fôsse alterado por obra de um vizinho em prejuízo de outro. (31)

Essas opiniões discordantes surgiram em face do Código de Napoleão, (32) que estabeleceu três classes de servidões, conhecidas por “servidões naturais” (*de la situation aneurelle des lieux*), “servidões legais” (*des obligations imposés par la loi*) e “servidões convencionais” (*des conventions entre les propriétaires*). (33)

(27) Código de Águas, arts. 92 e 117, letra c.

(28) Código de Águas, arts. 90 e 103.

(29) CARVALHO DE MENDONÇA, *op. cit.*, n.º 171.

(30) *Dig.* liv. VIII, T. III.

(31) SPOTA, *op. cit.*, vol. II, n.º 918.

(32) Código Civil Francês, art. 639.

(33) JOSSERAND tendo à vista essa disposição do Código Civil, Fr., critica-a como contrária tanto à *verdade histórica*, em face do direito romano e do próprio direito francês intermédio, como também contrária à *verdade econômica*, pois resultaria dela ficar a terra de França enredada numa série enorme de gravames, que anulariam o princípio da presunção contra as limitações da propriedade. (cours de Dir. Civ. Francês, n.º 1.495 e seguintes).

Todavia, tal classificação já não tem mais êsse sentido exato, de vez que as chamadas servidões naturais e legais se incluem entre as restrições legais da propriedade, dependentes umas, outras não, de prévia fixação do seu entendimento e vibração.

Subsistem, unicamente, em realidade, com aquêle caráter típico das servidões, as chamadas "convencionais", embora circulem ainda aquelas denominações, figurando nelas o escoamento das águas como servidão natural. (34)

O Código Civil e o Código de Águas consagraram o velho princípio romano, segundo o qual o proprietário do prédio interior fica obrigado a suportar as águas que escorrem naturalmente (*naturaliter*) do fundo superior, embora causem danos que sejam imputados à exclusiva ação da natureza, sem que constituam, entretanto, um direito real de servidão e sim uma restrição legal da propriedade, imposta pela solidariedade social.

#### SUMMARY

1. *Both the Code of Waters and the Civil Code provide in the same manner on the obligation of a property to receive the waters that flow from another property placed higher above. The principle was also contemplated in our previous legislation and is traced back to the Roman Law.*

2. *The principle above is but the legal sanction of a decree of Nature. It applies only as regards waters quae de coelo cadunt or quae in fundo orientur.*

3. *Waters not covered by the principle in question, minutely discriminated.*

4. *The flow of waters may be either periodical or continuous.*

5. *Resiprocity of obligations between the owner of the above-placed property and the owner of the below-placed property.*

6. *Consequences of the carrying of earth or other materials with the waters, analyzed.*

7. *The several hypotheses as regards indemnities for damages caused by waters that flow from the above-placed to the below-placed property. The principle of non aqua se natura loci nocit*

8. *The distinction between "vicinity" and "contiguity". Both contiguous property and that located in the vicinity of other are obliged to receive the waters that flow from an above-placed property.*

9. *The flowing of waters not a servitude for the benefit of the below-placed property.*

10. *Ordinary actions, besides special possessory actions are those competent as regards the matter in question.*

11. *Works undertaken by the owner of the above-placed property in order to facilitate the flowing of waters are allowed, provided they do not impair the natural conditions of the below-placed property. The fundamental principle: quod mihi prodest et tibi non nocit, facile est concedendum.*

12. *Works undertaken by the owner of the below-placed property are allowed provided they do not impair the flow of waters.*

13. *Artificial conduction of waters and the provision of the Civil Code on the matter. The right of indemnity discussed.*

14. *The natural flux of waters not a servitude for the benefit of the owner of the below-placed property, further analyzed.*

15. *The tradition of the Roman Law as regards the servitude. Disagreement between jurists as to the principle stated in item 14.*

(34) LAFAYETTE, *op. cit.*, § 121 A.

## *O Princípio Constitucional da Igualdade Perante a Lei e o Poder Legislativo*

SEABRA FAGUNDES

1. Ainda quando o princípio da igualdade jurídica possa parecer, na literalidade da sua enunciação pela Constituição da República, (1) apenas endereçado ao aplicador das normas legislativas — o administrador ou o juiz — o certo é que, pelas razões superiores que o inspiram e pelas finalidades a que se destina, é endereçado, também, ao legislador. Para melhor compreender a exatidão dessa verdade, basta atentar em que o cânone da igualdade perderia por inteiro a sua significação, como princípio expresso nas Cartas Políticas dos Estados democráticos, se o Poder Legislativo o pudesse desconhecer. As desigualdades não nasceriam eventualmente de atos administrativos ou de sentenças, mas se multiplicariam a critério do órgão legiferante, exatamente aquêles que, pelo largo alcance dos seus atos quanto às pessoas, maior número de situações pode afetar com tratamento discriminatório. O princípio resultaria “supérfluo ou destituído de qualquer significação”. (2)

2. O enunciado do texto que, entre nós, vem das Constituições Republicanas anteriores (3), remonta, em sua aparição no Direito Público universal, a uma época na qual se terá tido em vista, realmente, o executor do direito. O Executivo, poderoso e absoluto, era então o poder a ser contido. Das Câmaras Legiferantes, porque essencialmente representativas do povo, não se suspeitava pudessem feri-lo com desigualdades iníquas.

A evolução do Direito Político, no entanto, com o gradativo aperfeiçoamento das instituições constitucionais, fez ver que cumpre resguardar o indivíduo contra a discriminação injusta, provenha ela de onde provier, pois o fato de um dos poderes do Estado ser menos tendente ao abuso não exclui que chegue a exorbitar. E então o princípio da igualdade se houve como limitação imposta aos diversos órgãos estatais, traduzindo-se o seu conteúdo, para o intérprete, na fórmula genérica de que o *lei é igual para todos*. Assim, aliás, o enunciava a Constituição Imperial. (4)

3. Tão vital se afigura o princípio da igualdade ao perfeito estruturamento do estado democrático, e tal é a sua importância como uma das liberdades públicas, para usar a clássica terminologia de inspiração francesa, que, não obstante expresso como garantia conferida a “brasileiros e estrangeiros residentes no país” (5), o que denota, à primeira vista, ter tido em mira ape-

nas as pessoas físicas, se tornou pacífico, alcançar também as pessoas jurídicas.

Aquela referência, conquanto restrita na sua literalidade, se há de entender como compreensiva de quantos sujeitos de direito, pessoas físicas ou jurídicas, pelo nascimento, pela residência ou pela sede, que é a residência (e, mais que isto, o domicílio) dos entes morais, vivam ou existam sob a jurisdição do direito positivo do Brasil.

4. Os preceitos, que as Declarações de Direitos referem, constituem cânones fundamentais de toda a ordem jurídica em que se organiza o Estado. Aplicam-se, no que pertinente, conforme as circunstâncias e as pessoas, aos interesses e relações jurídicas de qualquer natureza, que nascem sob a jurisdição territorial das respectivas Constituições.

As referências a “súditos do Reino” (Declaração Inglesa de 1688), a “direitos do homem” (Declaração Francesa de 1789), a “todos os homens” (Declaração Francesa de 1793), das primitivas Declarações de Direitos, se explicam pelo seu sentido histórico-político. Em épocas nas quais se desconhecia ao povo qualquer parcela de atuação política e se relegavam a plano inferior todas as suas aspirações, se concretizavam nelas o que seriam, para o tempo, direitos primários e essenciais à posição condigna da pessoa humana, do homem, enfim, no conjunto social. Constituíam, por isto, cartas dos direitos do homem. Assim nasceram e assim se transmitiram de uns povos a outros. Quando já diferentes as condições político-sociais, e nessas cartas se definindo direitos que ultrapassam o limitado das declarações primitivas, guardam elas, na referência ao homem, aos nacionais, ao estrangeiro, uma vinculação com o passado, que, sem lhes restringir o alcance, encontra explicação nas origens históricas do estatuto jurídico do cidadão.

5. Outro entendimento conduziria ao absurdo, como teve oportunidade de demonstrar RUI BARBOSA, em torno da Constituição de 1891, pela negação, até ao nacional, em via oblíqua, de direitos peculiares seus, desses mesmos direitos que a Constituição lhe reconhece individualmente (pois o problema não diz apenas com o princípio de igualdade, senão com todos os denominados direitos individuais), desde que lhe adviessem como partícipes de pessoa jurídica. Protegido o homem, mas não protegidas as pessoas jurídicas que criasse, o usar de um dos direitos assegurados na Lei Suprema — o direito de associação — acarretar-lhe-ia, enquanto para aquelas levasse o cabedal dos seus bens e do seu esforço, o risco do arbítrio indiscriminado e sem limites do legislador e até da Administração Pública. (6)

Mas não só a êsse absurdo chegar-se-ia. Também a outros como, por exemplo, o da admissão de quaisquer restrições, mesmo do confisco sobre a propriedade de estrangeiros não residentes no Brasil e de sociedades estrangeiras aqui operantes. Não beneficiados pelas garantias constitucionais, todas as restrições e espoliações lhes poderiam advir de atos do Congresso. Para uns e outras, tantas vezes chamados à cooperação em vultosos empreendimentos de interesse nacional, o estatuto jurídico seria ditado pela vontade oscilante do legislador ordinário. Flutuaria segundo as tendências inspiradoras das renovações periódicas do Congresso.

Daí porque PONTES DE MIRANDA, ante o imperativo de não constringer a proteção constitucional à estreiteza literal da fórmula — brasileiros e estrangeiros residentes no país — vale-se do conceito de garantia institucional:

“há preceitos que independem da afirmação inicial sôbre cidadãos e estrangeiros residentes no Brasil, e independem pela própria natureza das coisas: são as garantias institucionais; e as garantias institucionais são desligados da subjetividade eventual”. (7)

6. O problema da equiparação das pessoas jurídicas às pessoas físicas, diante dos textos constitucionais, encontra autorizado subsídio e solução feliz na jurisprudência e no direito norte-americanos. A sua evolução se processou, na frase de HUGH EVANDER WILLS, pela prevalência do poder da razão sôbre o poder da forma (8). A princípio, não se equiparava a pessoa jurídica ao indivíduo para qualquer efeito. Estando previsto na Constituição Americana (como nas nossas ao tempo da dualidade de justiça), que os pleitos entre cidadãos de Estados diferentes seriam ajuizados na Justiça Federal, não se admitia, entretanto, que uma pessoa jurídica (*corporation*) acionasse perante os juizes da União, ou perante eles viesse a ser demandada, quando a outra parte fôsse pessoa domiciliada em Estado diferente daquele no qual tinha sede. A pouco e pouco, porém, se foi reagindo aos inconvenientes e ao ilogismo dêsse apêgo à literalidade do texto. Em caso no qual todos os acionistas de uma sociedade eram cidadãos do Estado onde a mesma se constituiu, e a outra parte era cidadã de Estado diferente, considerou a Suprema Côrte se dever levar em conta que, por trás da sociedade, como ser fictício, *artificial unit*, estavam as pessoas dos sócios. E admitiu a jurisdição federal. Já numa segunda demanda foi mais longe o critério jurisprudencial. Tratava-se de sociedade da qual alguns acionistas eram naturais do mesmo Estado de que era cidadão o outro litigante. A Côrte Suprema houve como cabível a jurisdição federal porque, para os fins da cidadania de que falava a Constituição, todos os sócios se deviam haver como cidadãos do Estado onde tinha domicílio a sociedade. Assim, o pleito se armava entre cidadãos de Estados diferentes. E mais. Assentou que essa presunção era absoluta, não admitindo nem afirmação, nem prova em contrário (“no averment or evidence to the contrary is admissible”). Hoje se considera, sem discrepância, que o ente moral “é, êle mesmo, cidadão do Estado onde se constituiu”, para os “fins da diversidade de cidadania”. (9)

Por tal forma se ampliou a compreensão dos textos às *corporations* que, segundo WILLS, há julgados onde se pressupõe o direito delas até às liberdades de palavra e de imprensa. (10)

Do mesmo modo se tiveram como abrangidas as pessoas jurídicas, inclusive estrangeiras, pelas cláusulas de igualdade perante a lei e *due process of law*, instituídas em termos tais (com referências a *cidadãos*, a *pessoas*, à *vida* e a *liberdade*), que uma exegese literal faria supor alcançassem apenas as pessoas físicas. Considera-se que uma pessoa jurídica estrangeira (*foreign corporation*), uma vez autorizada a operar no país, fica habilitada à igual proteção das leis, bem como ao mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas nacionais (*domestic corporation*). (11)

7. Mas não só nos Estados Unidos se tem as pessoas fictas, em geral, como usufruindo estatuto jurídico equivalente ao das pessoas naturais, inclusive no que diz com o direito à igualdade de tratamento pela lei e em face da lei: SANTI ROMANO, estudando o princípio da igualdade no direito do seu país, considera que êle se estende “também às pessoas jurídicas, se a sua capacidade não fôr determinada de modo particular” (12)

A regra é a extensão, salvo restrições expressas da lei ou do ato, que autorize a sua constituição.

E MENOTTI DE FRANCESCO, no “Nuovo Digesto Italiano”, atribui às pessoas jurídicas a mesma capacidade das pessoas naturais, quer nas relações de direito privado, quer nas de direito público, trate-se de direitos subjetivos, trate-se apenas de interesse (verbete *Persona Giuridica*, n.º 20).

8. Há um acórdão do Supremo Tribunal em que se exclui a aplicação do princípio da isonomia a estrangeiros habitando no exterior, por aludir o texto constitucional apenas às “pessoas residentes dentro do território nacional”. Nêle se defende até a legitimidade moral e política da tributação discriminatória entre residentes no país, nacionais ou não, e estrangeiros residentes no exterior, no que há certa razão. (13) Afigura-se-nos, entretanto, que a simples residência no estrangeiro cria uma diferença de situação entre os que lá residem e os aqui radicados, que dispensa cogitar do princípio de igualdade. Mas quando assim não fôsse, seria de considerar a inaplicação do princípio pela sua própria natureza. O seu sentido é de garantia aos que se põem sob a bandeira do país, usufruindo as vantagens decorrentes da participação na vida do Estado brasileiro (política, social, econômica) e sujeitos, em contrapartida, aos ônus que a todos alcançam, numa comunhão de trabalho, de sofrimentos, de ação, de interesses. Não há, pois, como beneficiar, com o seu alcance, os que estão fora da comunhão brasileira.

9. Enquanto para o administrador e o juiz, a aplicação do princípio se simplifica, porquanto, no que diz respeito à execução, cabe, apenas, a fim de torná-lo efetivo, não executar u’a mesma regra legal de modo diferente para situações iguais, em relação ao legislador ela se arma de maior complexidade. O critério da igualdade há de ser encarado a dois ângulos diferentes, conforme atue através de leis materiais ou formais.

10. Quando o legislador edita normas de conduta, gerais e abstratas (leis em sentido material), o que lhe cumpre é, dentro delas, não dispensar vantagens ou criar ônus para pessoas ou relações, que estejam, pela sua posição ou configuração, em pé de igualdade. O princípio significa para êle que, ao elaborar a lei, deve reger, com iguais disposições — os mesmos ônus e as mesmas vantagens — situações idênticas, e, reciprocamente, distinguir, na repartição de encargos e benefícios, as situações que sejam entre si distintas, de sorte a aquinhoá-las, ou gravá-las, em proporção às suas diversidades.

Traduz-se a isonomia numa *proporção da justiça*, de que LUIZ SANCHES AGESTA aponta, como expressivo exemplo, o da moderna legislação do trabalho, favorecendo o empregado e onerando o empregador, pela consideração da debilidade econômica e social daquele ante êste. (14) Se o legislador ela-

bora uma lei, na qual discrimina entre pessoas que estão, pelas suas atividades, posições, etc., em pé de igualdade, afasta-se do princípio da isonomia; fere-o. Quando diante de pessoas ou circunstâncias diferentes, reparte desproporcionalmente às suas diversidades, gravames ou favores, também atenta contra êle. Advirta-se, de passagem, que ali é muito mais fácil identificar o atentado à igualdade do que aqui, pois a identidade é mais facilmente constável do que a proporção devida entre situações desiguais. Por isto SORIANO DE SOUZA ponderava que se “é fácil compreender e admirar o valor intrínseco do princípio da igualdade civil, não é tão fácil a sua aplicação, nem a sua conciliação com as desigualdades das capacidades individuais”. (15)

11. A tarefa legislativa, no caso das leis materiais, se afigura, em princípio de fácil desempenho. Considerando, simultaneamente, um conjunto de situações, o legislador só distinguirá entre as que forem idênticas por deliberado propósito, ou por gritante erro de técnica.

12. Qualquer elemento de fato, que leve a diversificarem entre si, ainda que mínimamente, duas situações, afeto o critério do igual tratamento. Para que êste haja necessariamente lugar, é preciso tratar-se de situações que se possam justapor, com exatidão, pelas suas características materiais.

Assim é que o usufruto e o fideicomisso podem ser tributados diferentemente, sem embargo da semelhança que guardam as situações dos respectivos beneficiários, pois entre êsses institutos há analogia, mas não identidade. (16)

No que diz, por exemplo, com os cargos de carreira no serviço público, não é possível, atentar a natureza e a estruturação das carreiras, pretender a igualdade de remuneração, apenas porque idênticas as funções e as responsabilidades. A hierarquia dos padrões de vencimentos obedece, então, a critério que, não sendo o da identidade dos deveres, da competência, etc. é, no entanto, bastante para ensejar distinguir entre servidores. E' o critério da maior permanência no serviço (promoções por antiguidade) ou o do melhor desempenho da função (promoções por merecimento). (17)

A simples diversidade de critérios na investidura também afasta a obrigatoriedade de igual tratamento. (18)

Na verdade, uma investidura que obedece a exigências mais sérias, inclusive concurso, coloca o servidor funcionário em situação diferente da daquele, que logrou ingresso no serviço público pela via sumária do contrato, às vêzes sem sequer indagações sobre a sua habilitação (extranumerário). As maiores exigências de admissão pode corresponder, e de modo geral deve mesmo, um tratamento melhor quanto à remuneração e estabilidade.

13. O Supremo Tribunal admitiu que a diversidade das regiões onde habitam os atingidos pela lei, justifica a desigualdade de tratamento por parte do legislador. Conquanto em tese tal seja possível, pois muito diversas as condições geo-econômicas em que atua a lei, num país tão vasto como o nosso, não de surgir situações nas quais a desuniformidade das condições de vida justifique a diferenciação dos critérios legais, a exceção deve ser acolhida com a maior cautela. Até porque será raro, raríssimo, que isso possa ter lugar, pois



uma das pilastras mestras da Federação está, exatamente, na igualdade jurídica e civil, de quantos vivem sob a bandeira da União. (19)

14. Quando o legislador é induzido, pelas circunstâncias, à edição de leis formais, o problema se mostra de mais delicada colocação. Excepcionalmente, pode mesmo se tornar carente de objetivo a aplicação do princípio.

15. Havendo lei material sôbre um assunto, a ela fica o Congresso adstrito, no dispor sôbre situação que, não obstante regulada por ato legislativo individualizador, caia no âmbito da lei disciplinadora de situações idênticas. Já não se encara o respeito à igualdade em face da Constituição diretamente, e sim diante das leis materiais, que, abaixo da Carta Magna, regulam as atividades, não só dos Poderes Executivo e Judiciário, como também do próprio Poder Legislativo. Não é permitido ao legislador, sem violação do princípio da isonomia, ignorar a lei geral para regular, à revelia do seu texto, situações que ela alcança, ao lado de outra ou doutras. Não é possível ao Poder Legislativo, sem ferir o princípio da igualdade, dispor de modo especial, sôbre uma determinada situação, distinguindo-a, desfavoravelmente, em comparação com as demais idênticas, gravando-a, em suma, de modo particularmente mais oneroso. O que lhe compete quando se desenha caso, no qual há de praticar ato legislativo (formal) de individualização (e isto ocorre excepcionalmente, pois a função individualizadora do direito positivo é partinente, via de regra, aos Poderes Executivo e Judiciário), é praticá-lo atendo-se às normas gerais, que, num outro ato seu (lei material) se traçaram. A sua posição não difere da do administrador quando, na rotina da sua atividade, individualiza situações jurídicas. Tanto quanto êste, deve aquêle resolver uma situação determinada, ajustando-a aos textos normativos preexistentes. Não lhe é lícito passar por cima da regra geral, a que êle próprio quis submeter uma série de casos. Impõe-se então considerar, para resguardo do critério da igualdade, de um lado a posição da pessoa ou relação jurídica afetada pelo ato legislativo, e de outro a das pessoas ou relações que a êsse ato possam escapar, embora idênticas àquela. Quer para não gravar, quer para não favorecer a um só, deixando outros em situação possivelmente idênticas, fora do alcance do ônus ou benefício instituído.

16. Inexistindo lei material, mas tendo o Poder Legislativo diante de si, a pedir solução, caso identificável com outros de possível ocorrência, toca-lhe, para não fugir ao princípio da isonomia, criar normas que, resolvendo êsse caso emergente, se prestem ao enquadramento daqueles outros de configuração possível e eventual. Não no fazendo, estará, pelo menos, dando lugar a que situação idêntica surgida de futuro, não encontre na lei os caminhos abertos à situação anteriormente cogitada e resolvida por uma solicitude unilateral. E não será fora de propósito, que o titular do direito descurado ou preterido pela omissão do legislador, possa invocar, em via jurisdicional, tratamento idêntico ao que, se genérico o texto por êsse elaborado, já o estaria beneficiando.

17. Quando se esteja diante de situação singular, única, com respeito à qual não exista norma reguladora, já aí é possível ao legislador dispor tão sômente sôbre ela. O que é preciso é que as circunstâncias mostrem que,

realmente, só de tal situação se poderia cogitar. Então a lei que elaborar será rigorosamente formal, pois só terá o nome de lei porque emana de órgão legislante.

18. Para o administrador há sempre uma lei a aplicar, ainda que por analogia, de sorte que o caso singular em suas mãos será aquêle que, embora único como ocorrência na prática diuturna da Administração Pública, na legislação se previu, mais ou menos claramente, pudesse surgir ao lado de outros. O que lhe cabe, por conseguinte, é, independente dessa singularidade, a êle aplicar — como a outros também aplicaria, se outros iguais houvesse — a lei adequada.

Para o legislador o caso singular é aquêle que exige norma especial para a sua solução, por nenhuma haver, capaz de resolvê-lo entre as já existentes. Cabe-lhe, ou deixar à Administração aplicar essa norma especial, ou adiantar-se no executá-la, individualmente, desde logo, a situação visada. À Administração Pública ficarão, nesta última hipótese, apenas providências complementares de aplicação isto é, de individualização imediata.

19. Sendo tal a situação, não há cogitar de aplicação do princípio da isonomia. Especial e única a situação, nenhuma havendo a se confrontar com ela, não há, como falar de tratamento desigual. A lei formal, destinada a reger um caso assim específico, que, portanto, pela sua configuração mesma, escapa ao confronto com outros, tem de ser encarada levando em conta essa singularidade.

Os conceitos de igualdade e de desigualdade são relativos, impõem a confrontação e o contraste entre duas ou várias situações, pelo que onde uma só existe não é possível indagar se houve tratamento igual ou discriminatório. Desde que “a discriminação já é um dado de fato, a lei que reconhece a diferença, para tratar cada caso de acôrdo com a sua natureza específica, não está, efetivamente, discriminando”. (20) Poderá haver, aí, tratamento benevolente, justo ou rigoroso, mas não privilegiado ou discriminatório.

20. E' certo que muito dificilmente se podem figurar situações assim isoladas sem similar, tão reiterados são, geralmente, os fatos econômicos e sociais com que lida o Estado. A prática, entretanto, mostra que podem ocorrer. (21)

Por isto SANTIAGO DANTAS, num ensaio meritório, (“Igualdade perante a Lei e due process of law”), sem embargo de ressaltar o perigo das iniquidades oriundas de tratamento específico por parte do legislador, admite que êste por vêzes se impõe e justifica:

“Essa diferenciação, muitas vêzes se justifica e satisfaz a conveniência jurídica.”

Reconhece, outrossim, que “a política econômica do Estado moderno não dispensa as medidas legislativas de exceção, que vêm submeter o tratamento diverso casos compreendidos na mesma norma geral”. (22)

E o Supremo Tribunal já houve ocasião de decidir, sôbre voto do preclaro Orozimbo Nonato, que tendo o princípio da isonomia, como finalidade, “impedir privilégios e distinções por motivos desligados do interêsse comum”, não constitui obstáculo à “elaboração de *jus speciale*”. (23)

21. Dir-se-á que, configurada uma situação específica, o Poder Legislativo, para não legislar discriminatòriamente, diante do caso singular deve prever a sua multiplicidade e construir embora êle seja um só, regras que, alcançando-o, possam, ao mesmo tempo, servir para o enquadramento de situações hipotéticas, de situações imaginadas para o futuro. Dêsse modo procedendo, não distinguiria essa situação daquelas em que o caso a resolver não é único por sua natureza, mas apenas eventualmente, porque outros iguais ainda não ocorreram. Afigura-se-nos, entretanto, que o princípio constitucional da isonomia não deve ser levado tão longe, de modo a transplantar-se do domínio objetivo para o das abstrações e das hipóteses, que a prática da vida repele. O que com êle se quer é evitar a iniquidade de dois pesos e duas medidas. Se isto não está em jogo, parece demasiado que, por um artifício, se imagine u'a multiplicidade de situações, só para admitir em teoria a sua aplicação, quando efetivamente inexistente oportunidade para de tais situações cogitar.

22. O princípio da igualdade, ainda mal explorado nas suas repercussões jurídicas sôbre os atos do Poder Legislativo, muito pode contribuir à proteção do indivíduo contra a discricção do legislador, e, também, ao aperfeiçoamento da ordem legal sob a supremacia da ordem constitucional. A êle está reservado, sem embargo das dificuldades que muita vez a sua aplicação suscita, um papel relevante na preservação dos direitos individuais e do interesse público contra atos arbitrários do órgão legiferante.

Quando êstes firam direitos subjetivos do indivíduo, a invocação do critério de igualdade terá lugar através da via processual que, conforme o tipo de lesão, se torne adequada (mandado de segurança, ação cominatória, ação condenatória, etc.) Em tais casos, a demanda seguir-se-á, quase sempre, o ato administrativo de aplicação da lei inconstitucional. Só, por exceção, quando o próprio ato legislativo (caso de lei formal exequível sem interposição de medida administrativa) acarrete diretamente a lesão de direito, será de atacá-lo em si mesmo. Êle participará, então, da natureza legislativa pela origem e da administrativa pelo conteúdo e porque na essência ato administrativo, isto é, determinante ou definidor de situação jurídica individual, o Poder Judiciário o pode apreciar de imediato.

Em se tratando de ato legislativo que, ao desprezar o princípio da igualdade, não fixa direito subjetivo do indivíduo, mas lese o patrimônio da União, de algum Estado ou Município, de alguma entidade autárquica ou sociedade de economia mista, o remédio adequado para atacá-la judicialmente, é a ação popular. E a qualquer cidadão fica a faculdade de propô-la. (24)

#### NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) "Todos são iguais perante a lei", art. 141, § 1.º
- (2) FRANCISCO CAMPOS, *Parecer*, Revista Forense", vol. 116, pág. 396.
- (3) 1891, art. 72, § 2.º; 1934, art. 113, n.º 1; 1937, art. 122, n.º 1.
- (4) Art. 179, n.º 13.
- (5) Art. 141, *caput*.
- (6) *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, coligidos e ordenados por HOMERO PIRES, vol. V, págs. 197-203.

- (7) *A Constituição Federal de 1946*, ed. Cahen, vol. III, pág. 164.
- (8) *The power of reason has prevailed over power of ritual, Constitutional Law of the United States*, ed. Principia Press, pág. 849.
- (9) WILLS, *ob. cit.*, págs. 848-856; W. W. WILLOUGHBY, *Constitucional Law*, edição Baker, Woorhis & Companhia, vol. II, págs. 882-884, 984-986; BROMAGE, *Etate Government and Administration in the United States*, ed. Haper & Brothers, pág. 321.
- (10) *Ob. cit.*, págs. 856-857.
- (11) *Corpus Juris*, volume 14-A, § 3.950; WILLS, *ob. cit.*, pág. 853.
- (12) *Corso di Diritto Costituzionale*, 4.<sup>a</sup> ed., pág. 153.
- (13) "Revista Forense", vol. 67, págs. 74-5.
- (14) *Lecciones de Derecho Político*, 1951, pág. 560.
- (15) *Princípios Gerais de Direito Público e Constitucional*, 1893, pág. 408.
- (16) Supremo Tribunal Federal, em 23-8-934, sôbre voto do ministro Arthur Ribeiro, "Revista Forense", vol. 67, págs. 74-5.
- (17) O Tribunal Federal de Recursos já assentou, acolhendo voto do juiz Elmano Cruz, em ação na qual contadores do quadro ordinário do Ministério da Fazenda pretendiam equiparação aos do quadro complementar:

"O princípio da isonomia deve ser aplicado com tôda a cautela no tocante a cargos de carreira, pois nestes cargos de carreira, embora as funções sejam iguais, as remunerações são necessariamente diferentes. Assim um oficial administrativo letra J, exerce as mesmas funções do oficial administrativo letra K, embora diversamente remunerados." (Ap. 3.843, "Diário da Justiça" de 4-8-53, Apenso ao n.º 177, pág. 2.196".

- (18) Assim decidiu o Tribunal Federal de Recursos, na apelação civil n.º 3.447, relatada pelo juiz MOURÃO RUSSELL, para afastar equiparação pretendida entre funcionário e extranumerário ("Diário da Justiça" de 4-8-53, Apenso ao n.º 177, pág. 2.191).

(19) Aliás, no caso do acórdão citado se nos afigure, *data vênia*, ser menos defendável o tratamento diferencial. Foi êle prolatado a propósito do art. 894 da Consolidação das Leis do Trabalho. Êsse dispositivo institui o recurso de embargos, para o próprio juízo prolator da sentença, como o recurso de que se poderá valer o interessado no caso de decisões definitivas das juntas e juízes em dissídios individuais relativos a salários, férias a indenizações consequentes de rescisão de contrato. E toma por base o valor do pedido e as regiões onde ajuizado, de sorte que o recurso será cabível, em umas circunscrições territoriais, se a reclamação tiver o valor máximo de Cr\$ 150,00 (Municípios do interior do Acre, Amazonas, Pará, etc.), em outras se êsse valor chegar a Cr\$ 300,00 (Municípios das capitais do Acre, do Amazonas, Pará, etc., e do interior do Ceará, de Pernambuco, da Bahia, etc.) a Cr\$ 500\$00 (Municípios do interior do Estado do Rio e de São Paulo). a Cr\$ 600,00 (Municípios das capitais do Ceará, de Pernambuco, etc.), e, finalmente, a Cr\$ 1.000,00 (Distrito Federal e capitais do Estado do Rio e de São Paulo). (Agravo n.º 13.234, "Revista Forense", vol. 118, pág. 426-9). Ora, isso implica em tratar diversamente os habitantes de diferentes Municípios do país, a propósito de relações jurídicas de igual natureza. Nem a razão que sempre justificou a jurisdição por alçada — a menor importância econômica, para os interessados e a coletividade, dos pleitos de menor valor pecuniário — explica a distinção. Aqui êsse critério é invertido. Se maior o valor da reclamação e, consequentemente, mais importante ela para o reclamante, menos possibilidade terá êle de recorrer. O critério foi, por conseguinte, puramente geográfico, e a Constituição o veda no art. 31, n.º I, que no seu amplo alcance, atinge também o tratamento desigual à base do domicílio ou da residência. Acentue-se que a proibição de discriminação de cunho estritamente geográfico exurge doutros textos da Lei Magna (arts. 17, 27 e 32), o que bem se explica como um imperativo da organização política federal.

- (20) FRANCISCO CAMPOS, *Parecer e Rev. cits.*, pág. 400.

(21) Em matéria de desapropriação por utilidade pública, declarada por ato do Poder Legislativo Federal, há dois casos, de que, não faz muito tempo, tivemos oportunidade de nos ocupar, os quais, comparados, servem ao esclarecimento de quanto se vem de expor.

Um dêles diz com a desapropriação de imóvel de propriedade do Banco Francês-Italiano para a América do Sul, o outro concerne ao expropriamento das ações do Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais.

No primeiro caso a União, por um ato legislativo — o decreto-lei n.º 5.992, de 12 de novembro de 1943 — desapropriou (nêle se fala de *incorporação ao patrimônio nacional*) um imóvel na Capital da República, fixando-lhe o preço, que, ao invés de ser depositado ou pago antecipadamente, foi creditado ao Banco, então em liquidação forçada conseqüente da legislação de guerra.

Ora, a expropriação de imóveis era regulada, a êsse tempo, como ainda o é hoje, por uma lei geral sôbre desapropriação — decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941 — sendo mesmo os imóveis os bens de que trata por excelência (art. 27 e parágrafo único e art. 37).

Dela abstrair num caso determinado, para tornar um só imóvel sujeito a processo especial de apropriação forçada pelo Estado, com posse imediata, sem o depósito prévio que a lei prevê (art. 15), com fixação do preço pelo próprio interessado — a União — e não mediante acôrdo ou processo contencioso, como também previsto na lei (art. 10), é discriminar, sem dúvida, flagrantemente, pois é dar tratamento de exceção a uma situação igual a centenas de outras situações. Enquanto em todo o país, diàriamente, ao ter de usar o poder de expropriamento, a União Federal (para não falar dos Estados e Municípios) chama o proprietário a juízo, pede à Justiça a imissão provisória na posse, fazendo para tal um depósito estipulado em lei, e debate perante o Poder Judiciário, em duas instâncias, pelo menos, o valor de indenização, só após pagá-lo se convertendo em proprietária dos bens do seu interesse, nesse caso faz de parte e de juiz, declara a utilidade e fixa o preço, prescindindo de todo o formalismo naqueles religiosamente obedecido. Nenhuma discriminação mais palpável.

No caso do Banco Hipotecário e Agrícola as coisas se passaram de modo diferente. A União, pelo decreto-lei n.º 6.953, de 12 de outubro de 1944, considerou-o, e às respectivas ações, como de utilidade pública, para os efeitos previstos na Lei de Desapropriação (art. 1.º), autorizou o Governô do Estado de Minas Gerais a expropriar as ações referidas (art. 2.º), e, por fim, atribuiu a cada uma destas o valor resultante da divisão do ativo líquido constante do último balanço publicado pelo número total das que estivessem em circulação (art. 3.º). Com assim proceder adotou providências especiais, abstraindo da lei geral preexistente — o decreto-lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941. Mas na Lei de Desapropriação inexistente qualquer referência aos bens que se queria expropriar — ações de sociedade mercantil. A desapropriação de valores dessa ordem era inédita no país e não se cogitava de fazê-la uma operação usual, pois sômente circunstâncias especiais induziam a chamar ao patrimônio público a gestão de um estabelecimento bancário vital à economia de certo Estado da Federação. Inclusive algumas relacionadas com a anormalidade que no momento acometia o Mundo — a Segunda Grande Guerra — donde resultava que muitos portadores de ações, residindo em país conflagrado, escapavam a qualquer possibilidade efetiva de sujeição às leis e aos órgãos administrativos ou, jurisdicionais brasileiros. Não havia conflito, a legislação portanto, em princípio, entre a legislação específica (lei formal) e a genérica (lei material). O assunto tratado naquela escapara à regulação por esta. Enquanto isso a lei de Desapropriação, no art. 27, recomendava ao juiz, como bases preferenciais à fixação do preço de coisa expropriada, critérios inaplicáveis, com propriedade, à fixação do valor de ações das sociedades anônimas. Os únicos três elementos que delas se podiam inferir, ajustáveis à estimação do preço de ações — valor para efeitos fiscais, preço de aquisição, interesse auferido pelo proprietário — tornavam-se por vêzes inconciliáveis e, conseqüentemente, inexpressivos como dados a articular para o levantamento do *quantum* a ser indenizado. Era o que sucedia, por exemplo, com a tributação, que, na falta de oportuna cotação dos títulos em bolsa, devia incidir sôbre o seu valor nominal (decreto-lei n.º 4.655, de 3 de setembro de 1942, tabela anexa, art. 43, nota 2.ª), o qual, como em regra ocorre, não correspondia ao preço de aquisição. Também o decreto-

lei especial não retirava ao Poder Judiciário a atribuição de fixar o valor da indenização da coisa expropriada, que na Lei de Desapropriação lhe é cometida. O que nêle se fazia era vincular essa competência a um certo critério — o da divisão do ativo líquido, constante do último balanço, pelo número de ações integrantes do capital. Dentro dêsse critério legal ficava a Justiça, examinada a prova e ponderadas as objeções que se levantassem quanto ao conteúdo dela e à sua validade, acertar o preço a ser pago por ação.

Por outro lado não havia por que reger, de modo geral, a desapropriação de ações de sociedades bancárias. Do ponto de vista do interesse público era até desaconselhável fazê-lo. A lei específica encontrava explicação num critério de prudência do legislador. Assim é que, não havendo o propósito de expropriar ações em geral, de sociedades anônimas entregues ao comércio bancário, mas ocorrendo apenas a necessidade de chamar à propriedade do Estado, por circunstâncias especiais, o acervo de um só estabelecimento, porque só êle gerido de modo considerado nocivo à economia coletiva, uma lei que, para pre-dispor a essa medida específica, admitisse, em tese, a desapropriação de estabelecimentos bancários, traria a inquietação e talvez o pânico a um setor importante da economia do país. Nela supor-se-ia estar o instrumento de uma nova política do Estado em relação ao crédito, possivelmente a tendência a monopolizá-lo, tudo acarretando incerteza e intranquilidade, quer à vida comercial, quer à produção, pelos reflexos das crises do crédito bancário sôbre elas.

Impunha-se, por conseguinte, regular especialmente o caso, por omissa a lei geral, e era até conveniente que sômente dêle se tratasse, de vez que perigosa a regulação de situações assemelháveis.

Admita-se, semelhantemente, que circunstâncias excepcionais levassem a União a considerar imperioso incorporar ao seu patrimônio, para dela dispor no interesse coletivo, a fórmula de um produto farmacêutico. Não previsto na Lei de Desapropriações o expropriamento de bens dessa natureza, far-se-ia mister ato do Congresso a respeito. Porém, numa tal hipótese, dizer expropriáveis as fórmulas farmacêuticas, em geral, e tarçar regras às respectivas indenizações, ou simplesmente instituir, dentro do sistema do Decreto-lei número 3.365, de 21 de junho de 1941, mais um caso de expropriamento, que as abrangesse, seria deixar tôda a indústria de drogas sob ameaça potencial de desapropriação do objeto de sua atividade, e, ademais, sujeitar as fórmulas expropriáveis a um inviável processo de avaliação. Impor-se-ia, pois, como um critério mais justo e cauteloso, afetar, por ato legislativo, apenas a fórmula e o proprietário visados, prevendo, ao mesmo tempo, bases especiais para a aferição do desfalque patrimonial conseqüente. O legislador ao estabelecer critério peculiar para êsse caso, também peculiar, não estaria discriminando, mas tão sômente dispondo, em espécie, para o que só em espécie seria de dispor.

Vê-se, por êsses exemplos, como é delicado, na prática, conter o legislador, no uso do poder de legislar para casos singulares, dentro de cânones engendrados *a priori*, a fim de preservar a igualdade de todos perante a lei.

Aliás, as duas situações descritas, tão caracteristicamente diversas no seu conteúdo jurídico, ensinaram, da parte de interessados no desate do caso do Banco Hipotecário, uma deturpação do nosso pensamento no caso do Banco Francês e Italiano, com o propósito de convencer de que opináramos contraditôriamente, sustentando naquele, ponto de vista que não fôra o mesmo exposto neste outro (*Memorial dos ex-acionistas do Banco Hipotecário*, subscrito pelo Dr. Dario de Almeida Magalhães). Para lograr o seu objetivo, o illustre patrono do Banco (após classificar de *grosseiro sofisma* a asserção, que fizéramos, a propósito do expropriamento das ações bancárias, de que supondo o princípio da igualdade uma relação entre pessoas ou situações, não há como o levar em conta quando se trata de caso singular, insuscetível de confronto com outro qualquer) teve de isolar trechos do nosso primeiro parecer e confrontá-los com trechos, igualmente insulados, do segundo. Trechos em que transpareciam conceitos gerais compatíveis com ambos os casos. Um expediente de defesa. Mas um deplorável expediente...

(22) *Problemas de Direito Positivo*, 1953, págs. 37-38.

(23) *Ag. de petição* n.º 13.234, "Revista Forense", vol. 117, págs. 426-429.

(24) *Constituição Federal*, art. 141, § 38.

## SUMMARY

1. The constitutional principle of juridical equality binds not only the administrator and the judge, but also the legislator.
2. Historically, the principle aimed at protecting the individual against discrimination from the executive power. It has evolved, however, to cover in its scope also the legislative.
3. The principle also protects juridical persons, although its formal wording refers to "Brazilian and foreign residents".
4. The principle embodied in the several declarations of rights. Reference to the British Declaration of Rights of 1688, and to the French Declaration of Rights of 1793. Analysis of the spirit such declarations.
5. The construction of the principle as restricted to the individual would be absurd, as demonstrated by RUY BARBOSA as regards the Constitution of 1891. It would place the juridical persons at the discretion of the Executive and the Administration. The opinion of PONTES DE MIRANDA also against the restricted literal interpretation of the phrase "Brazilian and foreign residents".
6. The problem of the equivalence of the juridical and natural persons in the Constitution: the felicitous contribution of American law and jurisprudence. "The power of reason has prevailed over the power of ritual (JUGH EVANDER WILLS, Constitutional Law of the United States. Historical development of the institution from its beginnings. Recognition that, behind the corporation, an artificial unit, lies the individual. Both domestic and foreign corporations entitled to equal legal protection of their rights.
7. Equality of juridical and natural persons before the Italian law as the general principle. Restrictions to the said principle expressly declared by law. Santi Romano and Menotti de Franceco quoted on the matter.
8. The decision of the "Supremo Tribunal" (Brazilian), which excludes the application of the isonomy principle to foreigners living abroad. The Author's opinion on such discrimination.
9. The application of juridical equality involves no special difficulties for the administrator or the judge. With respect to the legislator, however, the principle has two approaches which correspond to (1) material laws and (2) formal laws.
10. In case of material laws — general, abstract legal norms, the principle of juridical equality should be expressed in terms of proportion of justice.
10. Given a set of situations, in case of material laws, the legislator should distinguish those which are identical because of (1) deliberate purpose or (2) technical errors.
11. Any factual elements which tend to distinguish two situations from each other infringe the principle of juridical equality. Such principle requires the existence of situations that are identical, according to their material characteristics. The Author illustrates his point with usucaption and fideicommissum, as well as with the careers in the civil service and the claim of equal pay to equal duties and responsibilities.
12. The "Supremo Tribunal" (Brazil) has admitted that the diversity of regions where live those affected by the law justify the inequality of treatment on the part of the legislator. The exception, in the Author's opinion, to be taken with utmost caution.
13. When formal laws are enacted, the problem is rather difficult on exceptional occasions, the application of the principle of juridical equality may even prove to be pointless.

14. When there exists a material law regulating some matter, the Congress is bound to apply it in regards any situation which falls within the scope of that law. The principle of juridical equality is approached not in terms of the Constitution proper but rather in terms of the material law in question.

15. When no material law exists, and the Legislative is confronted with the necessity of solving a case identifiable with others of possible occurrence, it must, in order to obey the principle of isonomy, create norms which, solving the individual case, are liable to comprise possible future cases.

16. When the legislator is confronted with a unique situation, and no norm exists to regulate it, he may legislate for it.

17. There is always, for the administrator, a law to be applied. The unique case that might emerge means that, although being unique, the legislator has assumed that others might occur.

18. If the situation is that mentioned on item 17, there is no room for the application of the isonomy principle. The application of a formal law that aims at regulating a specific case has to take into account that singularity.

19. Unique situations are of rare occurrence since the economic and social facts dealt with by the State are liable to repeat. Yet the economic policies of the modern State cannot ignore exceptional legislative norms.

20. Given a specific situation, the Legislative, in order to legislate discriminatorily, before a singular case, ought to foresee the possible repetition of it, and establish provisions that, covering the case, ought to foresee the possible future occurrence of it, and establish norms that, covering the case, might also provide for those possible future ones.

21. The principle of equality can greatly contribute towards the protection of the individual against the discretion of the legislator. It can also contribute for the development of legal order under the supremacy of constitutional order.

O empirismo está passando a ser o distintivo, a *marca de fábrica* do administrador chambão, incapaz e estéril, produtor de desordem e sacrificador de programas, cuja ação, longe de se traduzir em realizações desejadas, gera o desperdício, a resistência passiva, a morosidade, a ineficiência e o parasitismo.

BENEDITO SILVA



## *Controle Jurisdicional da Administração pelo Recurso de Excesso de Poder*

FRANÇOIS GAZIER

(“Maître des Requês” do Conselho de Estado, francês, ora no Brasil, como Professor de Ciência Política da E.B.A.P.)

A “Revista do Serviço Público” tem a honra de apresentar, neste número bem como no seguinte, um estudo original do Professor FRANÇOIS GAZIER sobre o regime francês de controle da legalidade administrativa, por meio do recurso de excesso de poder. O autor, em razão das eminentes funções que exerce no Conselho de Estado, onde tem funcionado como “Commissaire du Gouvernement” ápice da judicatura administrativa, é autoridade na matéria. Estuda-a, por assim, em termos precisos, em estilo de meridiana clareza, e sugestivo. Com essas qualidades, o presente estudo do Professor FRANÇOIS GAZIER, escrito especialmente para esta Revista, representará a mais atualizada e fidedigna exposição sobre assunto praticamente desconhecido entre nós, qual seja o regime do controle jurisdicional da administração, fora do juiz comum.

\* \* \*

UM dos caracteres do Estado moderno reside na submissão da administração pública à regra de direito. A despeito de suas prerrogativas de poder público, a administração acha-se duplamente limitada pelos princípios de legalidade e de responsabilidade. Suas decisões não são válidas senão quando rigorosamente conforme ao direito em vigor. De outro modo, são passíveis de anulação. A ação administrativa só é legítima caso não provoque a outrem prejuízo injusto. Se este ocorrer, deverá ser reparado. Daí a necessidade de juiz que tenha o poder de anular a atividade administrativa ilegítima e de reparar o prejuízo causado. O Estado moderno, sob qualquer estrutura em que se apresenta, possui por conseguinte, um regime de controle jurisdicional da administração pública.

Mas, qual será o juiz da administração? Neste ponto, diferem as soluções; opõem-se, principalmente, dois grandes sistemas, comumente chamados de unidade de jurisdição. Ou o controle da administração é confiado aos tribunais comuns, ou reservado à competência de jurisdições especiais.

Curioso é notar que êsses dois sistemas se atribuem o princípio da separação dos poderes e decorrem assim, da mesma filosofia política. Julgar a administração constitui, com efeito, operação complexa que, por natureza, atinge o Poder Judiciário, e, por objeto, o Poder Executivo. Para alguns, o essencial está no caráter jurisdicional do controle sobre a administração. Daí seu vínculo ao Poder Judiciário. Para outros, o que se impõe, de início, é a participação da função jurisdicional na ação administrativa em geral, donde o princípio de separá-la da função jurisdicional do judiciário, vinculando-a ao Executivo.

E' sabido que o sistema de unidade de jurisdição prevalece nos países anglo-saxões, na Inglaterra e nos Estados Unidos, principalmente, e o da dualidade de jurisdição encontra sua primeira e mais completa aplicação na França.

Sabe-se, igualmente, que o Brasil, após haver experimentado, de maneira muito incompleta aliás, o sistema de dualidade de jurisdição durante o Império, adotou, com a República, o regime de unidade jurisdicional. E' notório, enfim, que, em parte alguma, os dois sistemas são absolutamente exclusivos e estanques. Onde existe ordem jurisdicional administrativa distinta da ordem judiciária os tribunais comuns conservam sempre, em matérias excepcionais, competência para julgar a administração. E onde a administração está sujeita, em princípio, ao juiz de direito comum, existem e tenderão existir, cada vez mais, jurisdições administrativas especializadas, formas de contencioso particular que permanece fora da hierarquia judiciária.

Mas, seja qual fôr o órgão que o exerça, o controle jurisdicional da administração exige sempre operações essenciais idênticas: anular e indenizar. A administração se distingue das empresas privadas não tanto pelo número de serviços que possui, pela importância das tarefas que executa, pelo poder dos meios de que dispõe mas, sobretudo, pelo fato de exercitar o poder jurídico de tomar decisões unilaterais e executórias. À ação em juízo que, nas relações entre particulares, conduz normalmente a determinada fórmula de indenização ou ressarcimento deve acrescentar-se outro meio particular, de defesa de direito, fora do objetivo estrito da justiça comum, e tendente à anulação das decisões administrativas ilegais.

Um sistema completo de controle jurisdicional da administração, seja de ordem judiciária, ou administrativa, deve, necessariamente, comportar, pelo menos, dois recursos: um de indenização, outro de anulação, sendo êste mais original porque não tem correspondência material no processo civil ordinário.

E' no sistema francês de dualidade de jurisdição que vamos encontrar o primeiro exemplo e, segundo a opinião universal, o mecanismo mais perfeito do recurso de anulação, assim entendido. Trata-se do recurso de excesso de poder do contencioso administrativo francês.

E' nosso propósito evocar-lhe, aqui, a origem e desenvolvimento, precisar-lhe as condições de admissão e de mérito e indicar-lhe os efeitos. A seguir, à guisa de conclusão, traçaremos um paralelo entre o recurso de excesso de poder francês e o mandado de segurança, instituição fundamental do controle da legalidade dos atos administrativos, no Brasil.

## I — ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DO RECURSO DE EXCESSO DE PODER

O recurso de excesso de poder não saiu inteiro e completo do cérebro de um jurista ou de um legislador. E' éle obra empírica, paulatina, progressiva de uma jurisdição administrativa: o Conselho de Estado francês.

Herdeiro do Conselho do Rei, cuja origem remonta à "Curia Regis", que assistia os primeiros reis capetos, o Conselho de Estado foi instituído por Napoleão em 1800 com a triple missão de redigir os projetos de lei, dar pareceres sôbre numerosas questões administrativas e julgar questões entre a administração e os particulares. Nesta última função, o Conselho de Estado não atuava, no início, como tribunal. Propunha apenas ao Chefe de Estado uma solução que êste, a rigor, não era obrigado a adotar. Mas seus pareceres eram motivados como verdadeiros julgamentos e, praticamente, sempre homologados, de modo que a transição, do regime de justiça pendente de homologação do Chefe do Estado para o de justiça delegada em que os tribunais administrativos passavam a decidir sobremandante, em nome do povo francês no último quartel do século XIX, apenas deu consagração periódica a um regime de fato de há muito aceito.

Assim, em sua missão contenciosa, o Conselho de Estado atuou, durante longo tempo, não só como superior hierárquico da administração mas ainda como órgão jurisdicional pleno. Êste último aspecto comporta o recurso de indenização, chamado também recurso de pleno contencioso, análogo à ação judicial intentada perante o juiz comum. Por sua vez, o primeiro aspecto caracteriza-se pelo recurso de anulação, ou recurso de excesso de poder, homologa à petição apresentada ao chefe de serviço, visando anular decisões irregulares de qualquer de seus subordinados. Quando, em 1872, o Conselho de Estado foi reconhecido como tribunal soberano, o recurso de excesso de poder já ocupava no contencioso administrativo posição tão importante quanto o recurso de pleno contencioso. Um e outro constituíam os dois pilares do contencioso administrativo francês. Com o correr do tempo, o equilíbrio entre os dois recursos se manteve. Certos autores ousavam às vêzes prever a absorção do recurso de excesso de poder pelo recurso de pleno contencioso (HAURIU), ou, inversamente, do recurso de pleno contencioso pelo de excesso de poder (ALBERT). Essas profecias não se realizaram. Os dois recursos subsistem nitidamente distintos, e o recurso de excesso de poder, hoje consagrado por textos legislativos, conservou tôda a vitalidade e originalidade. Como tal, bem representa a mais bela criação do contrôle jurisdicional da administração na França.

Surgindo no Conselho de Estado, idealizado, desenvolvido, aplicado por êle, o recurso de excesso de poder ali permaneceu por muito tempo como remédio exclusivo. Até data recente, o Conselho de Estado reservava-se, por assim dizer, o monopólio de anulação dos atos administrativos de qualquer autoridade, por mais humilde que fôsse. As outras jurisdições administrativas, tôdas submetidas, aliás, ao Conselho de Estado por via de apelação ou por via de cassação, podiam, dentro dos limites da própria competência, condenar a administração, mas não tinham poder para lhe anular, com efeito

absoluto, as decisões, por insignificantes que fôsem. E' que por muito tempo se considerou que o poder de anulação constituia uma espécie de prerrogativa que somente se poderia atribuir a um corpo único, situado no ápice da administração francesa e herdeiro de uma tradição judiciária, administrativa e governamental multi-secular.

Foi o próprio triunfo do recurso de excesso de poder que impôs a modificação do sistema. Sob o alvo flagrante da confiança dos postulantes, o Conselho de Estado não conseguia mais julgar os milhares de recursos que lhe eram submetidos. De ano a ano acumulava-se o número dos processos atrasados. A justiça administrativa era distribuída em câmara lenta. Impunha-se reformá-la. Foi o que se tentou fazer a princípio, timidamente, em 1934. Os Conselhos de Prefeitura, jurisdições administrativas locais incumbidas até então, de julgar, em primeira instância, os litígios surgidos na execução das obras públicas e na cobrança dos impostos diretos, tornavam-se competentes para anular as decisões administrativas ilegais referentes à aplicação do estatuto dos funcionários locais. Era a primeira brecha no monopólio do Conselho de Estado em matéria de recurso de excesso de poder.

## II — A ADMISSIBILIDADE DO RECURSO DE EXCESSO DE PODER

O recurso de excesso de poder é, pois, um meio jurídico tendente à anulação dos atos administrativos ilegais. E' evidente que êle não é interposto em qualquer tempo, em favor de qualquer pessoa, ou contra qualquer ato administrativo. Antes mesmo de examinar se o recurso tem fundamento, isto é, se êle denuncia efetivamente uma ilegalidade capaz de provocar a anulação do ato incriminado, o juiz deve verificar se é admissível; se atende às condições para ser regularmente interposto. São quatro as condições de admissibilidade: o requerente deve justificar certo interêsse pela anulação do ato; o recurso deve ser interposto dentro de certo prazo; o ato impugnado deve ser ato administrativo executório; enfim, não deve existir recurso paralelo, conduzindo ao mesmo resultado procurado pelo postulante.

### *Interêsse pela Anulação do Ato Administrativo*

O recurso de excesso de poder não constitui somente uma garantia ao cidadão contra as conseqüências de decisão administrativa ilegal. E', igualmente, medida de saneamento jurídico destinada a escoimar o direito positivo em vigor das prescrições irregulares que o eivam.

Poder-se-ia admitir que, oposto ao princípio do processo civil, segundo o qual "não havendo interêsse não há ação" e é preciso justificar a denegação de direito para agir em justiça, o recurso de excesso de poder aproveita a qualquer cidadão vigilante que tome a iniciativa de denunciar uma ilegalidade, mesmo no caso de não ser pela mesma perturbado. Seria uma espécie de ação popular, como a conheceu o direito romano. Mas uma tal concepção apresentaria o duplo inconveniente de entrar, sem motivo plausível, o funcionamento dos serviços públicos e de sobrecarregar de trabalho os tribunais administrativos. Assim, é de regra que o requerente, sem precisar justificar a lesão de direito, tenha não obstante, de motivar o interêsse que o leva a agir.

E' necessário que a decisão em lide lhe haja provocado algum dano material ou moral.

A jurisprudência atual apresenta-se, aliás, extremamente liberal na apreciação do interesse do postulante. Inicialmente, é necessário ocorra um interesse individual, como o que provoca a ação do proprietário contra recusa do direito de construção; o interesse do comerciante para anular decisão que regulamente o estacionamento de veículos em sua rua; o de industrial, contrário à majoração arbitrária dos salários; o do funcionário contra sanção disciplinar ou nomeação de colega para o cargo pelo postulante ambicionado.

E' possível também invocar o interesse coletivo. Uma associação ou um sindicato podem interpor recursos contra medidas que ataquem individualmente um de seus membros. Um contribuinte pode alegar esta qualidade para contestar as decisões onerosas de uma assembléia local. O eleitor pode requerer a anulação de medida administrativa preparatória das eleições. O crente pode investir contra a interdição de uma cerimônia religiosa. Enfim, as autoridades da administração descentralizada (Departamento, Comuna, estabelecimento público) podem interpor o recurso de excesso de poder contra decisões da autoridade de tutela.

#### *O prazo de interposição do recurso*

Anular, com efeito absoluto e retroativo, decisão administrativa ilegal causa sempre algumas perturbações na atividade dos serviços e colide, por vêzes, com situações legitimamente constituídas. E' preciso, pois, que a ameaça de anulação não pese indefinidamente sobre tôdas as decisões administrativas. Há um momento em que a possível injustiça é preferível à desordem, em que as situações constituídas não devem mais causar perturbações. Tal é a razão por que o recurso tem de ser interposto dentro de determinado prazo. Expirado êste, deixar de ser admissível, não podendo ser conhecido. O ato, mesmo ilegal, torna-se irretrável; consolidar-se-á contra o possível autor, que não poderá intentar-lhe a anulação.

O prazo de interposição é, em princípio, de dois meses, contados, ora a partir da publicação do ato, ora a partir da data de notificação. A administração compete provar o cumprimento de uma ou de outra dessas formalidades. Si negligenciou neste particular, não correrá o prazo e a decisão permanecerá sempre suscetível de anulação.

Certas circunstâncias (interposição de recurso gracioso perante o autor do ato impugnado, ou perante superior hierárquico; pedido de assistência judiciária; conhecimento do pedido por jurisdição incompetente) podem prorrogar o prazo, que poderá, também, ser reexaminado em casos excepcionais (mudança importante na legislação, na jurisprudência ou nas circunstâncias do fato).

#### *A natureza do ato impugnado*

O recurso de excesso de poder é admitido, em princípio, contra tôdas as decisões executórias que emanam das autoridades administrativas francesas. A jurisprudência do Conselho de Estado precisa, com exatidão meticulosa, os limites dêsse vasto domínio.

Necessário é, antes de tudo, que a decisão impugnada seja de autoridades francesas. Não se pode utilizar o recurso de excesso de poder, se aquela autoridade estiver associada a outra soberania. (Marrocos, Tunísia, Vietnam...)

De outro lado, o recurso só é admissível contra decisão de autoridades inerentes ao Poder Executivo (Presidente da República, Presidente do Conselho, Prefeitos, (Maires), funcionários civis e militares). As decisões das Assembléias Legislativas ou das autoridades judiciárias, mesmo quando referentes a assuntos administrativos, ficam fora do domínio do recurso de excesso de poder. O mesmo acontece relativamente a certas decisões de autoridades que, embora se coloquem no plano administrativo, atuam, seja como órgãos governamentais (teoria dos "atos de govêrno"), seja como simples particular, na gestão de seu patrimônio (teoria da gestão privada).

Sob outro aspecto, o recurso só é admissível, se o ato impugnado emana realmente de uma autoridade pública e não de organismo privado. Ora, precisar a fronteira entre um e outro torna-se, dia a dia, mais difícil, tanto se desenvolveu a intervenção estatal na vida econômica e social do país (Sociedades do Estado, "régies" etc), como se expandiu a colaboração das empresas privadas na gestão dos serviços públicos (estabelecimentos de utilidade pública, agrupamentos profissionais... etc.)

Enfim, o ato impugnado deve ter o caráter de decisão jurídica, unilateral e executória. Logo, o recurso de excesso de poder não é admissível contra a execução de contratos assinados pela administração, mas somente contra os atos de autorização, de aprovação ou de execução, nitidamente distintos do próprio contrato. E' ainda necessário que se trate realmente de decisão executória que produza, por si mesma, efeitos jurídicos. Simples operação, não traduzida em decisão escrita ou oral, intenção de agir, confirmação de providências, ou na simples medida de ordem interna sem repercussão fora do serviço não podem ser objeto do recurso de excesso de poder.

As restrições podem parecer numerosas. Na verdade, não passam de fronteiras de um domínio jurisdicional extremamente vasto. Praticamente, toda a atividade administrativa francesa, qualquer que seja a autoridade incriminada (desde o Presidente da República e o Presidente do Conselho ao mais humilde agente de execução administrativa, qualquer que seja o alcance da decisão em causa (desde o que decorre de decreto-lei aplicável como lei em todo o território, até a simples medida individual, de iniciativa da comuna menos importante); qualquer que seja a ordem de interesse em jogo (civil, militar, econômico, financeiro, social... etc), — tudo incide no conteúdo jurisdicional da administração por meio do recurso de excesso de poder.

#### *A ausência de recurso paralelo*

Em virtude de sua origem puramente jurisprudencial, o recurso de excesso de poder se desenvolveu, assumindo caráter subsidiário que deu causa à teoria do recurso paralelo. Isso significa que, se o requerente pudesse utilizar, para obter a anulação do ato, outro meio em justiça, perante um tribunal judiciário, ou, ainda, outro tribunal administrativo, ou mesmo, perante o próprio Conselho de Estado, o recurso de excesso de poder não era provido. Essa

teoria está ainda em vigor, mas a jurisprudência, ao ampliar a análise dos atos distintos, no exame de uma operação jurídica complexa (tal como contrato expropriação, eleição) acabou por tornar cada vez mais rara a aplicação do princípio do recurso paralelo. Poderá acontecer que, de futuro, desapareça essa última condição de admissibilidade do recurso de excesso de poder.

#### *Forma do recurso de excesso de poder*

O recurso por excesso de poder não está sujeito a nenhuma forma processual obrigatória, e é praticamente gratuito. Prescinde de advogado e, baseado em processo escrito, não obriga o requerente a comparecer perante o tribunal, nem a se fazer representar em juízo. Fica sujeito o postulante somente ao pagamento de direitos fiscais mínimos: requerimento redigido em papel timbrado; em caso de não provimento de recurso, e apenas por ocasião da rejeição, pagamento da taxa de registro. Difícil é, pois, imaginar processo mais econômico e menos formalístico.

A essas qualidades não reúne, infelizmente, o recurso a vantagem da rapidez. E' assim que, se reforma do contencioso administrativo levada a efeito em 1953, não vier anular o atraso de pedidos acumulados perante o Conselho de Estado, a duração média de julgamento do recurso de excesso de poder permanecerá infelizmente sensível, ainda por muito tempo.

(Conclusão no próximo número)

Plantar simpatias, semear boa vontade, inspirar sentimento de respeito e estima, estabelecer bases de entendimento, criar disposições favoráveis, numa palavra, conquistar o *animus collaborandi* do público em geral e das clientelas da respectiva empresa em particular — eis o objetivo constante e final de um serviço de Relações Públicas.

BENEDITO SILVA in *Relações Públicas, Divulgação e Propaganda* —  
Cadernos de Administração Pública — "Fundação Getúlio Vargas".

# *Aspectos Constitucionais das Empresas de Serviço Público*

OCÉLIO DE MEDEIROS

## I — EXPLICAÇÃO DO PROBLEMA — COMPLEXIDADE DE FORMAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO E SERVIÇO PRIVADO

EM se tratando dos aspectos constitucionais dos Serviços de Utilidade Pública no Brasil deve-se ter em vista, precipuamente, o complexo problema da regulamentação desses serviços, além da natureza e classificação dos mesmos, em face da experiência brasileira.

Impõe-se, ainda, considerar a experiência nacional, em face dos diplomas anteriores, bem como dos dispositivos da Constituição de 18 de setembro de 1946, tanto os que especificamente se referem aos serviços públicos explorados mediante concessão como os que, mais direta ou indiretamente, interessam a esses serviços e a outros tipos de utilidades públicas.

Necessário se torna, portanto, promover, inicialmente, a um levantamento na Administração Brasileira, no tocante às formas objetivas de prestação de serviço público, e a uma análise do Texto Constitucional, com o objetivo de destacar aqueles dispositivos.

Diante dessa explicação do problema, definem-se etapas de investigação e estudos, adiante seguidas, para tratamento mais objetivo das disposições específicas sobre o regime concessionário.

## II — FORMAS DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Elementarmente se tem considerado que a administração, através da qual o serviço público é prestado pelo Estado, compreende entidades que se enquadram em duas grandes classes: *Administração direta* (unidades administrativas do Governo, diretamente subordinadas e enquadradas num sistema de hierarquia de órgãos de direção) e *Administração indiretas* (entes com características peculiares que as distinguem das unidades administrativas do governo, como autarquias e entidades para-estatais, que possuem personalidade jurídica de Direito Público, capacidade de auto-administração, suficiência financeira e mais liberdade de atribuições na esfera de seus interesses e objetivos).

O Serviço Público, porém, não se exgota nessas formas elementares de administração direta e indireta. Nem tampouco se expande através das for-



mas complementares de *arrendamento* (O Serviço Público que envolve patrimônio do Estado e que é outorgado ao particular para que preste o serviço de modo lucrativo, pondo em funcionamento esse patrimônio, mediante condições especiais de gerência e exploração) e *concessão* (o serviço público prestado por empresa privada, com patrimônio privado, reversível ou não, mas sujeito ao interesse público sob condições de regulamentação e controle especial da parte do Estado, mediante cláusulas contratuais, obrigações e deveres de ambas as partes).

Os autores, em geral, admitem como formas clássicas de prestação de serviço público a administração direta, a administração indireta, a concessão e o arrendamento.

Após debates e informações doutrinárias em torno do Serviço Público, podemos estabelecer os seguintes enunciados, tendo particularmente em vista os princípios políticos da estruturação do Estado Brasileiro:

a) Há Serviço Público e há Serviço Privado, da mesma maneira como há pessoa de direito público e pessoa de direito privado. A natureza da pessoa, entretanto, não se caracteriza, concomitantemente, pela natureza do Serviço prestado.

b) Há características de distinção entre Serviço Público e Serviço Privado. Essas características, porém, não obedecem a padrões rígidos, pois há Serviço Público com características de Serviço Privado como Serviço Privado com características de Serviço Público.

c) Na conceituação do Serviço Público é preciso considerar não só a natureza do Serviço como a do órgão que presta esse serviço. Há órgãos públicos que prestam tantos serviços públicos como os que podem ser considerados como tradicionalmente privados. Enfim, há órgãos privados que, além de prestarem serviços privados, prestam também serviços tradicionalmente considerados como públicos.

d) O conceito de Serviço Público não encontra limites exclusivos na doutrina jurídica e administrativa. Está em função do pensamento das épocas, das concepções do Estado e das ideologias políticas dos Governos. Antes de qualquer conceituação de Serviço Público impõe-se a abstração das doutrinas, sendo necessário analisar, fundamentalmente, tanto a estrutura estatal, como o sistema administrativo do Governo ou o regime governamental da Administração, sob os princípios políticos que orientam a organização das nações em determinada época.

e) No decorrer dos últimos vinte e cinco anos, os conceitos clássicos de Serviço Público, no Brasil, não só têm sofrido evolução, como resultado do crescente grau de interferência estatal nos domínios tradicionais da economia privada, como até mesmo perversão.

f) Na prestação dos Serviços Públicos, é preciso ter em vista não só as formas como os próprios regimes que se exprimem nas condições especiais em que o serviço é prestado por essas formas. Dentre esses regimes, tem tomado impulso, nos últimos anos, o da cooperação internacional e o da assistência técnica mediante contratos ou acordos.

g) No setor da administração indireta do Estado, a proliferação das autarquias e das chamadas entidades para-estatais, institutos de personalidade

jurídica de Direito Público mas de artificiosa distinção, criou um sistema administrativo cuja expansão, demonstrando o transbordo das funções estatais muito além dos limites clássicos da ação do Poder Público, se torna cada vez mais desenvolvida e complexa. A caracterização desses entes, que compreendem as mais diversas classes e os mais variados tipos conforme as suas finalidades existenciais, vai além de padrões jurídicos e administrativos consagrados pela doutrina, podendo-se admitir que os mesmos se revestem de inovações criadas pelo próprio Direito Positivo do Brasil.

h) No estudo do Serviço Público, existe uma terminologia complexa, ainda por sistematizar, e onde os termos requerem conceitos próprios, na conformidade do ramo da Ciência de que são objetos.

i) Através de todas as discussões, tanto em torno do conceito de Serviço Público como das formas de prestação, verificamos que o Serviço Público ultrapassa o enquadramento propriamente administrativo do Governo e dá lugar a diversas expressões de sentido controvertido e complexo no Direito Brasileiro. No estudo da prestação do Serviço Público no Brasil, enunciam-se vários itens que estão ainda por serem sistematizados em classes, como os seguintes:

I — No Estado Brasileiro, o Serviço Público, tanto resultante da pleiteia e da interferência do Governo, como da interferente cooperação competitiva da própria iniciativa privada, se manifesta através de um sistema crescente e complexo, cuja nomenclatura desafia ainda sérias pesquisas de sistematização.

II — No interesse de servir a essas pesquisas, relacionamos a seguir diversas expressões, de conceito controvertido e sentido complexo, que exprimem formas de prestação de Serviço Público.

III — Nesse relacionamento, tivemos em vista uma simples enumeração de pessoas, quer de direito Público quer de Direito Privado, que se votam à prestação do Serviço Público, sem nenhuma preocupação de estabelecer grupos ou classes, bem como de eliminar sinonímias. São as seguintes:

a) *Administração Direta* — Órgãos de Administração e do Governo. Unidades Administrativas do Governo da União, dos Estados, dos Municípios, dos Territórios, dos Distritos, Ministérios, Departamentos, Serviços, Seções, Comissões Especiais. Diretorias. Divisões. Secretarias.

b) *Administração Indireta* — Autarquias. Entidades Para-Estatais. Autarquias Territoriais econômicas, culturais, sociais, financeiras e de outros tipos. Entes autônomos. "Authorites". Institutos.

c) *Administrações Diretas com funcionamento de Administração Indireta*. Unidades de características Mista: Administrações Territoriais.

d) *Administrações Delegadas*.

e) *Sociedades de Economia Mista*. Preponderância de Capitais Públicos. Preponderância de Capitais Privados.

f) *Estatização*. Monopólios Legais. "Regies". Serviços de Patrimônio Estatal. Empresas Incorporadas.

g) *Nacionalização*. Nacionalização de capitais. Nacionalização de Empresas.

h) Municipalização. "Municipal Ownership". "Municipal operation". Socialização Municipal.

i) Serviços Públicos socializados.

j) Fundações. Fundações Públicas. Fundações Privadas. Fundações Mistas.

k) Cooperativas. Cooperativas Públicas. Cooperativas Privadas. Cooperativas Mistas (Vêr Decreto-lei n.º 5.893, de 19-10-943).

l) Arrendamentos. Arrandamentos de Empresa. Arrendamentos de Serviços.

m) Serviços Públicos resultantes de acórdos e contratos de Locação. Serviços Inter-Estaduais. Serviços Internacionais. Contratos de Assistência Técnica.

n) Sociedades de Utilidade Pública. Associação de classe. Sindicatos.

o) Concessões. Serviços Públicos concedidos. Serviços Públicos de Exploração Lucrativa. Utilidades Públicas (Public Utilities). Serviços de Utilidade Pública.

p) "Franchises". Licenças. Autorizações de operação e funcionamento.

q) Bancos de Organização Especial. Bancos com participação de impostos e taxas. Bancos de crédito cooperativo. Bancos de Desenvolvimento Econômico.

r) Entidades mantidas pelo comércio e pela Indústria para a prestação de Serviço Público.

s) Empresas privadas de comércio e indústria, não sob contrôle especial, mas sob regulamentação legal. Empresas públicas competitivas e concorrentes.

Esses itens se referem, em geral, a espécies que se classificam em gêneros. São individualizações que, em alguns casos, constituem simples fases nas formas de prestações. A caracterização de cada um desses itens, entretanto, oferece conceitos que constituem campos de tratamento específico e que ultrapassam à espera do próprio Direito.

Em qualquer empresa, há propósitos e processos que podem ser tanto de natureza pública como privada. Quanto mais existir predominância de propósitos e processos de natureza pública, mais de interesse público são os serviços prestados. Nos Serviços de Utilidade Pública, por isto mesmo, os propósitos e processos são predominantemente públicos, em comparação com os propósitos e processos de empresa privada que possuem.

### III — A POSIÇÃO DOS GOVERNOS FEDERAL, ESTADUAL, MUNICIPAL, TERRITORIAL E DISTRITAL EM FACE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS

O que caracteriza, fundamentalmente, o Estado Federal, é a coexistência, que se expressa na União indissolúvel, de entidades político-administrativas, representadas por áreas geográficas que, apesar de serem partes do todo, possuem limitado poder de auto-organização, auto-governo e auto-administração, de direito ou de fato, com esferas próprias de competência, no seu ajustamento à ordem constitucional.

Não há, propriamente, Estado Federal, sob a concepção de um modelo rígido, mas sim Estados Federais, isto é, situações de organização estatal que independem de formas governamentais e variam de país para país, de povo para povo, de época para época, conforme as condições existenciais de cada nação. Há tipos de Estado, evidentemente, e o Estado Federal é um desses tipos, mas sob diversas modalidades e características.

Na conformidade do art. 1.º da Constituição de 18 de Setembro de 1946, ao tratar da organização Federal, pode-se considerar que a Federação e a República foram interpretados como um efeito dos Estados Unidos do Brasil. Isto é, Estados pre-existentes à Constituição, Unidos, deliberaram *manter*, sob o regime representativo, a Federação (tipo estatal) e a República (forma governamental).

Aos mais autorizados comentadores da Constituição de 18 de Setembro de 1946 tem escapado uma análise mais objetiva desse dispositivo. Nessa análise, é preciso ter em vista não apenas a Ciência Política, com sua doutrina jurídica, suas classificações teóricas e seus modelos estatais consagrados. É necessário, ainda, e sobretudo, objetivar a realidade brasileira, a base sociológica da formação nacional, experiências, reações e tendências do povo através da ação organizacional das forças que o representam.

“A União”, conforme o § 1.º do art. 1.º da Constituição, “Compreende, além dos Estados” (isto é, entidades federativas, federais ou federadas básicas), “o Distrito Federal e os Territórios” (partes complementares e existenciais dessa União).

Desdobrando-se o mencionado parágrafo, verificaremos:

a) A União em si, como expressão do todo, integrando-se das partes ou membros que a compreendem, integrando-as (Estados, Distrito Federal, Territórios).

b) Os Estados. “Cada Estado”, conforme estatui o art. 18, “Se regerá pela Constituição e pelas Leis que adotar, observadas os princípios estabelecidos” na Constituição. Na observância desses princípios. — Os Estados coexistem na estrutura federativa brasileira, constituindo-se; organizando-se, governando-se e administrando-se a si mesmo pelo exercício dos seus próprios poderes, nos quais se incluem os residuais que lhes são reservados: — “Todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados” pela Constituição.

c) O Distrito Federal, que é a Capital ou sede da União. Segundo o art 26, “O Distrito Federal será administrado por um Prefeito, de nomeação do Presidente da República, e terá Câmara, eleita pelo povo, com funções legislativas”. Sua organização administrativa e judiciária, porém, será regulada por Lei Federal (art. 25).

d) Os Territórios, entidades constitutivas da União, e que, como o Distrito Federal, têm a sua organização administrativa e judiciária regulada por Lei Federal, na forma do que dispõe o artigo 25 da Constituição. Ao contrário, porém, do que ocorre com o Distrito Federal, as nomeações dos Governadores dos Territórios Federais, feitos pelo Presidente da República, não dependem de aprovação do Senado. Por outro lado, também ao contrário do

Distrito Federal, não possuem os Territórios, Câmaras eleitas pelo povo, com funções legislativas.

Como vemos, cada tipo de unidade político-administrativa, constitutiva da União, possui um sistema diferente de competência.

Além do mais, mesmo que, num plano de igualdade, as unidades do mesmo tipo, como os Estados por exemplo, possuam indistintamente a mesma soma de poderes, as competências são maiores ou menores conforme as próprias condições regionais de cada um. E' o caso, por exemplo, de Estados que possuem rios interiores, que não ultrapassam os limites das fronteiras estaduais, muito poucos aliás. Ocorrendo, nesses rios, possibilidades de potencial hidro-elétrico para aproveitamento em serviço público concedidos, a Lei Federal deverá prever uma competência mais larga para essas entidades, no que diz respeito ao regime concessionário.

Há a considerar, ademais, o problema dos Municípios, que coexistem autônomoamente nas áreas dos Estados e, com uma organização de fato diferente, na área dos Territórios.

A autonomia dos Municípios, segundo preceitua o artigo 28, será assegurada fundamentalmente pela eleição do Prefeito e dos vereadores (inciso I), pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse (inciso II); e, especialmente, (a) pela decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e decretação de suas rendas, bem como (b) pela organização dos serviços públicos locais. Deixando de lado a situação anômala e contraditória, de fato, dos Municípios Territoriais, observamos que há Municípios Estaduais que não possuem os mesmos limites gerais de autonomia, o que vale dizer, de capacidade de auto-organização e auto-governo pelo exercício de uma esfera própria de competência, dependendo de condições geográficas (estâncias hidro-minerais, bases militares ou portos militares, segurança nacional, defesa externa).

Se a Lei "Deverá dispor sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais, certamente não poderá deixar de lado esse complexo problema de competência exclusiva, supletiva ou concorrente, além da própria natureza das empresas, que podem ser federais, territoriais, distritais, estaduais ou municipais, tanto pela sua localização nas áreas dessas entidades como também pelo vínculo jurídico de competência do poder concedente.

O Estado Federal, conforme o tipo brasileiro, supõe a existência de direitos locais diversos, como expressão positiva do exercício de um limite de competência. Isto vale reconhecer que, além do Direito Federal ou Central, que decorre da União, existe o Direito Local, conforme o nível de governo de onde emanar e que possui características próprias de classe. Daí o Direito Distrital, o Direito Territorial, e Direito Estadual e o Direito Municipal como tipos de Direito Local, resultantes da manifestação jurídica de competências exclusivas, supletivas e concorrentes, exprimindo uma órbita de poder.

A maioria dos Municípios Brasileiros, é bem verdade, pouco terá a ver com regimes concessionários de serviços públicos, em virtude de condições incapazes de atrair os investimentos das empresas privadas. São municípios precários, de pouca densidade, inexpressiva concentração de populações ur-

banas, capacidade tributária restrita e nível de consumo reduzido. São municípios que, sob o impacto de fatores sócio-econômicos, são fatalmente levados a municipalizar os seus serviços públicos, financiando-os e administrando-os nos limites de suas escassas possibilidades técnicas e financeiras.

Mas além desses municípios, em sua maioria rurais, há os grandes Municípios, como os de São Paulo, Santos, Salvador, Pôrto Alegre, Recife e outras capitais, onde empresas privadas encontram condições favoráveis a concorrer para a obtenção de concessões de serviço público de várias espécies.

Acresce, ainda, que geograficamente circunvizinhos desses grandes conglomerados urbanos, pode ocorrer a existência de municípios ou distritos rurais aos quais possam ser estendidos os serviços públicos da concessão, sem nenhum conflito de competência. Além da hipótese do agrupamento de municípios para resolver problemas concessionários de serviços públicos de interesse comum, há outros que precisam ser considerados, como os de sobras de energia, criação de subestações, extensão de linhas e custos marginais.

A posição dos Governos Federal, Territorial, Distrital, Estadual e Municipal consiste, portanto numa obra de coordenação de competências, na Lei Federal que disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos.

#### IV — AS FONTES JURÍDICAS DA REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA

A expressão “Regulamentação dos Serviços de Utilidade Pública” possui um sentido amplo e envolvente.

A própria palavra “regulamentação”, no “Direito Brasileiro”, ainda não possui um conceito definido. E’ até mesmo tida, por alguns, como imprópria. Dada a imprecisão linguística, há quem prefira o termo “regulação”, de velho emprego nas referências jurídico-administrativas.

Na verdade, “regulamentação” não significa, apenas, “regimentação”. Não exprime também a idéia de uma simples interferência do Estado no domínio privado da Economia. Vai muito além, por traduzir, acima de tudo, a existência de um contrôlê todo especial sobre as empresas de utilidade pública. Seu sentido supera a própria regulamentação que o Estado exerce de diferentes maneiras, como indiscutível manifestação de seu poder de Polícia, nos diversos setores da economia privada, prevendo abusos; dispondo sobre sistemas de abastecimento em épocas de escassês de produção e consumo; estabelecendo atividades públicas comerciais e industriais de caráter competitivo ou concorrente; tentando o nivelamento dos preços; fixando preços mínimos ou de teto; ou ainda influndo, quer indireta quer diretamente, na Lei da oferta e da procura.

Regulamentação é todo um sistema, legal e administrativo, consubstanciando-se de processos e propósitos, e que, por visar a objetivos definidos, expressa um contrôlê especial que o Estado exerce até mesmo na vida íntima das utilidades públicas, tendo particularmente em vista suas próprias funções e finalidades.

Nos Estados Unidos da América, em cuja Constituição se inscrevem apenas as linhas mestras da estrutura e do funcionamento do Estado, visando mais os princípios fundamentais da organização federalista do que as minúcias jurídicas dos direitos individuais e coletivos, o problema da regulamentação das utilidades públicas encontrou suas fontes históricas nas decisões da Corte Suprema. A simples legislação não bastava, por ter sido arguida, de início, como atentatória à livre empresa, afetando assim os direitos privados, sobretudo no tocante à propriedade. Teve a Corte Suprema, em diversas oportunidades, de estabelecer limites a esses direitos, principalmente em se tratando de propriedade de "interesse público" como os das utilidades públicas. Realmente das decisões da Corte Suprema é que o problema da regulamentação foi ganhando etapas históricas e decisivas.

No Brasil, o caso tem tido diferente, destacadamente a partir de 1930. As próprias Constituições, a partir dessa época passaram a inscrever em seu texto dispositivos expressos, de modo que as fontes da regulamentação dos Serviços de Utilidade Pública passaram a ser *constitucionais*, não *judiciais*, a despeito da existência de substanciais decisões judiciais e pareceres sobre o problema, no regime da primeira Constituição Republicana, que se caracterizava por omissões e silêncios segundo as concepções ideológicas da implantação da República.

Não sendo nosso objetivo promover a investigação de História Constitucional, consideramos apenas, nesse particular, o diploma de 1946.

Antes, porém, de tratarmos do assunto, julgamos da máxima importância recapitular o trabalho da Assembléia Constituinte, quando debateu a parte do Ante-Projeto da Constituição referente aos serviços públicos concedidos e os princípios fundamentais da elaboração tarifária.

#### V — ALGUNS ASPECTOS DOS DEBATES DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE SOBRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS EXPLORADOS MEDIANTE CONCESSÃO

O Desembargador José Duarte, (1) na sua obra de exegese dos Textos constitucionais à luz dos trabalhos da Assembléia Constituinte, reuniu importantíssimo material sobre o art. 151, facilitando a sua interpretação em virtude de expor, de maneira concreta, todos os principais elementos que influíram na redação definitiva do dispositivo. Seu estudo parte do ante-projeto, constante do art. 8.º e seu parágrafo único, assim originariamente redigido:

"Art. 8.º As empresas concessionárias de serviço público federais, estaduais ou municipais deverão constituir com maioria de brasileiros a sua administração ou delegar a brasileiros todos os poderes de gerência.

Parágrafo único. A Lei Federal regulará a fiscalização e revisão das tarifas dos serviços públicos explorados por concessão para que, no interesse coletivo, a retribuição do capital não impeça a expansão e melhoramentos dos serviços. A lei se aplicará às concessões feitas no regime anterior de tarifas estipuladas para todo o tempo de duração do contrato".

O objetivo primordial da regulamentação tinha em vista, originariamente, a nacionalização das empresas concessionárias. Muitas das emendas apresentadas tinham também esse objetivo.

O eminente jurista citado elaborou um sério trabalho de análise das emendas, conforme as discussões que o projeto sofreu na Comissão Constitucional.

Essas emendas foram da autoria de Ataliba Nogueira e Costa Neto (modificativa) e Caires de Brito (substitutiva).

As discussões se processaram por partes: em primeiro lugar, o texto do artigo e, por último, do parágrafo.

Defendendo a emenda substitutiva — “A Lei regulará a nacionalização das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais ou municipais” — Caires de Brito, demonstrou a conveniência da nacionalização das empresas cujos serviços foram reputados essenciais à segurança do país.

Na discussão do parágrafo único, com as emendas Costa Neto e Ataliba Nogueira, ressaltou Aliomar Baleeiro a influência da Constituição de 1934 na redação do dispositivo, tratando mais objetivamente da parte referente a tarifas, as quais, segundo o representante baiano, deveriam ser calculadas “à base do custo histórico”.

Com respeito a esse problema, o Desembargador José Duarte resumiu, do modo a seguir, a exposição de Aliomar Baleeiro:

“A finalidade desse dispositivo, tanto na Constituição de 1934, quanto na de 1937, onde o preceito é análogo, e, ainda, no anteprojeto, é, estabelecer a regulamentação efetiva dos serviços públicos, isto é, que essas tarifas sejam, realmente, o justo preço de um serviço e não fonte de locupletamento para as empresas, garantida, sempre, a eficiência dos serviços. Isto, porém, com o desenvolvimento moderno, dos serviços de utilidade pública, traz problemas de tal complexidade, tão sérios, que nos obrigam a criar os órgãos técnicos adequados a esse fim. Hoje, as empresas de serviços públicos tem tal desenvolvimento, abrangem interesses tamanhos, compreendem circunscrições geográficas tão diversas, abraçam tal número de pessoas e jogam com tais capitais, que se diz, com muita razão, que são, hoje, o problema mais sério das democracias. Isto porque essas empresas, nas grandes potências, tendem a formar os chamados *holdings* ou seja a concentração piramidal das empresas. Este fato, observado há cerca de quarenta anos, vem empolgando os estudos de direito administrativo e representando um dos problemas mais importantes do nosso tempo. Mesmo para nós, brasileiros, diz ele, existe já o problema, porque as empresas de eletricidade, sabemos estarem todas sob o guante de um *holding* nacional, que as superintende ou controla, por sua vez ligado a um grupo norte-americano ou canadense, que, também, a seu turno, se filia ao sistema de “United Bonds & Shares Co.”

Um dos maiores problemas no trato das empresas de serviços públicos é o do cálculo das tarifas. As empresas, tendem, sempre, a sustentar o critério do custo de reposição atual, isto é, as tarifas devem permitir, como base para o cálculo da remuneração ao seu capital, o que teriam de dispender se tivessem de adquirir, no momento, todo o seu maquinário, todas as suas instalações, todos os seus bens e serviços.



A isto se opõe a doutrina mais abalizada de que a tarifa deve ser calculada pelo custo histórico. A empresa declara quanto inverteu nas instalações dessas máquinas, e como deve ter uma conta de amortização, o valor de seus bens, tanto para efeito do cálculo de remuneração do capital, quanto para a reversão e encampação, há de basear-se no que inverteu, efetivamente, menos a desvalorização.

Este o conceito do custo histórico, que se opõe ao de reposição atual. Nos Estados Unidos, depois de Roosevelt, o assunto vem sendo resolvido da maneira que explicou". (2)

As discussões, em torno do parágrafo único, regrediram por diversas vezes às maneiras como o problema foi tratado nas Constituições anteriores (1934 e 1937). Por fim, foi votada a emenda Costa Neto ("A Lei regulará a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão, a fim de que os lucros dos concessionários, não excedendo à justa remuneração do capital, lhes permita atender as necessidades do melhoramento e expansão daqueles serviços").

Nos debates em torno desse assunto, confrontaram-se os argumentos favoráveis, de um lado, ao custo histórico, e, outro, ao custo de reprodução, em face da expressão "justa remuneração do capital", constante do texto aprovado. Diversas emendas surgiram, valendo ressaltar as de Negreiros Falcão e Carlos Prestes.

Vieira de Melo, ao pedir destaque para a emenda Carlos Prestes, suscitou o problema da "justa remuneração de capital", frase arguida de imprecisão.

Resumindo a opinião do legislador constituinte, o Desembargador José Duarte, relatou o seguinte:

"Agora a "justa remuneração do capital". Que Capital? E' uma interpretação. Que é justo valor atual das instalações de uma companhia concessionária de serviços públicos? E' outra interpretação. Precisamente, aqui está o segredo da questão. Não adianta o legislador constituinte estabelecer que as tarifas sejam fixadas, tendo em vista a justa remuneração do capital, se não determinar qual o critério para a avaliação desse Capital".

As discussões que se processaram, em destaque de certas emendas, que por fim foram rejeitadas, submeteram os serviços públicos concedidos ao debate mais amplo possível, não só quanto ao custo histórico e o de reprodução, como ainda quanto à nacionalização, à estatização e ao monopólio.

## VI — O ARTIGO 151 DA CONSTITUIÇÃO DE 18 DE SETEMBRO DE 1946

A Constituição, no seu artigo 151, do título V, Da Ordem econômica e social, estatui que "a Lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais".

Evidentemente, a Lei prevista, no caso, terá de ser federal. Deverá ser uma Lei orgânica, ou mesmo um código, de sentido amplo, com definição de princípios e amoldada à interpretação e à aplicação dos diversos preceitos inscritos no texto constitucional, aplicáveis aos serviços públicos concedidos.

O dispositivo citado, entretanto, possui um sentido restrito. Refere-se apenas ao regime das empresas concessionárias, excluindo portanto utilidades públicas que prestam serviços sob outras formas, além da concessão e da administração indireta. Isto é, excluiu empresas de serviço público de administração indireta, sociedades de economia mista, companhias estatizadas e municipalizadas que prestam ou podem prestar os mesmos serviços que são objeto de concessão e que representam ou podem representar empreendimentos ou utilidades públicas diversas como energia e luz, transportes coletivos, gás, água, comunicações e outros. Embora excluídas dos objetivos expressos do artigo essas formas de serviço público, desde que devidamente caracterizadas e definidas, podem ser objeto de um capítulo ou título especial na referida Lei ou Código, em virtude de sua natureza, relações jurídico-administrativas e funções no domínio social e econômico, além dos problemas competitivos.

A expressão "regime das empresas" possui uma significação bastante ampla. "Regime" se refere tanto a "status" como a normas diversas em variados setores da vida das empresas: sua origem, suas finalidades ou objetivos; sua organização e localização; sua estrutura e funcionamento; suas funções e controle de execução; enfim, a todas as condições contratuais, desde a definição de sua natureza às formas de adequado controle da justa retribuição dos investimentos, pelo pagamento de tarifas razoáveis, tanto a fim de que o lucro não seja tão alto como também não seja tão baixo de modo a não permitir a justa retribuição ou implicar na deficiência dos serviços em prejuízo do público e do Estado. Nesse regime, há uma série de responsabilidades e obrigações tanto da parte das empresas como do público e do Estado representado pelos diversos níveis de governo, e que precisam ser definidas.

O dispositivo também se refere expressamente a empresas "federais", "estaduais" e "municipais". Não quer isto dizer que as empresas sejam desses governos, porque são concessionárias e constituem a pessoas jurídicas de Direito Privado. O artigo, com essas referências expressas, teve com vista o problema do direito de controle da parte dos níveis de governo e, sobretudo, das áreas, ou melhor, das circunscrições ou esferas de competência, em que as empresas se situam ou operam. Nessas áreas, há ainda os Territórios, nos quais se integram municípios e distrito, e o Distrito Federal, que sendo diferente do Estado e do Município e sem ser o Governo Federal, representa, como os Territórios, uma área especial, uma esfera "sui-generis" de competência na estrutura federal.

A Lei preconizada, que poderá ser um código, não deverá deixar de atender, portanto, ao problema da separação e da redistribuição de competências, respeitando prerrogativas jurídicas e conveniências de descentralização administrativa. Por isto mesmo, não poderá excluir a legislação supletiva ou complementar, tanto em face das disposições expressas nesse sentido como ainda das de competências implícita e explícita, incursionando na zona dos chamados poderes residuais. Problemas dessa natureza e magnitude interessam à própria estruturação legal do sistema federativo, estabelecida na Constituição através de normas gerais, cuja suplementação tanto pode depender de legislação complementar como de decisões judiciárias em casos de conflito.

Aspecto fundamental da elaboração dessa Lei ou Código se consubstancia na necessidade do estabelecimento administrativo do órgão da natureza mais aconselhável (Departamento, Superintendência, Serviço Auxiliar, Comissão, Conselho) ou sistema de órgãos — para executar as disposições regulamentadoras das empresas, aplicando-as efetivamente. A simples existência de dispositivos orgânicos ou a mera sistematização de artigos com objetivos especiais a que ficariam sujeitas as empresas, não bastariam para a melhor eficácia do recomendável controle do Estado. Uma simples Lei, sem a existência dos instrumentos administrativos destinados a aplicá-la, terá quase que os mesmos efeitos dos contratos de concessão, nos quais também se consubstanciam deveres e obrigações, quer da parte do Estado quer da parte das empresas. Sobre esses aspectos administrativos trataremos em outra oportunidade. Apenas enunciamos aqui o problema da imperiosidade da existência de instrumentos administrativos, sem opinar pela sua natureza, destinados a aplicar, fiscalizar e controlar a Lei ou Código que “disporá sobre o regime das empresas concessionárias”, supervisionando-as, coordenando-as horizontalmente ou superintendendo-as, conforme é nosso ponto de vista a respeito.

O problema da regulamentação dos Serviços de Utilidade Pública, no Brasil, já não consiste no simples reconhecimento de sua necessidade. Já é objeto de disposições estatuídas. Depende apenas de melhor sistematização das Leis esparsas existentes e promover a uma revisão, que poderá implicar em reestruturação, readaptação ou mesmo extinção de órgãos administrativos que, em diferentes níveis de governo, tratam especificamente do assunto. E, finalmente, problema de melhor efetivação dos dispositivos constitucionais.

Com efeito, a situação presente é a seguinte:

a) existem, no Brasil, várias empresas ou poderosos grupos de empresas que prestam serviço público, sob as mais variadas formas;

b) além dessas empresas ou grupos existentes, comprova-se a possibilidade de surgirem novos empreendimentos, sob o impacto de fatores como o desenvolvimento econômico nacional, o crescimento da população, a expansão industrial, o progresso tecnológico, o aumento crescente das aglomerações urbanas em comparação com os índices das populações rurais, a elevação da renda nacional e a necessidade de mais serviços e mais produtos pelas exigências de progresso das coletividades brasileiras;

c) sobre os serviços de utilidade pública, principalmente os que operam em regime de concessão, já existem normas contratuais e legais consagradas, bem como uma legislação esparsa e destinada a certos setores específicos;

d) paralelamente a essa legislação, existem ainda diversos órgãos administrativos nos diferentes níveis de governo que direta ou indiretamente se manifestam em setores específicos dos serviços de utilidade Pública;

e) Além dessas Leis, normas, e órgãos, há dispositivos constitucionais posteriores à sua existência e que carecem de interpretação e complementação legislativa, dispositivos esses que tanto visam diretamente os Serviços de Utilidade Pública como aos mesmos interessam mais particularmente, por lhes serem implicitamente aplicáveis.

Diante desse quadro de realidades que caracterizam a existência de *um* dos maiores problemas brasileiros, tem havido tentativas pioneiras de solução parcial que implicam, em última análise, na regulamentação dos serviços de utilidade pública, ao influxo sobretudo da necessidade de dar eficácia a preceitos consagrados na Constituição de 18 de setembro de 1946.

Já existe, no Congresso Nacional, um projeto de regulamentação parcial, abrangendo exclusivamente as empresas concessionárias de energia elétrica.

Por outro lado, o Conselho Nacional de Economia, a quem incumbe, na forma da Constituição, “estudar a vida econômica do país e sugerir ao Poder competente as medidas que considerar necessárias” (§ 2.º do artigo 205), tratou também do assunto, elaborando um projeto sobre energia elétrica.

A par desse projeto do Conselho Nacional de Economia, existem ainda sugestões e estudos, tanto da parte de órgãos especializados como de técnicos interessados no problema.

Dêse modo, a realidade tem sido esta: a regulamentação dos serviços públicos, isto é, dos serviços de utilidade pública, tem sido encarada apenas parcialmente, através de estudos e projetos que visam somente as empresas de maior importância e que se votam a determinado ramo. Ainda não se teve em vista uma solução total e definitiva, capaz de dar mais efetividade aos dispositivos constitucionais. Não se cogitou, ainda, mais efetivamente, de um reestruturação dos órgãos especializados, de modo a encontrar uma solução administrativa mais consentânea com a realidade brasileira e com as necessidades de desenvolvimento dos serviços de utilidade pública, em face das exigências nacionais de progresso. Caberia ao Poder Público tomar a iniciativa das providências nesse sentido, através da instituição, tanto da esfera do Poder Executivo quanto na do Legislativo, de comissões especiais de estudos, inquéritos, levantamentos e pesquisas e que apresentassem, como resultados desses trabalhos iniciais, as formulações legais e administrativas recomendáveis para o caso brasileiro.

#### VII — LEVANTAMENTO DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS, DE INTERESSE DIRETO OU INDIRETO DAS EMPRESAS DE SERVIÇO PÚBLICO

No estudo dos Serviços Públicos, principalmente dos prestados em regime de concessão, imperioso se torna investigar os diversos aspectos constitucionais, em face dos variados dispositivos do texto da Lei Maior e que se relacionam a diferentes ramos do Direito Positivo Brasileiro. Nessa investigação, abstraímos os serviços públicos de administração direta, que se ligam aos fins clássicos do Estado e às funções tradicionais do Governo.

Da análise a que procedemos, à luz dos dispositivos, verificamos que os aspectos constitucionais do problema, pela sua natureza e amplitude, favorecem a existência de uma regulamentação geral, ainda por fazer, e que depende de Leis orgânicas complementares, a serem atualizadas e mesmo codificadas. Essa regulamentação, cedo ou tarde, terá de ser feita, apesar de envolverem problemas que, embora sendo objeto de princípios constitucionais,

ainda dependem da definição da atitude política do governo e da orientação legal da Administração.

Com efeito, há na Constituição artigos que objetivam específica e expressamente os serviços públicos prestados mediante regime de concessão. Mas, além desses dispositivos, há ainda outro que implícita ou explicitamente afetam esses serviços. Por outro lado, observa-se a existência de preceitos que se referem expressa, implícita ou explicitamente a serviços públicos prestados por outras formas, como a indireta, a por delegação, por arrendamento, por atos administrativos, de onde resultam empresas, com personalidade jurídica de Direito Privado, sujeitas as mais diversas e contraditórias conceituações.

Qualquer obra de regulamentação ou mesmo de codificação dos dispositivos de regulamentação e controle especial de empresas que prestam serviços públicos, além dos órgãos da administração direta do Estado, encontrará na Constituição minúcias já consagradas, em dispositivos especiais.

Evidentemente, dada a diversidade dos preceitos estatuídos, as iniciativas pioneiras de legislação complementar serão inicialmente esparsas e se condicionarão a atitudes que o Estado venha a tomar, em cada caso específico. São problemas variados, complexos e ingentes, que requerem tratamento específico, em cada situação definida capaz de provocar a reação construtiva do Poder Público.

Não é nosso objetivo apontar soluções e rumos, mas tão somente promover a um levantamento dos dispositivos que mais de perto interessam ao problema da regulamentação, ainda sujeita a debates e interpretações.

Nossa Constituição, evidentemente, pecou por excesso de discriminação. Parece que teve o legislador constituinte a preocupação de prolongar-lhe a vida, em face dos exemplos que implicaram, no decurso da face republicana, em movimentos de subversão que culminaram em derrogação de Constituições anacrônicas ou que apenas satisfizeram a necessidades momentâneas da vida nacional. Mas antecipou-se demais, principalmente no domínio da ordem social e econômica pela adoção de medidas que, por um lado, de natureza capitalista são contraditórias no regime socialista ou, por outro lado, de natureza socialista são contraditórias ao regime capitalista. Sob esse aspecto, quis evidentemente o legislador constituinte tentar conciliar, na Lei Maior, velho conflito entre os Direitos do Indivíduo e os direitos do Estado.

Dêsse modo, um governo que se implante com objetivos capitalistas ou outro que se instaure com propósitos socialistas, conforme o momento eleitoral da vida brasileira, poderá manipular a Constituição e adaptações de princípios políticos e econômico-sociais estacionários ou avançados.

Não pôde o Estado deter o surto intervencionista que se vem processando a partir de 1930 e, por isto mesmo, não poderá regredir às formas do liberalismo em que a iniciativa individual possuía maior campo de expansão. Os problemas constitucionais brasileiros, por isto mesmo, em face da realidade sociológica e política, constituem eminentemente problemas de necessidade de conciliação jurídica de direitos individuais e sociais. Diante dessa necessidade de conciliação, teve o governo de limitar, recentemente, órbitas de iniciativa, fixando as próprias coordenadas do poder de intervenção no domínio econômico (Lei n.º 1.522, de 26 de dezembro de 1951).

Após essas considerações de cunho interpretativo das conveniências objetivada pela Constituição na ordem social e econômica, passemos a investigar o texto, tendo em vista isolar, por um trabalho de levantamento, aqueles dispositivos que mais interessam, expressa, implícita ou explicitamente, as empresas públicas e privadas que prestam serviço público, além das unidades de administração direta e indireta.

Já tivemos oportunidade de tratar, exaustivamente, em outras páginas, sobre o serviço Público no campo doutrinário, tanto realizando investigações em torno de conceitos como promovendo análises sobre as principais formas clássicas de prestação.

O problema da caracterização do Serviço Público, em nosso país, não pode ser considerado apenas sob o ângulo da filosofia jurídica, através das doutrinas. Tem de ser precipiamente examinado à luz das condições e conveniências nacionais, em face da interpretação de dispositivos expressos da Lei Maior.

Minuciosa análise deve ser inicialmente feita no tocante à competência da União, definida pelo art. 5.º e seus incisos e alíneas, do Título I, da Organização Federal, e Capítulo I, Disposições preliminares. Na delimitação dessa competência, há dispositivos que interessam particularmente às empresas de serviço público.

Na conformidade desse artigo, o poder regulamentador da União sobre certas atividades indiscutivelmente privadas é taxativo, em casos especificamente determinados. A produção de material bélico, por exemplo, depende de autorização especial e o seu comércio é objeto de fiscalização (inciso VI). Evidentemente, não se trata de serviço público, mas de produção e comércio nos quais a União possui um interesse direto, por motivos substanciais de segurança.

No inciso VIII, há a consubstanciação de um monopólio estatal que se refere a cunhar e emitir moeda. Antigamente, sobretudo no tempo colonial, essa atividade também pertencia a empresa privada. Qualquer ourives podia cunhar moedas de ouro e prata, que entravam em circulação, desde que possuissem as características de peso e forma adotada pelo Governo. O monopólio da cunhagem de moeda ainda não é total. Se considerarmos a moeda não apenas como metálica mas também como moeda papel verificaremos que a sua produção é também feita mediante contrato com empresas estrangeiras.

A instituição de Bancos de Emissão (inciso VIII) é também da competência da União, a quem incumbe fiscalizar as operações de crédito, de capitalização e seguro (inciso IX). No que diz respeito a Bancos de emissão, a instituição pode ser feita mediante simples autorização, como realmente acontece, pois ainda não possuímos uma Lei de Organização bancária capaz de estabelecer melhor sistema, constituído de um Banco Central do Governo Federal e seus ramos. O Banco do Brasil S. A., que é uma sociedade de economia mista, apenas exerce funções *de fato* de Banco Central.

Quanto ao plano nacional de viação, nos seus diversos setores, compete à União apenas estabelecê-lo (inciso X). Isso significa que serviços públicos de viação tanto prestados pelo Estado como por empresas privadas, devem sujeitar-se a esse plano, submetendo as operações e o funcionamento às nor-

mas e projetos adotados. A empresa privada pode se interessar não apenas na construção mediante contrato, mas ainda exploração lucrativa, mediante concessão de serviços públicos de viação, des que se enquadrem no plano nacional: *Turnpikes, Park-ways, Freeways, auto-estradas, ferrovias, rodovias, pontes etc.*

Monopólio caracteristicamente estatal do serviço público observa-se com a manutenção, de competência da União, do serviço postal e do correio aéreo nacional (inciso XI).

Pode a União, ainda, monopolizar outros serviços públicos, que lhe compete explorar diretamente. Não sendo de sua vantagem e conveniência explorar dêsse modo êsses serviços, pode fazê-lo mediante autorização ou concessão. São os serviços, geralmente concorrentes e competitivos, de telégrafos, rádio-comunicações, rádio-difusão, telefones inter-estaduais e internacionais, navegação aérea, vias-férreas que liguem portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado (inciso XII).

Na interpretação dêsse dispositivo, a exploração direta, por parte da União, nem sempre poderá implicar em monopólio público, pela natureza concorrente e competitiva de muitos dos Serviços de Utilidade Pública acima mencionados.

O Legislador Constituinte não se ateve, ao elaborar o inciso, a questões de terminologia, essencial aos fundamentos jurídicos dos serviços de utilidade pública.

Com efeito, o estudo do inciso revela formas incompletas e imprecisas de prestação de serviço, pois a exploração dos mesmos pode-se fazer da seguinte maneira:

- a) diretamente ou
- b) mediante autorização
- c) ou concessão.

Exploração direta, exploração mediante autorização e exploração mediante concessão são figuras distintas, porém incompletas.

Além da exploração direta, que se fará pela administração como qualquer órgão, há ainda a administração indireta (autarquias, entidades para-estatais), e que não é a mesma coisa que mediante autorização ou concessão.

Administração indireta supõe a existência de entidades com personalidade jurídica de Direito Público, resultantes da *surmenage* administrativa do Estado.

Autorização é um simples ato, como o é também a licença, omitida no dispositivo.

Concessão é figura mais importante, implicando em contrato, conforme anteriormente expomos.

Outra parte de Serviços Públicos, que é da competência da União organizar, refere-se à "defesa permanente contra os efeitos da sêca, das endemias rurais e das inundações" (inciso XIII). Essa organização envolve áreas, níveis de governo e problemas de prestação de serviços públicos sob as mais variadas formas: por administração direta, por administração indireta, por

delegação, mediante concessão, licença, autorização etc. A competência de organizar não implica necessariamente na obrigação da prestação direta dos serviços.

Ainda no artigo 5.º configura-se a definição de uma área legislativa da competência federal, na qual, em alguns casos, não se exclui a legislação estadual supletiva ou complementar (inciso XV e suas alíneas, em inteligência com o art. 6.º). Essa área legislativa, de competência privada da União ou com a legislação local suplementar, interessa, em alguns casos, de modo particular, à prestação, sob diversas formas, do serviço público, como sejam:

I — Produção e consumo (sem excluir a legislação local supletiva). Serviços de Utilidade Pública são emprêsas que fornecem produtos-serviços destinados ao consumo público.

II — Desapropriação (competência do Governo Federal). Além do "eminent dominio", a desapropriação, nos serviços de utilidade pública, tem oferecido problemas da mais alta significação, relativos tanto às necessidades da emprêsa como às do próprio Estado.

III — Regime de portos e navegação de cabotagem. Há serviços de utilidade pública especificamente interessados nesse regime. Há ainda problemas de monopólio (estatal, público, legal etc.) ligados à navegação de cabotagem.

IV — Tráfego interestadual (sem excluir a legislação local supletiva).

V — Riqueza do sub-solo, mineração, metalúrgica, águas, energia elétrica, (sem excluir a legislação local supletiva). Sobre êsses assuntos, de especial interêsse para determinados serviços de utilidade pública, a legislação brasileira está se desenvolvendo cada vez mais, dando lugar a formação de ramos especializados de Direito. Um centro de interêsse ainda novo, dependente de maiores investigações, liga-se aos minerais atômicos, sua exploração e utilização, nos serviços de utilidade pública, principalmente aos que produzem energia para diversos fins.

VI — Imigração e colonização. Êsses problemas, em si mesmos, são de tratamento específico. Mas há emprêsas de imigração e colonização, nacionais e estrangeiras, que se interessam por determinadas áreas e em privilégios de serviços públicos, que podem constituir a base econômica dos empreendimentos coloniais. Colônias Nacionais, Colônias Agrícolas, Colônias de Fronteiras, Fundações como a Brasil Central e outras modalidades de empreendimentos associados aos problemas de imigração e colonização, quase sempre ampliam as suas finalidades básicas em operações que envolvem as mais variadas formas de prestação de serviços públicos.

Através da análise da Constituição, verificamos que ainda os seguintes dispositivos interessam, direta ou indiretamente, os serviços de utilidade pública:

I — Inciso III do art. 15.º (impostos da competência da União sobre lubrificantes e combustíveis, minerais e energia elétrica (impôsto único));

II — Inciso IV do art. 15 (rendas e proventos de qualquer natureza). Em serviços de utilidade pública organizados com capital estrangeiro, há, ge-



ralmente, uma dupla tributação da renda: No país de origem dos capitais e no país em que esses capitais operam, afetando assim as tarifas e a justa retribuição dos capitais investidos.

III — Inciso V do art. 15 (transferência de fundos para o Exterior). Definem-se aí problemas especiais ligados a investimentos, retorno de capital, remessa de dividendos, divisas, etc.

IV — Alínea b do art. 28 (organização dos serviços públicos locais como elemento assecuratório da autonomia municipal). Problemas de municipalização dos serviços.

V — Art. 31, vedando à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios lançar impostos sobre bens, rendas e serviços uns dos outros, sem prejuízo da tributação dos serviços públicos concedidos;

VI — Parágrafo único do art. 31, pelo qual “os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, salvo quando competente ou quando a União a instituir em Lei especial, relativamente aos próprios serviços, tendo em vista o interesse comum”;

VII — Artigo 34 (bens da União: lagos e quaisquer correntes de água em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro etc.);

VIII — Artigo 35 (bens dos Estados: lagos e rios em terrenos do seu domínio e os que têm nascente e foz no território estadual);

IX — Alínea b, do inciso I, do art. 48 (proibição de Deputados e Senadores, desde a expedição dos diplomas, de aceitar nem exercer comissão ou emprego remunerado “em empresa concessionária de serviço público”;

X — Inciso IX do art. 65 (atribuição ao Poder Legislativo de legislar sobre bens do domínio federal etc.);

XI — Art. 77 (competência do Tribunal de Contas para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas). (inciso II) (e julgar da legalidade dos contratos (inciso III), (parágrafos 1.º, 2.º e 3.º). A competência do Tribunal de Contas cada vez mais se amplia no tocante a pessoas, quer públicas quer privadas, que têm a seu cargo a prestação de serviços públicos;

XII — Inciso VII do art. 87 (competência privada do Presidente da República para celebrar tratados e convenções internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional). Há casos de prestação e formas de exploração de serviços públicos que dependem de tratados e convenções além de contratos especiais, como sejam os do aproveitamento hidro-elétrico e distribuição de energia em zonas de fronteira, ferrovias internacionais, comunicações internacionais e outros, abrangendo países diferentes.

XIII — Parágrafo 10 do art. 141, pelo qual se declara que “os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal”. Poderão as associações religiosas, entretanto, manter cemitérios particulares, na forma da Lei. Parágrafo 16 do art. 141, que garante o direito de propriedade, “salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social mediante prévia e justa indenização em dinheiro”.

O resto do dispositivo trata do assunto especial da desapropriação, em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina.

XIV — Parágrafo 34 do art. 141, excluindo a tarifa aduaneira da obrigação de ser cobrada em cada exercício sem prévia autorização orçamentária.

XV — Parágrafo 38 do art. 141, que define a natureza de cada cidadão como parte legítima “para pleitear a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados, dos municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista”.

XVI — Art 145: Organização da ordem econômica conforme os princípios da justiça social, de modo a conciliar “a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano”.

XVII — Art. 146: Facultando a União o poder de intervir, mediante Lei especial, no domínio econômico. Faculta ainda esse dispositivo o poder de monopolizar determinada indústria ou atividade, mas “a intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais” assegurados na Constituição.

XVIII — Art. 147, condicionando o uso da propriedade ao bem estar social;

XIX — Art. 148: repressão a toda e qualquer forma de abuso do poder econômico. O abuso desse poder se refere especificamente a esses objetivos: domínio dos mercados nacionais e aumento arbitrário de lucros. Quanto ao aspecto formal, esse abuso se caracteriza também nas Uniões ou agrupamentos de empresas, individuais ou sociais, “seja qual for a sua natureza”.

XX — Art. 151: obrigatoriamente da disposição, por leis, sobre o “regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais;

XXI — Parágrafo único do art. 151. Nesse parágrafo, consubstanciam-se diferentes modalidades de regulamentação dos serviços explorados por concessão, como sejam:

- a) determinação da fiscalização;
- b) determinação implícita, nessa fiscalização, da revisão das tarifas;
- c) a determinação da fiscalização, nesse sentido, deverá ser feita “a fim de que os lucros concessionários não exceda a justa remuneração do capital”;
- d) e que esses lucros, desse modo, permitam às empresas “atender a necessidade de melhoramentos e expansão desses serviços” explorados por concessão;
- e) A Lei será aplicada às concessões feitas no regime anterior, isto é, antes da Constituição de 18 de setembro de 1946;
- f) essa aplicação objetivará ainda as concessões “de tarifas estipuladas para todo o tempo de duração do contrato”;

XXII — Art. 152: O reconhecimento, como propriedade distinta da do solo, das minas e de mais riquezas do sub-solo, para efeito de exploração ou aproveitamento industrial;

**XXIII** — Art. 153: Condicionamento do aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica à obrigatoriedade da autorização ou concessão federal na forma da Lei. O termo concessão, nesse dispositivo, parece não envolver o sentido contratual da palavra ligada à prestação de serviço público, de vez que especificamente se relaciona ao “aproveitamento”.

**XXIV** — Nos parágrafos desse art. 153, as palavras “autorizações” e “concessões”, no plural como são empregadas, parecem exprimir atos do governo federal, não contratos com a amplitude de sentido em que se enquadram as concessões clássicas de serviços. “Autorizações ou concessões”, estatui o parágrafo 1.º: “Serão conferidos exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no país, assegurada ao proprietário do solo preferência para exploração”. No parágrafo 2.º estatui-se que “não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida”. Tudo indica, portanto, que as palavras “autorização” e “concessão” possuem, em face desses dispositivos, o mesmo sentido de ato administrativo, observando-se uma impropriedade de terminologia.

**XXV** — Parágrafo 3.º do art. 153. Nesse parágrafo, admite-se a atribuição, aos Estados, do poder de “autorização” ou “conceder” o aproveitamento dos recursos minerais, não apenas de promover esse aproveitamento, desde que satisfaçam as exigências legais e, entre essas, “possuírem os necessários serviços técnicos e administrativos”.

**XXVI** — Parágrafo 4.º do art. 153. Trata-se apenas de prover o auxílio, pela União aos Estados, em casos de interesse geral indicados por Lei, para a realização de estudos “referentes às águas termo-minerais, de aplicação medicinal e no aparelhamento das estâncias destinadas ao uso delas. Serviços ligados ao aproveitamento dessas águas e funcionamento das empresas na exploração e distribuição desses recursos podem possuir o “status” de Serviços de Utilidade Pública.

**XXVII** — Art. 155 e seu parágrafo único. Dispõem sobre a nacionalização, não estatização, da “navegação de cabotagem para o transporte de mercadorias”. Salvo em casos de necessidade pública, esse serviço é privativo dos navios nacionais. Proprietários, armadores e comandantes e dois terços, pelo menos, dos tripulantes dos navios nacionais, devem ser obrigatoriamente brasileiros.

**XXVIII** — Parágrafo 2.º do art. 156. Sobre alienação ou concessão de terras públicas, o que não poderá ser feito sem prévia autorização do Senado Federal, desde que a área seja superior a 10 mil hectares.

**XXIX** — Inciso IV do art. 157. Dispõe sobre “a participação objetiva e direta do trabalhador nos lucros da empresa, nos termos e pela forma que a Lei determinar”.

**XXX** — Inciso XI do art. 157. Dispõe sobre a “fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos do comércio e da indústria”;

**XXXI** — Art. 160. Veda a propriedade de empresas jornalísticas assim como as de rádio-difusão, a sociedades anônimas por ações ao portador e estrangeiros.

XXXII — Inciso III do art. 168. Obrigatoriedade das emprêsas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de 100 pessoas, de “manter ensino primário gratuito para os seus servidores e filhos dêstes”;

XXXIII — Inciso IV do art. 168. Obrigatoriedade das emprêsas, industriais e comerciais, de ministrar “aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a Lei estabelecer, respeitando os direitos dos professores”;

XXXIV — Incisos I, II e III do art. 180, segundos os quais não se permitirá nas zonas indispensáveis à defesa do país, sem prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional:

a) “Qualquer ato referente a concessão de terras, a abertura de vias de comunicação e a instalação de meios de transmissão”;

b) “A construção de pontes e estradas inter-nacionais”;

c) “O estabelecimento ou exploração de quaisquer indústrias que interessem à segurança do país”. Esse inciso é complementado pelos parágrafos 1.º e 2.º dos mesmos, principalmente sôbre a parte de nacionalização, quase total de capitais e trabalhadores;

XXXV — Parágrafo 3.º do art. 181. Sôbre obrigatoriedade de prova de alistamento, de ser reservista ou estar isento do serviço militar a qualquer brasileiro, como condições para exercer função pública ou ocupar emprêgo em entidade autárquica, sociedades de economia mista ou emprêsa concessionária de serviço público;

XXXVI — Artigo 198 e parágrafos 1.º e 2.º e artigo 199 e seu parágrafo único sôbre planificação em regiões do país (plano de defesa contra os efeitos da sêca do nordeste e plano de valorização econômica da Amazônia). Na execução dêsses planos, para os quais são atribuídos recursos resultantes de percentagem defindas da renda tributária nacional, verifica-se a manifestação de serviços públicos prôpriamente ditos e serviços de utilidade pública sob a mais variada forma de prestação);

XXXVII — Inciso V do art. 209. Dispõe sôbre a intervenção nas emprêsas de serviços públicos, pelo Presidente da República, durante o Estado de sítio.

## VII — CONCLUSÃO

A rigorosa análise do texto da Constituição, da maneira como até aqui foi feita com o objetivo de levantamento de dispositivos aplicáveis aos serviços de utilidade pública, serve também para acentuar, por um lado, a existência de disposições, que são de natureza constitucional apenas porque figuram na Constituição, mas que melhor se enquadrariam em leis complementares, orgânicas ou especiais. Por outro lado, comprova-se que o Estado, além de poder interferir com a maior amplitude de ação possível no domínio econômico, imiscui-se constitucionalmente na própria vida íntima das emprêsas, tanto coibindo excessos de lucro como restringindo as operações de gerência privada pela imposição de medidas que amoldou o exercício das funções administrativas às normas de trabalho, formação de capitais, condições de em-

prêgo e prestação obrigatória de serviços que se excluem dos objetivos existenciais das organizações.

O resultado é que muitos desses dispositivos ainda não encontraram aplicabilidade prática, continuam apenas a figurar no Texto, como se fossem simples recomendações, conforme acontece, por exemplo, com a mudança da Capital Federal, cujo artigo tem passado de Constituição, para Constituição, de regime para regime, sem nenhuma efetivação real.

Além do mais, principalmente no tocante aos serviços públicos explorados sob sistema de concessão, a aplicação de alguns, dispositivos implicará fatalmente em revisões tarifárias, como a transferência das responsabilidades de certos ônus e obrigações ao próprio público consumidor de produtos-serviços.

Finalmente, por nos referirmos às concessões, estabelecemos os seguintes enunciados que servem de elementos de caracterização e distinção em face do Direito Brasileiro, tendo em vista as variadas formas de prestação do Serviço Público:

a) Tradicionalmente se tem considerado, no Brasil, como Serviço Público:

1.º) o que é prestado, direta ou indiretamente, pelo Estado (União, Estado-membro, Território, Município, Distrito);

2.º) o que é objeto de concessão, arrendamento, e outras formas;

b) Nesse último caso, o Serviço Público é prestado por pessoas jurídicas de Direito Privado, convindo acentuar que, em se tratando de concessão, o Serviço Público é objeto de empresas ou grupos de empresas geralmente monopolísticas ou com características de monopólios legais;

c) A par dessas modalidades clássicas, concessão e arrendamento, o Serviço Público é também prestado por pessoas jurídicas de direito privado, sob outras formas legais, como resultantes de atos, de licenças e autorizações especiais;

d) Mas além dessas pessoas jurídicas de Direito Privado, há outras que prestam Serviço Público perfeitamente caracterizado;

e) Não é, portanto, a forma de prestação que caracteriza o Serviço como de natureza pública;

f) Dêse modo, o Serviço Público não é uma criatura de ato ou contrato, pouco interessando, como elemento de caracterização, a forma jurídica ou administrativa pelo qual é prestado;

g) O serviço público é, além de tudo, uma criatura de *Status*;

h) Sendo embora difícil estabelecer rigorosamente os limites de distinção entre o Serviço Público Privado, e apesar de ser mais fácil distinguir a pessoa jurídica de Direito Público do Direito Privado segundo as normas legais, — o Serviço Público se manifesta por elementos evidentes que lhe imprimem esse "status";

i) A regulamentação, portanto, ou melhor, o controle especial do Estado, deve se manifestar além das formas tradicionais de intervenção, de modo

a envolver tôdas as pessoas jurídicas que prestam atividades caracteristicamente inerentes ao "status" de serviço público;

j) Ao Estado assiste o direito de regulamentar tôdas as atividades reconhecidamente como públicas ou privadas. Mas em se tratando de Serviços com "status" público, não basta apenas essa regulamentação que decorre fundamentalmente do Poder de Polícia. E' necessário, ainda, o exercício de um contrôle especial inerente às manifestações da soberania e no interêsse das coletividades, de modo a conciliar os direitos do indivíduo com os direitos do Estado.

k) A Constituição, mesmo vagamente, tratou dessa conciliação, consubstanciando dispositivos que, pela sua própria natureza, já representam normas especiais de regulamentação e contrôle.

#### SUMMARY

*A close analysis of the Constitution reveals the existence of provisions that are constitutional only because they are embodied in the Constitution, although they should rather be the object of complementary legislation. Such analysis also evidences that the State, besides interfering in the field of Economy, with the widest possible freedom of action, involves itself in the internal life of the business corporations, either prohibiting excessive profit or restricting the operations of private management, through measures which impose the performance of administrative acts in accordance with certain norms regulating labour, capital formation, employment conditions and compulsory carrying out of services not comprised within the purpose of such business corporations.*

*Consequently, a great many of those provisions have not been applied as yet, being included in the Constitution as if they were but mere recommendations, viz., that which deals with the changing of the Federal Capital to the hinterland. Moreover, especially with respect to public services entrusted to concessionary companies, the application of certain provisions such as, for example, the transfer of some charges and obligations to the of the services, would necessarily imply tariff revision.*

*We have made the following statements as regards concessions, which may help as characterizing elements in the Brazilian law, having in view the different kinds of public services:*

a) *It has been traditionally considered as public services, in Brazil; (1) those which are direct or indirectly performed by the State (Federal Union, State, Territory, Municipality, District); (2) those which may be the object of concessions, renting, etc.).*

b) *In the second alternative, public service is performed by juridical persons of private law. It should be emphasized that, in case of concessions, public service is the object of companies or groups of companies, generally monopolistic in nature, or having the characteristics of legal monopolies.*

c) *Besides those classical types, concession and renting, public service is also performed by juridical persons of private law, under some other legal forms. It results from acts, licences and special authorizations.*

d) *Side by side with those juridical persons of private law, others exist which perform perfectly characterized public service.*

e) *It is not the manner of performing the service which characterizes it as public.*

f) *Public service, therefore, is not a creation of an act or contract, and it matters little, as a characterizing element, the nature of the juridical or administrative law through which it is performed.*

- g) *Public service is, moreover, the creation of a status.*
- h) *Although being difficult to establish a clear dividing line between public and private service, as it is easier to distinguish between juridical persons of public law from those of private law, according to legal norms, public service expresses itself through obvious elements which lend it its status.*
- i) *Consequently, regulatory activities, or better, the special controls exercised by the State, must possess other types different from the traditional intervention, in order to comprise every juridical person that perform any activity characteristically inherent to the status of public service.*
- j) *The State has the right to regulate every activity recognized either as public or private. Yet as regards services having public status, such regulation, which derives fundamentally from the police power of the State, is not sufficient. The exercise of a special control derives from the manifestations of sovereignty, is also necessary in the interest of society, in order to reconcile the individual rights and the rights of the State.*
- k) *The Constitution, although not expressly, has dealt with such reconciling, for it embodies provisions which, by their very nature, actually are special norms of regulation and control.*

A vitalização da vida municipal entre nós será mais fruto de idéias e atitudes, que de providências imediatas, embora estas últimas jamais devam ficar à margem. Esta afirmação vale como uma preliminar básica, um fundamento sôbre o qual deverá repousar a já vitoriosa, mas, ainda, muito necessitada campanha municipalista brasileira.

LUCIANO F. MESQUITA, *O Desenvolvimento Nacional e o Município — Diretrizes e Bases da Operação Municipal.*

## PARECERES

### Consultor Jurídico do D.A.S.P

*Funcionário — Exercício de cargo de direção em empresa privada.*

PARECER N.º 87/55

#### I

Dr. Jorge Oscar de Melo Flôres, Engenheiro, classe L, do Q.P. deste Departamento, tendo conhecimento de dúvidas argüidas sobre a regularidade de sua atual situação, solicita ao Sr. Diretor Geral o meu pronunciamento, a fim de ser esclarecida a legalidade do exercício das funções de Diretor da Sul-América Capitalização S.A. Adianta que, se desfavorável a solução da consulta, desde logo antecipa o seu pedido de exoneração do cargo.

2. O consulente se encontra afastado do exercício de seu cargo desde 30 de março de 1950: esteve até 29 de setembro de 1952 em gozo sucessivo de licença especial e para o trato de interesses particulares e, a partir de 30 de setembro de 1952 foi posto à disposição da Fundação Getúlio Vargas, por prazo indeterminado, com perda de vencimentos e contando tempo de serviço somente para aposentadoria.

3. A partir de época não especificada, o Dr. Melo Flôres desempenha as funções de Diretor da Sul-América Capitalização S.A., em que ainda se encontra investido.

#### II

4. O *status* jurídico do consulente deve ser apreciado sob duplo ângulo:

a) o da regularidade de seu afastamento, por prazo indeterminado, para servir junto à Fundação Getúlio Vargas;

b) o da legalidade do exercício da atividade de direção em empresa privada.

5. O afastamento de funcionário público, a fim de colaborar com a Fundação Getúlio Vargas, regula-se em lei especial, a saber, o Decreto-lei n.º 6.877, de 18 de setembro de 1944, alterado pelo de n.º 7.881, de 20 de

agosto de 1945. Esse ato legislativo não era incompatível com o art. 53 do anterior Estatuto, de que é cópia o art. 34 do atual. Nêle não se fixou a obrigatoriedade de prazo certo para a vigência da autorização presidencial. Desde que se trate de aproveitamento em funções técnicas ou de direção, a lei apenas condiciona a designação à perda do vencimento e à limitação dos efeitos do tempo de serviço (art. 3.º).

6. Cabe, assim, ao Presidente da República autorizar o exercício nas pessoas jurídicas enumeradas na lei especial, por prazo certo, ou indeterminado. Feita a opção pelo último critério, não há vício de legalidade no ato, que exprime a ação discricionária da administração, mensurada em termos estritos de conveniência e oportunidade.

#### III

7. A segunda indagação envolve a parte essencial da consulta, ou seja, a da legitimidade do exercício da atividade privada em face do art. 195, n.º VI, do Estatuto.

8. Estipula o preceito em causa:

“Art. 195. Ao funcionário é proibido:

VI — Participar da gerência ou administração de empresa industrial ou comercial, salvo quando se tratar de cargo público de magistério.”

9. Em sua redação final, a norma constante do projeto de lei continha aditamento, que favoreceria ao consulente, *in verbis*:

“ou quando o funcionário estiver em licença, ou legalmente requisitado em sociedade de economia mista, ou em fundação.”

10. Vetou-o, no entanto, o Chefe do Poder Executivo e o Congresso manteve a recusa, que se fundou nas razões seguintes:

“A proibição consta do atual Estatuto e é reproduzida no Projeto, por se enten-



der que a participação em gerência ou administração de empresa industrial ou comercial é incompatível com a função pública. Essa incompatibilidade nasce com a investidura em cargo público e somente desaparece quando o funcionário dêle se desliga em definitivo. Por isso, a regra da proibição não admite exceções que possam desvirtuar a sua própria finalidade, que é a de resguardar a ética profissional e os superiores interesses da Administração.”

11. A transgressão do art. 195, n.º VI, se inclui entre os casos de aplicação da pena de demissão, à vista do art. 207, n.º X, do Estatuto.

12. O veto presidencial, repudiando, entre as eximentes da proibição, o afastamento decorrente de licença, ou requisição legalmente feita, realça a permanência do impedimento da atividade privada em aprêço, enquanto subsistir a condição de funcionário público.

13. A noção estatutária da função pública faculta ao legislador preceituar, em benefício do interesse público, a proibição de seu exercício cumulativo com qualquer outra atividade pública, ou privada. Quanto à primeira, os arts. 188 a 193, de filiação constitucional, regulam a regra da unicidade dos cargos públicos, salvo as exceções de enumeração e hermenêutica estritas. A respeito da última, o art. 195, ns. IV, VI, VII e IX cria interdições específicas.

14. Tais restrições ao exercício de atividade privada pelo funcionário público, já figuravam com maior minudência no art. 226 do Estatuto anterior sancionadas com a pena de demissão a bem do serviço público (art. 239 n.º VI).

15. O direito comparado oferece igualmente similes ainda mais rigorosos da incompatibilidade legal entre a atividade pública e privada.

16. O Estatuto Geral dos Funcionários, na França determina, como regra, que “il est interdit à tout fonctionnaire d'exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ec soit” (art. 9 da lei de 19 de outubro de 1946). As exceções ao princípio, de escassa ocorrência, constam de ato especial.

17. É que o funcionário francês, como esclarece LAUBADÈRE, “a se devoir de consacrer son activité professionnelle à sa fonction” (André de Laubadère — *Traité élémentaire de Droit Administratif* — p. 695).

18. Mostra MARCEL WALINE que, desde 1934, se acentuou o movimento, legislativo, expresso sobretudo no Decreto-lei de 29 de outubro de 1936, de excluir o funcionário público de outra atividade profissional:

“Les activités — elucida o mestre parisiense — sont, non seulement l'exercice d'une profession industrielle ou commerciale, non seulement tout emploi privé rétribué par un traitement ou un salaire, mais aussi tout travail, même accidentel ou momentané, accompli moyennant rémunération” (*Traité élémentaire de Droit Administratif* — p. 315-316).

19. A função pública confere ao seu titular um estado especial que lhe atribui obrigações fora do serviço. É na expressão de PHILIPPE BIAYS, “une espèce de tenique de Nessus que le fonctionnaire ne peut pas depouiller complètement” (*Les obligations du fonctionnaire en dehors de son service — in Recueil Dalloz — 1954 — Chronique — p. 107-112*). A lei francesa fiscaliza até mesmo a atividade privada do cônjuge, sobre a qual deve o funcionário dar aviso à administração (art. 10 da lei de 19-10-1946).

20. A proibição de atividade privada se estende, segundo informa BIAYS (*loc. cit.* — p. 107), ao funcionário em disponibilidade, ou aposentado, sendo de notar-se que, na disponibilidade a pedido, o funcionário perde o vencimento de março (art. 21 do Estatuto Geral).

21. Na Inglaterra, o servidor público não pode exercer atividade privada sem autorização prévia de seus superiores hierárquicos. Em qualquer caso não a poderá realizar em prejuízo do horário de trabalho e de sua eficiência ou reputação (PAUL MARIE GAUDEMET — *Le Civil Service britannique. Essai sur le régime de la fonction publique en Grande-Bretagne* — p. 143/144).

22. A incompatibilidade da função pública com outra atividade se alarga, na Bélgica, não somente à ocupação exercida pelo próprio funcionário, como pelo cônjuge, ou interposta pessoa, segundo o art. 49 do respectivo Estatuto (*Revue du Droit Public et de la Science Politique* — vol. LXV, n.º 3, p. 334-335).

23. A vedação contida no direito positivo brasileiro não é, assim, exótica, nem incompatível com o postulado da liberdade profissional. As interdições inerentes à qualidade de funcionário público nascem com a inves-

tidura e sòmente perecem quando cessa, em definitivo, o vínculo funcional.

24. A concessão de licenças, como o afastamento por outra causa, não subtraem a titularidade que não exprime, ùnicamente, por meio do exercício efetivo do cargo. A não ser ao ocupante de função pública de magistrário, a nenhum mais se possibilita exercer, sem a perda do cargo, a gerência ou administração de empresa industrial ou comercial.

#### IV

25. O texto do Estatuto anterior repudiava o exercício de "funções de direção ou gerência de empresas bancárias ou industriais, ou de sociedades comerciais" (art. 226, número II). A lei atual fulmina a participação na "gerência ou administração de empresa industrial ou comercial" (art. 195, n.º VI).

26. A simplificação terminológica da lei nova significa terem sido excluídas do impedimento as funções em empresas bancárias?

27. O elemento histórico, como a hermenêutica sistemática, repelem a solução afirmativa. A atividade bancária já se inscreve no conceito de empresas comerciais. A nova redação do preceito apenas suprimiu a redundância, sem inovar o conteúdo normativo.

28. "São considerados banqueiros", diz o art. 119 do Código Comercial, "os comerciantes que têm profissão habitual do seu comércio as operações chamadas de Bancos".

29. "Comércio de bancos" é a definição legal da atividade dos banqueiros sob firma individual, ou dos diretores ou gerentes de empresas bancárias (Lei n.º 1.808, de 7 de janeiro de 1953). Por igual, o serviço de fiscalização bancária tem como alvo os estabelecimentos que se destinem a exercer, no Brasil, "o comércio por conta própria, ou de outrem", em casos especificados (Decreto n.º 14.728, de 16 de março de 1921, art. 3.º, n.º I).

30. Bancos são "entidades mercantiles que comerciam con el dinero", conceitua GUILLERMO CABANELLAS (Dicionário de *Direcho Usual* — tomo I — p. 254) ou como atesta o "Vocabulaire Juridique", sob a direção de CPITANT, "tout établissement ayant pour objet le commerce de l'argent et des titres possédant une fonction monétaire" (p. 83).

31. O comércio é o gênero e a atividade bancária, a espécie. Os estabelecimentos de crédito submetem-se, a par de seu regime

legal próprio, às leis comerciais apropriadas. A redação do Estatuto de 1952 purificou, tèrmicamente, o dispositivo, dispensando a construção pleonástica do antecessor.

A minha conclusão é, pois, no sentido de que o Dr. Jorge Oscar de Melo Flôres, embora legalmente afastado de seu cargo, na forma do decreto-lei n.º 6.877, de 1944, para prestar serviço à Fundação Getúlio Vargas, está impedido de exercer função de diretor em empresa de capitalização.

33. Não ponho em dúvida a sua boa fé na persistência da situação que reputo vedada em lei. A sua probidade pessoal e o exercício notório daquela atividade privada atestam a convicção, ora reafirmada, da licitude de sua conduta.

34. A norma legal, reforçada pelos pressupostos do veto ratificado pelo Congresso, evidenciam, no entanto, que não podem conviver, lícitamente, a direção da empresa de capitalização e a investidura no cargo público.

35. Dentro da alternativa colocada pelo próprio consulente, cabe, a meu ver, a acolhida ao pedido de exoneração.

E' o meu parecer,

S.M.J.

Rio de Janeiro, 21 de junho de 1955. —  
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

*Autarquias — Cota-partes  
e percentagens. Concessão mediante lei especial.*

PARECER N.º 83/55

Indaga-se, nos processos anexos, se é lícito a fiscais de Instituto de previdência social — no caso, os do IAPETC e IAPC — a percepção de cota-partes e percentagens sobre a arrecadação oriunda de levantamentos de débitos ou multas.

2. Aos servidores autárquicos aplica-se, no que couber, o regime do atual Estatuto que alude, em seu art. 118, entre os complementos ao vencimento, àquele tipo de vantagem. O regulamento de uma das autarquias acima indicadas incorporou ao seu texto a remuneração estatutária (Reg. do IAPC, aprovado pelo Dec. 32.667, de 1953, art. 49).

3. O próprio Estatuto, que é a fonte primária da reinvenção define, expressamente, em seu artigo 120, que a atribuição de cota-partes ou percentagens é feita mediante lei especial.

4. O art. 118 relaciona os tipos de vantagem que, *in genere*, podem ser auferidas pelo funcionário. E' necessário, no entanto, em relação a cada uma delas, que o legislador determine o âmbito de sua aplicação, indicando, seja no próprio Estatuto, ou em leis autônomas, os pressupostos e requisitos para sua concessão.

5. A pretensão dos fiscais da previdência social reclamam, assim, tal como aos da administração direta, lei específica atributiva da vantagem. Não é suficiente, em suma, a possibilidade de perceber cota-partes e percentagens, prevista abstratamente no relacionamento do art. 118 do Estatuto, ou nos preceitos regulamentares que o tenham repetido. E indispensável que a lei converta a expectativa em certeza, a hipótese em tese, isto é, que autorize, expressamente, o gozo de vantagem por parte daquela categoria de servidores autárquicos.

6. A conveniência ou não dessa fórmula é matéria para-jurídica que escapa à minha apreciação. Sob o ângulo legal, concordo, no entanto, plenamente, com as conclusões do parecer da D.P.

Rio de Janeiro, 13 de junho de 1955. —  
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Aposentadoria — Regime  
normal e excepcional. Art. 179  
do Estatuto.

PARECER N.º 79/55

O Ministério da Saúde submete ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, com parecer favorável, o processo em que o Dr. Aureliano de Campos Brandão, Médico Sanitarista, classe M, pleiteia a concessão de aposentadoria no cargo em comissão de Diretor, padrão CC-5, da Divisão de Organização Hospitalar.

2. O referido sanitarista conta mais de 50 anos de serviço público e exerceu, de maneira relevante oficialmente declarada, aquele cargo em comissão, durante cerca de quatro anos.

3. Funda-se a proposta ministerial no art. 179 do Estatuto, segundo o qual

“o funcionário com 40 ou mais anos de serviço que, no último decênio da carreira, tenha exercido de maneira relevante, oficialmente consignada, cargo isolado, interinamente, como substituto, durante um ano ou mais, sem interrupção, poderá aposentar-se com os vencimentos desse cargo, com as alterações, proventos e vantagens pertinentes ao mesmo cargo, na data da aposentadoria.”

4. O regime de aposentadoria, previsto no art. 191 da Constituição, abrange três modalidades: por invalidez, compulsória aos 70 anos e voluntária a partir de 35 anos de serviço. À lei ordinária incumbe discriminar os casos e requisitos necessários ao ingresso na inatividade.

5. O atual Estatuto prevê, em seu artigo 184, o sistema normal de aposentadoria voluntária do funcionário que contar 35 anos de serviço, fazendo-o auferir proventos majorados.

5. Em outros dispositivos concebeu, ainda, formas autônomas de aposentadoria, para os funcionários que, contando mais de 35 anos de serviço, ou ainda, 40 (quarenta) ou mais anos de serviço, preenchem determinados requisitos expressamente enunciados no preceito de execução. (art. 179 e 180).

7. Convivem, assim, no capítulo de aposentadoria voluntária, o regime normal e o excepcional. E' necessário, no entanto, para o acesso a essas figuras privilegiadas que se congreguem todos os elementos de fato prescritos na disposição especial.

8. A ausência de qualquer dêles remete o funcionário para a norma geral, que é a regra, não autorizada a forma especial de aposentadoria, que é a exceção.

9. E' princípio elementar de hermenêutica que as normas de exceção são interpretadas restritivamente, repelindo exegeses ampliativas, ou analógicas. Em parecer n.º 38-55, aprovado pelo Sr. Diretor Geral, opus-me à extensão do art. 180, além de seu expresso enderço.

10. Por igual, julgo que o art. 179 não poderá ser estendido à hipótese que se aproxima, mas não se enquadra em sua descrição minuciosa. A norma casuística há de se manter no estreito território em que a colocou o legislador. Não é missão do intérprete corrigir a lei que entenda menos sábia,

fazendo-se não apenas executor, mas revisor dos textos aplicados.

11. O art. 179 do Estatuto limita, expressamente, os seus efeitos ao ocupante interino, como substituto, de cargo isolado, nas condições ali prescritas. A carência de qualquer dos seus indícios exclui de seu campo de incidência a situação pessoal do funcionário que se regulará pelos esquemas normais da aposentadoria.

12. No caso da consulta, falece ao interessado uma das condições próprias à figura de exceção e a sua aposentadoria somente poderá ocorrer na forma do art. 184, uma vez que, confessadamente, também não o favorece a modalidade do art. 180.

13. Não é sem pesar que me associo, nessa conclusão ao ponto de vista da D.P. Conheci de ciência própria, os relevantes serviços que o Dr. Aureliano Brandão prestou a causa da saúde pública. Quando servi, no início de minha vida funcional, nos quadros administrativos do Departamento Nacional de Saúde, fui testemunha do juízo excelente que marcou a passagem daquele ilustre sanitário pela Delegacia Federal de Saúde da 8.<sup>a</sup> Região, com sede em Belo Horizonte.

14. Na frieza impessoal dos textos não encontro, no entanto, margem a que se possa premiar mais largamente o devotamento e a capacidade do consulente.

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

Rio de Janeiro, 7 de junho de 1955. —  
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

*Aposentadoria — Concor-  
rência de causas determinantes.  
Lei aplicável.*

PARECER N.º 75/55

Cogita-se no processo da forma de decretação da aposentadoria de funcionário julgado inválido em inspeção médica que, antes de expedido o ato, completou a idade limite.

2. Entende a D.P. do Ministério da Fazenda, com o apoio da Procuradoria Geral da Fazenda Pública (fls. 19 a 22) que os efeitos da aposentadoria devem se consumir a partir da data do laudo médico declaratório da incapacidade.

3. Impugnando a tese em que se alicerça êsse juízo, conclui a D.P. dêste Departamento pela expedição do ato com base em duplo fundamento — invalidez e compulsória — retrotraindo-se a sua eficácia ao dia da integração da idade limite.

4. O parecer da P.G.F.P., subscrito pelo seu emérito Procurador Geral, reafirma ponto de vista doutrinário já esposado em casos anteriores (ver Revista de Direito Administrativo — vol. 35 — p. 335) no sentido de que o decreto de aposentadoria é mero ato declaratório, consumando-se a aquisição do direito à data da verificação da causa determinante.

5. Sem embargo da autoridade pessoal do ilustre opinante, que se esforça, ainda, na lição de *Hahnemann Guimarães*, não se encaminha nesse sentido a solução dominante na instância administrativa como nos tribunais.

6. Depõe, a respeito, o Ministro Luiz Gallotti: "A aposentadoria, consoante tranquila jurisprudência, rege-se pela lei vigente ao tempo de sua decretação" (ac. rec. extr. Ministro OROZIMBO NONATO leciona: "torrou-se plácido e incontentável o princípio de que a aposentadoria se regula não pela lei vigente ao tempo da investidura do funcionário senão pela que vigora ao tempo mesmo de sua concessão". E nessa esteira, enumera larga cópia de julgados (Revista de Direito Administrativo — vol. IV, p. 165).

7. O Tribunal Federal de Recursos, fiel à mesma tendência, exprimiu, modeladamente, na apelação cível n.º 4.348, a inexistência de direito adquirido anterior ao ato formal de aposentadoria. Falando pela unanimidade do corpo julgante, disse o relator, Ministro ALFREDO BERNARDES: "A aposentadoria só depois de concedida é bem patrimonial do aposentado; é propriedade que o funcionário conquista; é direito adquirido, e por isso mesmo intangível pela lei nova. Antes, porém, de sua concessão o que existe é um direito eventual à aposentadoria, modificável pelo Estado, a qualquer tempo, por meio de leis novas. Tais leis têm aplicação imediata às novas aposentadorias porque não atentam contra direito adquirido, nem contra ato jurídico perfeito" (*Diário da Justiça* — 14-9-54 — p. 4.092).

8. "A aposentadoria se rege pela lei vigente à época de sua concessão e não pela que vigorava quando o funcionário preencheu os requisitos para obtê-la", declarou o

mesmo Tribunal (Revista de Direito Administrativo, vol. 34, p. 209).

9. O Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Apelação do Rio Grande do Sul afinaram no mesmo diapasão (Revista de Direito Administrativo, vol. 4, p. 216 e vol. 36, p. 97). Apreciando caso em que variavam a lei vigente à data da assinatura e a de sua publicação o Tribunal Federal de Recursos decidiu pela prevalência dessa última (Revista de Direito Administrativo — vol. 26, p. 112).

10. A retroação dos efeitos do ato da aposentadoria somente se opera em sua forma compulsória, quando o afastamento da atividade se processa pelo implemento de idade, gerando uma situação jurídica definitiva que a lei nova não pôde alterar, segundo afirmou o Supremo Tribunal Federal, no recurso extraordinário n.º 11.007 (Revista de Direito Administrativo — vol. 29, p. 64).

11. No caso atual não se cuida de conflito de lei no tempo: a verificação da incapacidade, o complemento do termo da idade e a decretação do ato situam-se no mesmo plano de direito positivo.

12. Os pressupostos com que se há de solver a controvérsia são, todavia, idênticos. Desde que a aposentadoria se consuma no ato da concessão não cabe a inculcada retroatividade de seus efeitos à data da inspeção médica.

13. A solução adequada à hipótese, em que coincidem duas causas de inatividade — invalidez e idade — deve ser a indicada no parecer da D.P., lavrando-se o ato com duplo fundamento e efeito retroativo à data do afastamento automático (art. 187 do Estatuto).

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

Rio de Janeiro, 30 de janeiro de 1955. —  
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

### Declaração de bens — Inteligência do art. 24 do Estatuto.

PARECER N.º 74/55

O ilustre Chefe de Polícia, que tanto dignifica a sua nobre função, pondera, no expediente inicial, a necessidade de ser assegura-

rada a eficácia da norma de moralidade administrativa, inscrita no art. 24 do Estatuto que, em seu parágrafo único, exige, no ato de posse, a declaração de bens e valores que constituem o patrimônio do funcionário.

2. Encaminha, a propósito, cópia da portaria baixada sobre o cumprimento da exigência estatutária e sugere providências sobre o seu aprimoramento, mediante atos legais ou regulamentares.

3. Entre tais providências realça a da periódica atualização dos dados, na oportunidade de promoção, melhoria de salários, remoção ou transferência, ou à luz de outro critério que atenda à conveniência da administração.

4. A portaria n.º 1.303, de 1954 torna extensiva à posse em cargos em comissão e funções gratificadas a observância do dever declaratório e faculta aos servidores do D.F. S.P. a espontânea atualização do arrolamento patrimonial, assim como a sua formulação fora dos casos previstos na lei.

5. A norma do art. 24, parágrafo único, do Estatuto não se circunscreve à posse em cargo efetivo. Abrange qualquer forma de acesso a cargo público ou função gratificada, salvo a promoção ou reintegração (art. 21). Poderá, ainda, o ato regulamentar, louvado na prescrição do art. 252, n.º II, do Estatuto, exigir do extranumerário igual formalidade no ato inicial de seu exercício quando se consuma a investidura nessas funções públicas *latu sensu*.

6. A atualização e ampliação facultativa dêsse enunciado dos bens do funcionário dilatam o seu alcance, sem constrangimento a quaisquer direitos individuais.

Não encontro, portanto, senão motivos para louvar a iniciativa daquela alta autoridade, parecendo-me que a D.P. poderia cogitar, como ali se propõe, da elaboração de medidas legais ou regulamentares que venham a tornar mais apropriada a sindicância que a lei visa a autorizar, em benefício da moralidade administrativa e da segurança do erário.

Rio de Janeiro, 27 de maio de 1955. —  
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

## Supremo Tribunal Federal

RECURSO EXTRAORDINÁRIO  
N.º 22.940 — PERNAMBUCO

*Estabilidade em cargo público: tempo que não pode ser contado. Demissibilidade ad nutum; irrelevância da declaração de motivo determinante da demissão, que, aliás, não pode ser reconhecida na vaga fórmula" por conveniência do serviço".*

Relator: O Sr. Ministro Nelson Hungria.

Recorrente: Silvestre Vasconcelos.

Recorrido: Estado de Pernambuco.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 22.940, em que é recorrente Silvestre Vasconcelos e recorrido o Estado de Pernambuco, acorda a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, não conhecer do dito recurso, na conformidade das notas precedentes, integrantes da presente decisão.

Custas *ex-lege*.

Distrito Federal, 22 de julho de 1954. — A. M. Ribeiro da Costa, Presidente. — Nelson Hungria, Relator.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Silvestre Vasconcelos foi demitido a 9 de junho de 1950, por conveniência de serviço, do cargo de conferente mensalista da Administração do Porto de Recife e, inconformado, propôs ação ordinária contra o Estado de Pernambuco para anulação do ato demissório, emanado do diretor da referida Administração. Ao que alegou, o autor contava

mais de 5 anos de serviço computado o tempo em que, a partir de 1944, servira como conferente diarista) e, assim, era funcionário estável, não podendo ser demitido sem prévio processo administrativo; mas, mesmo admitindo-se que fôsse demissível *ad nutum*, não existia o motivo a que, segundo o ato de demissão, estava esta ligada. Na primeira instância, foi a ação julgada procedente, mas, em grau de apelação, veio a ser reformada a sentença e oferecidos embargos infringentes, foram êstes desprezados. Entendeu o Tribunal de Justiça que o que o autor não podia somar ao seu tempo de serviço permanente como conferente mensalista o de conferente diarista ou simples trabalhador de Turma de Cais, incluído entre o *peçoal* para obras, a cujo respeito dispõe o artigo 38 do Decreto-lei estadual n.º 754, de 14 de julho de 1942: *peçoal para obras estará automaticamente dispensado com a conclusão dos trabalhos para os quais tenha sido nomeado, não lhe sendo contado para nenhum efeito o tempo em que nêles tenha servido, embora posteriormente admitido para serviço de natureza permanente*". Por outro lado, tratando-se de funcionário demissível *ad nutum*, não estava a Administração, adstrita, sequer, a mencionar o motivo da demissão. Daí o presente recurso extraordinário, alegando-se violação do artigo 188, II, da Constituição Federal e dissídio jurisprudencial. A fls. 105, oficiou o Dr. Procurador Geral da República, que opina pelo não conhecimento do recurso.

E' o relatório.

## VOTO PRELIMINAR

O recorrente não pode contar o seu anterior tempo de serviço como simples trabalhador de Turma do Cais ou conferente diarista, componente do "Pessoal para Obras", pois, como tal, não podia ser considerado, sequer, *extranumerário* conforme dispõe expressamente o artigo 35 do Decreto-lei n.º 54, do Estado de Pernambuco, acrescen-

tando o artigo 38 que ao "Pessoal para Obras" não se conta para nenhum efeito o respectivo tempo de serviço, ainda quando posteriormente admitido para serviço de natureza permanente". Assim não perfizera ainda, ao tempo de sua demissão, cinco anos de serviço como *funcionário efetivo* (nomeado sem concurso, isto é, ainda não adquirira estabilidade. Por outro lado, não há dissídio entre o acórdão recorrido e os arestos indicados como divergentes pois, antes de sua nomeação para o cargo de conferente mensalista não era o recorrente como já se disse, extranumerário (a quem a Constituição estadual manda estender a estabilidade (assegurada pelo artigo 188, II, da Carta Federal), nem tampouco funcionário *efetivo* de autarquia. E ainda mesmo admitindo-se, *ad argumentandum tantum*, como acertada a tese de um dos arestos apontados como discrepantes, de que, no caso da demissibilidade *ad nutum*, o ato de demissão não escapa à apreciação do Judiciário quando refere o *motivo determinante*, é bem de ver que, no caso vertente, não foi mencionado motivo individual, mas usada a fórmula "por conveniência de serviço", que é precisamente a que traduz o poder discricionário da Administração. Não conheço do recurso.

## VISTA

O Sr. Ministro Abner de Vasconcelos — Sr. Presidente, peço vista dos autos.

## DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *adiado, por ter pedido vista o Sr. Ministro Abner de Vasconcelos, após o voto do Relator, que não conhecia do recurso.*

Ausente o Sr. Ministro Barros Barreto, Presidente, ora em gozo de licença especial, substituído pelo Sr. Ministro Abner de Vasconcelos.

## VOTO

O Sr. Ministro Abner de Vasconcelos — A aplicação do artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem encontrado grande obstáculo quando se reflete no plano administrativo estadual. No entanto, é fora de dúvida que o preceito é geral e abrange todo o funcionalismo público nacional, seja federal, estadual e municipal. Porque o texto constitucional tinha amplitude que convinha ser definida, veio a Lei n.º 525-A, de 7 de dezembro de 1948 clarear-lhe o sentido para a melhor aplicação.

O tempo de serviço para a formação do quinquênio assegurador da efetividade da função exercida, ao ser promulgada a Lei Magna, compreende todas as modalidades continua, ou não. Foi o serviço público prestado à administração, computa-se. Nessa compreensão, a jurisprudência tem sido justa e humana. O caso dos autos, *data venia* tem feição que se enquadra na exemplificação da Lei n.º 525-A, artigo 2.º, assegurando o direito do recorrente. A meu vêr, a sentença do Juiz de Direito espelha a verdadeira situação jurídica do autor. Assim, conheço do recurso por ambas as alíneas e lhedo provimento para restaurar a decisão de primeira instância.

## VISTA

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Sr. Presidente, peço vista dos autos.

## DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *adiado, por ter pedido vista o Sr. Ministro Mário Guimarães, após o voto do Sr. Ministro Abner de Vasconcelos que conhecia e dava provimento ao recurso.*

Ausente o Sr. Ministro Barros Barreto, Presidente, em gozo de licença especial, substituído pelo Sr. Ministro Abner de Vasconcelos.

## VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Mário Guimarães — Não há invocar o artigo 23, do ato das Disposições Transitórias da Constituição de 46, porque, na melhor hipótese, ao entrar em vigor a aludida Constituição, teria o recorrente apenas dois anos de serviço. Começara a trabalhar, como conferente diarista, em 1944. O artigo 23, invocado dispõe: os atuais funcionários interinos que contem, pelo menos, cinco anos de exercício... O recorrente não estava, como vimos nessas condições.

Resta examinar o caso em face do artigo 188, da mesma Constituição, que declara estáveis, depois de cinco anos os funcionários efetivos nomeados sem concurso.

No parágrafo único está prescrito porém: "O dispositivo neste artigo não se aplica aos cargos de confiança nem aos que a lei declare da livre nomeação e demissão".

E' a hipótese típica em que incide a presente questão. A lei declara, expressamente,

de livre nomeação e demissão as funções do autor. Dispunha o artigo 38, da Lei Estadual número 754, de 14 de julho de 1942: "O pessoal para obras estará automaticamente dispensado com conclusão dos trabalhos para os quais tenha sido nomeado, não lhe sendo contado para nenhum efeito o tempo em que nêle tenha servido, embora posteriormente admitido para serviço de natureza permanente". Ajusta-se êsse artigo, precisamente, ao caso do autor. Não conheço, pois, do recurso.

#### VOTO PRELIMINAR

O Sr. *Ministro Luiz Gallotti* — Senhor Presidente, também não conheço do recurso, pedindo vênia ao Sr. *Ministro Abner de Vasconcelos*.

#### VOTO PRELIMINAR

O Sr. *Ministro Ribeiro da Costa* (Presidente) — Com igual pedido de vênia ao Sr. *Ministro Abner de Vasconcelos*, acompanho o voto do Sr. *Ministro Relator* e dos demais colegas, que o acompanharam, não conhecendo do recurso.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *não foi conhecido o recurso, contra o voto do Sr. Ministro Abner de Vasconcelos.*

Ausente o Sr. *Ministro Barros Barreto*, Presidente, em gôzo de licença especial, substituído pelo Sr. *Ministro Abner de Vasconcelos*.

Se a justiça fôr reconhecida como princípio moral e o lucro como objetivo prático da organização relativamente ao bem-estar material, pode se resolver o conflito por meio do interesse mútuo. Isto terá início na empresa e se espalhará fora dela. A não ser que possamos ser justos e cooperar nas pequenas coisas, não poderemos conseguir o mesmo fim em se tratando das grandes.

JAMES D. MOONEY e ALAN C. REILEY: *Princípios de Organização.*



## Tribunal Federal de Recursos

AGRAVO EM MANDADO DE SEGURANÇA N.º 2.523 — MARANHÃO

*“Funcionários da Caixa Econômica têm direito ao abono de emergência, nos termos do art. 20, b, da Lei n.º 1.765, de 16-12-52, não cabendo, porém, em tema de mandado de segurança a condenação em atrasados.”*

Relator: O Sr. Ministro João José de Queiroz.

Recorrente: Juízo dos Feitos da Fazenda Pública, *ex-offício*.

Agravante: União Federal.

Agravados: Francisco de Assis Matos e outros.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo em Mandado de Segurança número 2.623, do Maranhão, em que é recorrente o Juízo dos Feitos da Fazenda Pública, *ex-offício*, agravante a União Federal, e agravados Francisco de Assis Matos e outros:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em Tribunal Pleno, preliminarmente, rejeitar a arguição de descabimento do Mandado, por maioria de votos; *de meritis*, também por maioria, dar provimento, em parte, aos recursos, para excluir o pagamento de atrasados, tudo na forma e para os fins declarados nos votos taquigráficos que ficam, juntamente com o Relatório integrados neste. Custas *ex-lege*. Publique-se.

Rio, 24-12-53. — Sampaio Costa, Presidente. — João José de Queiroz, Relator.

### RELATÓRIO

Sr. Presidente, trata-se de pedido de segurança de funcionário da Caixa Econômica do Maranhão, reclamando o abono determinado pela Lei 1.765, de 18 de dezembro de 1952, art. 20, alínea b. A sentença que lhes

concedeu a segurança, após relatar o processo que foi regular, diz o seguinte: (fls. 24).

“A Lei n.º 1.765, de 18 de dezembro de 1952, que concedeu abono de emergência aos servidores civis da União, estatui ela e sem qualquer sofisma em o art. 20: — O direito a percepção do abono a que se refere esta lei se estende aos servidores dos seguintes órgãos ou entidades que não estejam diretamente beneficiados pelo art. 1.º”.

### d) Caixas Econômicas Federais.

Diante de tão evidente direito, firmado em uma lei sancionada pelo Poder Executivo, falece competência ao Conselho Administrativo da aludida Caixa Econômica, para protelar a sua execução pretextando consultar ao Conselho Superior, que displicentemente respondeu *ter, em sessão resolvido a concessão do abono*, quer dizer, dependia sanção do Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, a concessão do direito outorgado em lei substantiva aos funcionários dos referidos órgãos.

Esclarecida a liquidez do direito dos impetrantes e a propriedade terapêutica jurídica aplicável ao caso ocorrente, não se pode, em boa doutrina e sem flagrante desrespeito aos diplomas legislativos, devidamente sancionados pelo Poder Executivo da Nação denegar o mandado de segurança ora impetrado.

Alega a autoridade considerada coatora, que ao Poder Executivo compete fixar os salários dos dirigentes e empregados das autarquias, aliás já fixados nas tabelas anexas à referida lei.

Outra dúvida a dissipar é que, os servidores de autarquias não são funcionários públicos e estão sujeitos a um regime, a um estatuto particular, como bem afirmou eminente jurista.

Competia, no caso *sub judice*, ao Conselho Administrativo da Caixa Econômica do Maranhão observar e cumprir o disposto no art. 27 do seu Regimento Interno: — “No regimento interno a que se refere o presente re-

gulamento os Conselhos Administrativos no uso de suas atribuições e faculdades autônomas de administrarem e proverem sobre o patrimônio e os negócios das Caixas Econômicas, distribuirão e discriminarão os serviços de seus membros e a organização dos quadros, funções, atribuições e hierarquia do pessoal, vencimentos, abono e gratificações, ordem de serviço, regras de disciplina, e as bases de todos os negócios permitidos pelo presente regulamento”.

O Conselho Superior e os Conselhos Administrativos são órgãos autônomos com autoridades próprias e determinadas em seus regulamentos e regimentos.

O Conselho Superior *ex-vi* do art. 15 do aludido regulamento das Caixas Econômicas, é órgão fiscalizador da aplicação das normas legais a fim de que as Caixas observem as regras vigentes e mantenham uniformidade em seus princípios e sobretudo, a observância das leis substantivas.

Os argumentos opostos ao direito dos impetrantes, tanto pelo Dr. Presidente do Conselho Administrativo da Caixa Econômica do Maranhão, como pelo Dr. Procurador da República, são debilísimos e não têm apoio na legislação vigente.

Isto posto, tendo em vista ao mais que dos autos consta e princípios de direito referentes à matéria, julgo procedente o pedido, para conceder, como concedo, a Segurança impedida para, determinar ao Conselho Administrativo da Caixa Econômica do Maranhão mande, dentro do prazo de setenta e duas horas efetuar o pagamento do abono mensal a que têm direito os impetrantes. Recorro desta minha sentença para o Tribunal Federal de Recursos. Custas *ex-lege*”.

Inconformada, agravou a União Federal, assistente da autoridade impetrada, com a seguinte minuta: (fls. 31):

“*Preliminarmente*: Dispondo a Lei 1.533, de 31 de dezembro de 1951, no seu art. 5.º, n.º 1, que não se dará mandado de segurança de ato de que caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, o remédio pleiteado não era de ser concedido, eis que o Conselho Administrativo da Caixa Econômica do Maranhão não chegara sequer a praticar um ato formal, prejudicial aos interesses dos requerentes.

Como se verifica das informações contidas no processo, não houve a alegada coação. Em dificuldades para saber de que modo ou de que recursos lançaria mão para ocorrer

à despesa, o Conselho Administrativo se dirigiu em consulta ao Conselho Superior no Rio e este desde logo autorizou o pagamento.

Nem diante de denegação que existisse do Conselho Administrativo haveria oportunidade para o *writ* porque os funcionários deveriam antes exaurir a instância administrativa, recorrendo.

*De meritis*: Se o Conselho Administrativo ao prestar informações ao Dr. Juiz da Fazenda Pública enviou cópia do telegrama de fls. 18, do Conselho Federal, contendo a notícia de que aquele órgão resolvera conceder o abono, é evidente que o mandado de segurança perdera o objeto”.

O Conselho da Caixa Econômica também agravou. O seu recurso, porém, foi considerado deserto por despacho de fls. 53. A contraminuta dos agravados se encontra a fls. 41. Sustenta o seu direito à percepção do abono; alega, ainda, haver recusa administrativa do pagamento e, também, que o telegrama do Conselho Superior determinando o pagamento não prejudica o pedido. O Juiz manteve o decidido, com o despacho de fls. 50, e resta instância, a fls. 56, a douta Subprocuradoria Geral da República pede reforma da sentença.

E' o relatório.

#### VOTO

O Sr. Ministro João José de Queiroz (Relator) — Sr. Presidente, tendo sido julgado deserto o de Conselho Administrativo da Caixa Econômica, só há a considerar o agravo de fls. 31, interposto pela União, assistente da entidade impetrada, e o recurso *ex-officio*, interposto pelo Juiz, por força da lei.

Rejeito de início a arguição de não cabimento de remédio processual bem como a de que esteja prejudicado o pedido por força do seguinte telegrama, transmitido pelo Presidente do Conselho Superior das Caixas Econômicas ao Presidente do Conselho local:

“Responda cabograma Vossência informo consuper sessão dois corrente resolveu concessão abono servidores Caixas, consignado Lei 1.765, nos termos circular que seguiram amanhã contendo instruções a respeito. *Bias Fortes*, Presidente”.

Não considero prejudicada a impetração por dois motivos: primeiro: porque o impetrante não é o Conselho Superior das Caixas Econômicas, segundo, porque a determinação

contida no telegrama é condicional não torna expresso ter sido atendida a pretensão dos impetrantes. O Conselho Superior resolveu determinar o cumprimento da lei nos termos de circular que seguiria no dia seguinte, mas que não consta dos autos, não se sabe, pois, se os termos da circular importam ou não na satisfação do pedido feito, que não fica, portanto prejudicado.

Quanto ao mérito, Sr. Presidente, dou provimento em parte, confirmada a segurança no que toca à imediata aplicação do disposto no art. 20, alínea *b* da Lei 1.765, excluir da condenação o recebimento de atrasados, concedidos na sentença, os quais só poderão ser pedidos por via ordinária.

Não podia o Conselho Administrativo da Caixa Econômica do Maranhão deixar de cumprir a lei, que é taxativa, não se podendo negar-lhe cumprimento, sob qualquer pretexto.

Quanto, porém, ao recebimento de atrasados, assegurado na sentença, vai isso além do que, em mandado de segurança, seria permitido. Contra a Caixa Econômica Federal é que poderão os impetrantes pleitear, por via ordinária, o ressarcimento correspondente aos favores concedidos pelo art. 20 da Lei 1.765, de 1952.

#### VOTO

*O Sr. Ministro Aguiar Dias* — Rejeito a arguição e, no mérito, nego provimento.

#### VOTO

*O Sr. Ministro Cunha Vasconcellos* — Senhor Presidente, acolho a arguição da inoprotunidade do mandado. O que se pretende é forçar o cumprimento do disposto em lei. O órgão competente, na hipótese única, demonstrou, na propositura da lide, que havia resolvido mandar cumprir a lei e estabeleceu, em Circular, as condições em que essa lei seria observada.

A meu ver, o mandado estava prejudicado. Nenhum ato ilegal da autoridade, ou abusivo do direito. Portanto acolho a preliminar de que estava realmente prejudicado o mandado e dou provimento para cassar a segurança.

No mérito se vencido também dou provimento. Note-se que não há referência a ato da Caixa Econômica negando direito a gratificações.

*O Sr. Ministro João José de Queiroz* — Nego por omissão.

*O Sr. Ministro Cunha Vasconcellos* — Não negou por omissão. Estava a Caixa Econômica do Maranhão e a prova são os elementos que estão nos autos — estava a Caixa Econômica subordinada a deliberações superiores quanto aos termos da observância da lei. Não há nenhum ato recusando esse pagamento. Se houvesse, o mandado de segurança só teria cabimento para afirmar a ilegalidade do ato em relação ao suplicante; se ato houvesse em relação a êle, em consequência dessa decisão do Judiciário viria o pagamento. Se não viesse, a parte que o reclamasse pelas vias regulares. Mas se vê que é mandado de segurança requerido para assegurar feitos de ordem patrimonial. Pergunto: é isso possível, pela via do mandado de segurança, cuja sentença há que ser precisa?

*O Sr. Ministro J.J. de Queiroz* — Para esse fim e para obrigar a impetrada a promover os atos necessários ao cumprimento da lei.

*O Sr. Ministro Cunha Vasconcellos*. — Muito obrigado a V. Ex.<sup>a</sup> Em mandado de segurança, a sentença há que ser precisa quanto aos termos da condenação, sem deixar alternativa à autoridade contra quem se pronuncia o Juiz. Na hipótese, teríamos que ser precisos quanto à cifra a ser paga, porque a autoridade teria o dever funcional de cumprir a sentença tal qual nela se dispusesse. Não se deixa ao arbítrio da autoridade...

*O Sr. Ministro Aguiar Dias* — Não houve arbítrio.

*O Sr. Ministro Cunha Vasconcellos* — A sentença, em ação ordinária, precisa, necessariamente, a extensão da condenação; em mandado de segurança, mais do que nunca porque é sentença que se faz cumprir *ex officio*. Dai o meu ponto de vista nesta Casa, sustentando que, para efeitos exclusivamente patrimoniais, o mandado de segurança é incabível. Os efeitos patrimoniais serão reconhecidos, em mandado de segurança, como consequência. Aqui, não. O que se quer é mandado de segurança para receber gratificações, abônos e o Sr. Ministro Relator não se afastou muito desse ponto de vista porque o concedeu em termos, sem direito a atrasalos. Seria outra infringência da legislação adequada, referente ao mandado de segurança.

Nessas condições, entendo não caber mandado de segurança, na espécie. Conseqüentemente, dou provimento, quer pela judicial, quer pelo mérito, Senhor Presidente.

## DECISÃO

(Julg. do Trib. Pleno, em 24-12-953).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Preliminarmente, rejeitaram a arguição do descabimento do mandado, por maioria de votos: de *meritis*, também por maioria deram provimento, em parte, aos recursos para excluir o pagamento de atrasados. Os Srs. Ministros Elmano Cruz e Mourão Russell, votaram de acôrdo com o Sr. Ministro Relator. Não tomaram parte no julgamento, por motivo justificado, os Srs. Ministros Henrique D'Avila, Djalma da Cunha Mello e Cândido Lobo. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa.

AGRAVO EM MANDADO DE SEGU-  
RANÇA N.º 2.533 — DISTRITO  
FEDERAL

*Equiparação de vencimento de funcionário a salário de extranumerário. A infração, em que incorreram as Tabelas Únicas, ao art. 49., do Decreto-lei número 240, de 1938, não pode servir de base isonômica para a equiparação, por via judicial, dos vencimentos de funcionários titulados aos salários de extranumerários que exercem função idêntica.*

Relator: O Sr. Ministro João José de Queiroz.

Agravantes: Ana de Moraes Carvalho e outros.

Agravada: União Federal (Diretor do Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda).

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Agravo em Mandado de Segurança número 2.533, do Distrito Federal, em que são agravantes Ana de Moraes Carvalho e outros, e agravada a União Federal (Diretor do Pessoal do Ministério da Fazenda).

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plenária, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso, na forma e para os fins declarados nos votos taquigrafados que ficam, juntamente com o Relatório integrados neste. Custas *ex lege*. Publique-se.

Rio, 7-4-54. — *Cunha Vasconcellos*, Presidente. — *João José de Queiroz*, Relator.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Queiroz — Trata-se de mais um mandado de segurança impetrado com invocação do art. 49 do Decreto-lei 240, de 4-2-38, que proíbe recebam os servidores extranumerários, exercendo funções idênticas ao semelhantes às de funcionário de quadro, vencimentos maiores do que a êle atribuídos.

O mandado foi impetrado por Ana de Moraes Carvalho e outros, tendo sido denegado por sentença firmada pelo Juiz Atilio Parim, que assim relata e decide a espécie: (lê a fôlhas 74-76).

Inconformados, os impetrantes entraram com agravo de fls. 79, sustentando que a circunstância de exercerem funções semelhantes às dos servidores extranumerários que percebem, pelas tabelas respectivas, vencimentos superiores, lhes dá direito a igual tratamento, ou seja, elevação dos próprios vencimentos àquele teto. E fundam-se, principalmente, no chamado princípio de isonomia. As razões do recurso são as seguintes: (lê de fls. 78 a 96).

A União Federal contraminutou de fls. 98, reforçando os fundamentos da sentença. Esta foi mantida pelo despacho, fundamentado, de fls. 101, firmado pelo Juiz Castro Cerqueira.

Nesta Superior Instância, a Subprocuradoria Geral da República opinou confirmação da sentença.

E' o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro João José de Queiroz (Relator) — Sr. Presidente, a invocação do disposto no art. 49 do Decreto-lei n.º 240, de 1938, que proíbe se aribuam aos servidores extranumerários vencimentos superiores aos dos funcionários públicos que exerçam iguais ou semelhantes funções, tem sido apreciada inúmeras vèzes por êste Tribunal que reiterado e unânimemente tem repellido a pretendida equiparação dos funcionários aos extranumerários.

Entende o Tribunal que o chamado princípio de isonomia, de igualdade perante a lei, não leva aos extremos de justificar o tratamento ilegal e abusivo, indiscriminadamente generalizado.

Assim, invocando tal jurisprudência, nego provimento ao recurso para confirmar a sentença recorrida.

## DECISÃO

(Julg. do Trib. Pleno em 7-4-954).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade, negou-se provimento. Votaram de acordo com o Senhor Ministro Relator, os Srs. Ministros Macedo Ludolf, Henrique D'Avila, Djalma da Cunha Melo e Mourão Russell. Não compareceram por motivo justificado os Srs. Ministros Afrânio Antônio da Costa e Elmono Cruz. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

### AGRAVO EM MANDADO DE SEGURANÇA N.º 2.886

*Enquanto perceber remuneração de cargo permanente ou temporário, não terá direito o militar aos vencimentos do seu posto, quer esteja em atividade, na reserva ou reformado (Constituição, art. 182, parágrafo 5.º).*

Relator: O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo.

Agravante: Alceu Ribeiro de Macedo.

Agravada: União Federal (15.ª Circunscrição de Recrutamento).

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de agravo de Petição em Mandado de Segurança n.º 2.886, do Paraná, agravante Alceu Ribeiro de Macedo, agravada a União Federal, etc.

Acorda o Tribunal Federal de Recursos, por maioria de votos, negar provimento ao agravo, na forma e pelos fundamentos do relatório e notas taquigráficas constantes de fls. 49 até 60. Custas pelo agravante.

Rio, 18 de janeiro de 1954. — *Cunha Vasconcelos*, Presidente. — *Djalma da Cunha Melo*, Relator.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — O agravo cuja minuta consta de fls. 35, até 40 foi interpôsto a tempo e visa reexame e reforma da decisão constante de fls. 32 até 34, cuja parte precípua está assim redigida:

“O impetrante, que era professor catedrático da Faculdade de Administração e Finan-

ças, foi, por decreto do Sr. Presidente da República, nomeado “para exercer, a partir de 8 de dezembro de 1950, o cargo de Professor Catedrático, padrão O, da cadeira de Instituições de Direito Público da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Paraná, do Quadro Permanente do Ministério da Educação e Saúde”. “Faculdade de Ciências Econômicas” foi a denominação que passou a ter a Faculdade de Administração e Finanças depois da Federalização da Universidade do Paraná. Como o impetrante era oficial reformado do Exército, desde dezembro de 1945, e recebia os proventos da inatividade, entendeu a autoridade coatora que êle não poderia perceber cumulativamente aqueles proventos e os vencimentos de professor. E, baseada em ofício circular da Secretaria Geral do Ministério da Guerra, suspendeu o pagamento dos proventos de inatividade do impetrante; e reclamou providências para devolução de quantias que êste recebera como inativo, desde a data em que estava percebendo vencimentos de professor. O dispositivo constitucional, em que se apoia a autoridade coatora, é de clareza meridiana: “Enquanto perceber remuneração de cargo permanente ou temporário, não terá direito o militar aos proventos do seu posto, quer esteja em atividade, na reserva ou reformado”. (Art. 182, parágrafo 5.º, da Const. Fed.). Não proíbe essa regra suprema a simples acumulação de cargos, como o faz o art. 185. Veda categóricamente ao militar, sem exceção alguma, direito aos proventos de seu posto, enquanto perceber remuneração de qualquer outro cargo. É uma proibição peremptória de acumular remunerações. “Qualquer que seja a remuneração de cargo permanente ou temporário, o militar, que o aceitou e exerce, somente percebe essa remuneração, *inda se reformado*” (Pontes de Miranda: “Coment. à Constit.”, vol IV, p. 132). Não há a essa regra constitucional, como se vê, exceção alguma que permita abrandar-lhe a férrea rigidez. O impetrante invoca em seu prol o preceito constitucional que veda prejudique a lei o direito adquirido. E cita, em abono de sua tese, uma decisão do Egrégio Tribunal Federal de Recursos. Esse ares-to, porém, não decidiu uma relação jurídica à luz do art. 182 da Constituição Federal; e sim matéria relacionada com o art. 285 dessa Carta. Êste dispositivo estabelece exceções; mas aquêlo, no seu parágrafo 5.º, não abre exceção alguma que permitisse qualquer analogia. Demais, não há direito adquiridos contra a Constituição. “Para haver direito adquirido”, como ensinou o eminente Pedro Lessa, “é indispensável que se

pôssa invocar uma lei, em que repouse o direito. Não há direito adquirido, quando sua aquisição é terminantemente vedada pela lei, e pela lei fundamental: a Constituição.” (Rev. do Sup. Trib., vol. 25, p. 80). Denego, pois a segurança impetrada”.

A argumentação contrária à sentença é esta: (lê fls. 35 até 40).

O Procurador da República, à guisa de contraminuta, disse a fls. 41 e verso: (lê).

Mantida a decisão (fls. 42 verso), subiram os autos e dêles se deu vista à Subprocuradoria Geral da República pela qual falou, nestes termos, o ilustre Proc. da República, Prof. Caiado de Godoy: (lê).

E' o relatório.

#### VOTO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo (Relator) — Nego provimento. Disse eu, no julgamento do Mandado de Segurança n.º 1.903, de Minas, referido a fls. 4, 34 e 37:

Nego o writ. O parágrafo 3.º do art. 141 da Constituição não serve de arrimo ao que vindica o impetrante. O legislador ordinário não amarfanhou direito adquirido algum. Quem veda a acumulação pleiteada nestes autos é a própria Constituição, a própria Lei Fundamental no art. 185. A nomeação de fls. 13, foi feita em junho de 1950, no presuposto de que inexistia óbice constitucional. Verificando que o impetrante desempenhava outro cargo, burocrático, meramente burocrático, em caráter efetivo, tinha mesmo que a Administração Pública retroceder, recuar, exigir que o impetrante optasse. A federalização da Universidade plantou o problema e é lógico que não pode êle ser solvido com infringência do preceito constitucional. Acho procedentes os informes da autoridade pública, onde escrito que: — Em contraposição a êsses argumentos, cumpre a esta Divisão informar: — I — que, como acentua a informação de fls. 21 e v. “Os cargos ou funções desempenhadas em autarquias incidem em acumulação proibida, conforme dispõem o Decreto-lei n.º 24, de 1937, e o art. 212 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, não revogados pelo art. 185 da Constituição Federal (Parecer do Consultor Geral da República — Revista de Direito Administrativo — vol. 15 — páginas 345-350); II — que o parecer do Sr. Dr. Consultor Jurídico dêste Ministério, favorável à tese do direito adquirido, deixou de ser acolhido, neste e em outros casos, pelo Senhor Ministro, que manteve a orientação adotada anteriormente pelo então Ministro

Professor Pedro Calmon em despacho do seguinte teor: “Havendo incompatibilidade entre os cargos administrativos e magistério federal, por imperativo da Constituição, deixo de deferir o requerido. E' doutrina pacífica no Ministério que, com a federalização das Faculdades e Escolas e seu professorado se integra no Quadro do funcionalismo em igualdade de direitos com a sua classe, o que vale dizer, submetida ao mesmo regime legal, e, portanto, às mesmas limitações, teríamos o absurdo de vigorarem para uns (os professores já pertencentes ao quadro federal) as restrições de que outros (nos novos) estariam isentos. Admitidos que sejam nesta categoria, adquiriam as vantagens e acarretam os ônus consequentes, ficando incluídos nos casos de acumulação permitida, e, à fortiori, convidados à opção, nos casos em que é consentida. Resta o problema resultante dos direitos adquiridos, não em face da União, porém da Faculdade ou Escola, por antigos servidores ameaçados ou compelidos, pela desacumulação, a se despojarem da cátedra. A solução pode ser de caráter patrimonial, em forma de indenização se dela cogitar lei posterior, como seria de todo justo, ou se foi ela possível com os recursos próprios no âmbito da autonomia financeira das Universidades; acrescento a circunstância de que a Consultoria Geral da República, em pareceres aprovados pelo Senhor Presidente da República, tem sustentado em casos semelhantes que não há direitos adquiridos contra a Constituição Federal: — III — que a acumulação citada pelo impetrante como se concluiu é procedente foi autorizada pelo Exmo. Sr. Presidente da República com fundamento no reconhecimento do caráter técnico do cargo de Superintendente do “Departamento de Educação do Estado de Minas Gerais e da correlação de matérias que apresenta com a Cadeira de História das Doutrinas Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Minas Gerais.

No caso *in concreto* o impetrante ainda tem contra si êste texto da Constituição, êste parágrafo 5 do artigo 182 da Superlei, incisivo, peremptório, inescurecível:

“Enquanto perceber remuneração de cargo permanente ou temporário não terá direito o militar aos proventos do seu posto, quer esteja em atividade, na reserva ou reformado.”

#### VOTO

O Sr. Ministro Elmano Cruz — Sr. Presidente, quando se votou o caso do Senador Matias Olímpio e outros, acentuei que re-

conhecia aos militares reformados o direito de perceber os proventos do seu posto juntamente com os de *cargo efetivo*, porque não considerava os cargos eletivos *cargos públicos* na acepção do Estatuto dos Funcionários, isto é, eram órgãos de Poder do Estado e para eles não vigorava a proibição do art. 182, parágrafo 5.º, da Constituição, que se refere a cargo público. No caso concreto, trata-se do cargo público. É verdade que este cargo só se tornou assim, por força da federalização da Faculdade do Paraná, federalização feita em proveito dos professores da Escola, evidentemente; aliás, *data venia* do Sr. Ministro Cunha Melo muito justamente, porque não é possível que se deixem professores de ensino superior a ganhar cinquenta, sessenta cruzeiros por hora de aula. De justiça é que se elevem os vencimentos.

Neste caso, apenas, acompanho o Relator. Nego provimento.

#### VOTO

O Sr. Ministro João José Queiroz — Sr. Presidente, o ilustre advogado do agravante, em suas razões, cita e transcreve voto meu, proferido neste Tribunal, no julgamento de um agravo em mandado de segurança, versando espécie semelhante.

Naquele caso, tratava-se de interpretar o art. 185 da Constituição neste, cogita-se do art. 182, parágrafo 5.º. Realmente, as situações de fato são diversas. No julgamento invocado tratava-se de funcionário de uma autarquia federal, a Rêde Mineira de Viação, também professor da Universidade de Minas Gerais; neste caso temos um militar reformado, professor da Universidade do Paraná. A invocada decisão deste Tribunal foi em grau de recurso extraordinário, reformada pelo Supremo Tribunal Federal, sendo relator o Sr. Ministro Barros Barreto. Os fundamentos do voto daquele ilustre magistrado não me convenceram, *data venia* do desacerto do pronunciamento deste Tribunal. Os argumentos expedidos no Pretório Excelso não informam o princípio por mim sustentado com o apoio dos ilustres componentes deste Tribunal. Tratava-se de conciliar dois princípios constitucionais, um vedando determinada acumulação, outro determinando não possa a lei ferir o direito adquirido. O problema, agora, neste julgamento é idêntico.

A mim me parece que a situação ora encarada, sob seu aspecto jurídico é, exatamente, a mesma, a despeito da aparente diferença de situações.

Assim, com vênua devida, dou provimento ao recurso para conceder a segurança impedida.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negou-se provimento ao recurso, por maioria de votos, vencido o Senhor Ministro João José de Queiroz. Os Srs. Ministros Alfredo Bernardes, Cândido Lobo e Henrique D'Avila votaram de acordo com o Sr. Ministro Relator. Não tomaram parte no julgamento, por motivo justificado, os Srs. Ministros Mourão Russel e Aguiar Dias. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

#### APELAÇÃO CÍVEL N.º 3.252 — DISTRICTO FEDERAL

*O Poder Público pode demitir livremente funcionário em comissão, salvo se vincula o ato a motivação constante de processo administrativo.*

Relator: O Exmo. Sr. Ministro João José de Queiroz.

Embargante: Clodoaldo Vieira dos Passos.  
Embargada: União Federal.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n.º 3.252, Distrito Federal, em que figuram como embargante Clodoaldo Vieira Passos e embargada a União Federal.

Acordam os Juizes do Tribunal Federal de Recursos, sessão plena, rejeitar os embargos, por maioria, na conformidade das notas taquigráficas anexas que ficam fazendo parte integrante deste.

Rio, 7 de maio de 1954. — *Ministro Cunha Vasconcellos Filho*, Presidente. — *Ministro João José de Queiroz*, Relator.

#### RELATÓRIO

Ao Acórdão de fls. 206, em que, por maioria de votos, deu-se provimento a apêlo da União, para julgar improcedente sentença de primeira instância, favorável a Clodoaldo Vieira Passos, ofereceu estes embargos infringentes.

A ementa do Acórdão é a seguinte:

“Servidor público — O que exerce cargo em comissão pode o Govêrno destituir quando quiser, sem dar razões. Ato de dispensa tendo em vista o que consta do processo — Como interpretar a remissão dêle constante”. (fls. 206).

O voto vencedor, do Relator, Ministro Cunha Mello é o seguinte: (lê, a fls. 197 e seguintes).

Acompanha-o o Sr. Ministro Macedo Ludolf, vogal, ficando vencido o Revisor, Juiz Mourão Russell, com o seguinte voto: (ler, a fls. 200-202).

São as seguintes as razões do recurso: (ler, a fls. 208 e seguintes).

O embargante também recorreu extraordinariamente.

O parecer da douda Subprocuradoria Geral da República é o seguinte: (ler, a fls. 255-258).

E' o relatório.

#### VOTO

O Sr. Ministro João José de Queiroz (Relator) — Sr. Presidente, convém, para melhor fixação da questão em debate, ler o ato impugnado que é o seguinte: (lê fls. 70).

O art. 93, § 1.º, alínea b, do Decreto-lei n.º 1.713, atribui ao Govêrno a faculdade de demitir livremente os funcionários em comissão.

Vê-se, assim, que a fundamentação do ato é a invocação do próprio dispositivo estatutário, pois a referência ao processo administrativo se reveste, no caso, de mera circunstância explicativa.

Estou, sem dúvida alguma, com a tese do voto vencido e assim sempre tenho entendido e votado. Quando o Poder Público vincula seu ato discricionário, referindo-se a determinado motivo é dever do Judiciário, quando invocado, examinar se ocorre a aludida causa. Se inexistente o motivo, o ato vinculado cai por falta de causa legitimadora por força da vinculação livremente feita.

No caso concreto não há tal vinculação a uma causa determinada.

O ato não está motivado e se vincula a dispositivo estatutário, sendo que a simples referência a processo administrativo não estabelece, no caso concreto que examinamos,

a possível vinculação. E é por isso que, embora aceitando a tese contida no voto vencido do Juiz Mourão Russell, rejeito os embargos.

O Sr. Ministro Mourão Russell — *Data venia*, recebo os embargos. Como bem salientou o Relator, há processo administrativo. Vamos, então, às bases dêsse processo. De fato, o Govêrno podia demitir o embargante, se o quisesse. Entretanto, desde que vinculou o ato a uma acusação feita contra o mesmo, é necessário verificar as bases dessa acusação. No caso, frente ao processo administrativo, não encontro elementos para a demissão. O Tribunal não entende assim.

*Data venia* dos votos proferidos, recebo os embargos mantendo o voto que anteriormente proferi na Turma.

#### DECISÃO

(Julg. do Trib. Pleno em 7-5-54).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Rejeitados os embargos, por maioria, vencido o Sr. Ministro J. F. Mourão Russell. Não tomou parte no julgamento, por motivo justificado, o Sr. Ministro Elmano Cruz. Os Srs. Ministros Aguiar Dias, Macedo Ludolf, Henrique D'Avila e Djalma da Cunha Mello, votaram de acôrdo com o Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcellos.

#### APELAÇÃO CÍVEL N.º 4.762 — SÃO PAULO

*Servidor de autarquia — Acumulação de cargos. A franquia consignada no art. 24 do Ato das Disposições Transitórias independente do preceituado no art. 185, parte permanente, da Constituição Federal.*

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Henrique D'Avila.

Apelantes: Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Serviços Públicos em São Paulo e Luiz Victor Amendola.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, de Apelação Cível n.º 4.762, São Paulo, em que figuram como Apelantes a Caixa de Apo-



sentadoria e Pensões dos Serviços Públicos em São Paulo e Luiz Victor Amendola e Apelações os mesmos:

Acordam os Juizes do Tribunal Federal de Recursos, 2.<sup>a</sup> Turma, por unanimidade, dar provimento, apenas, para excluir honorários advocatícios, prejudicado o recurso do Autor, na conformidade das notas taquigráficas *retro* que ficam fazendo parte integrante dêste *ex-lege*. Publique-se.

Rio, 28 de abril de 1954. — Ministro *Abner de Vasconcelos*, Presidente. — Ministro *Henrique D'Avila*, Relator.

#### RELATÓRIO

A espécie *sub-judice* é muito familiar a esta Turma. O provento Juiz, José Carlos Pereira de Oliveira, dos Feitos da Fazenda Nacional de São Paulo, a expôs e dirimiu, nos seguintes termos: (fls. 53 a 58).

“Vistos, etc. Dr. Luiz Victor Amendola propôs esta ação ordinária contra a União Federal e a Caixa de Aposentadoria e Pensões de Serviços Públicos em São Paulo a fim de ser reconduzido ao seu antigo cargo de médico dessa autarquia, ficando em disponibilidade remunerada, com vencimentos integrais e demais vantagens do cargo, a contar da promulgação da Constituição Federal de 1946 até ser reaproveitado, nos termos do art. 24 do Ato das Disposições Transitórias do citado Estatuto. Alega o A. que exercia as funções de “médico auxiliar da Inspetoria Estadual de Moléstia Infecciosa”, quando, em 1.<sup>o</sup> de julho de 1932, na qualidade de médico, pasou a trabalhar também na “Caixa de Aposentadoria e Pensões de Serviços Públicos, em São Paulo”. Achava-se no exercício cumulativo dos cargos referidos, quando sobreveio a Constituição Federal de 1937, a qual, em seu art. 159, vedava a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios. Em face dêsse preceito constitucional e do art. 2.<sup>o</sup> do Dec-lei 24, de 29-11-37 viu-se compelido a desacomular um dos cargos e optar pelo outro. Preferiu, então, continuar no exercício do cargo estadual e afastar-se do outro, que exercia na Caixa de Aposentadoria e Pensões de Serviços Públicos, onde percebia apenas os vencimentos mensais de Cr\$ 1.000,00. Com o advento da atual Carta Magna, restabeleceu-se, porém, o regime anterior, pois o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias mandou recolocar nos cargos perdidos, mas em disponibilidade, os funcionários que

ficaram afastados por força do dispositivo constitucional de 1937. Para o bom cumprimento do preceito constitucional de 1946, o Ministério do Trabalho baixou a Portaria n.<sup>o</sup> 257, de 20-9-47 alterada pela de n.<sup>o</sup> 279, de 1948. Baseada nessa Portaria, o A. requereu a sua disponibilidade remunerada ao Presidente da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Serviços Públicos, o qual solicitou a verba necessária para êsse fim. Porém o Conselho Fiscal da Caixa emitiu parecer contrário, o que motivou um recurso daquela Presidência para o Diretor Geral do Departamento Nacional de Previdência Social no sentido de ser o assunto resolvido pelo Exmo. Sr. Ministro do Trabalho. Êste, indeferiu o seu pedido, em 15-7-50. Ora, esta decisão administrativa fere o disposto no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias inclusive a do Exc. Pretório da Carta de 1946, por não estar subordinado ao preceito do art. 185 da Constituição, segundo copiosa jurisprudência dos tribunais, inclusive a do Excelso Pretório. Donde a procedência dêste pedido. Contestando a ação, disse a autarquia que a sua decisão se baseou na Portaria Ministerial de 12-11-48, cujo art. 1.<sup>o</sup>, alterado em 3-12-48, reza: “Os servidores dos institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões que, em caráter efetivo, na conformidade da legislação em vigor antes da Carta de 1937 acumulavam *funções de magistério* com outras técnicas, científicas ou de magistério, entre as quais houvesse correlação de matérias e compatibilidade de horários, e que, perderam o cargo efetivo pela desacomulação ordenada na referida Carta e no Dec-lei n.<sup>o</sup> 24, de 28-11-37, serão uma vez observadas as condições constantes dos artigos seguintes, considerados em disponibilidade remunerada nas instituições a que, pertenciam a partir de 18 de setembro de 1946, até a sua efetiva inclusão em cargo dos respectivos quadros”. A referida Portaria Ministerial, por sua vez, obedeceu ao que foi decidido pelo Exmo. Sr. Presidente da República no processo MTIC 499-359 que por sua vez nada mais fez do que aprovar o douto parecer do Desembargador Odilon Costa Manso, então Consultor Geral da República. Nesse parecer, ficou estabelecido que a aplicação do art. 24 das Disposições Transitórias da Constituição de 1946 está obrigatoriamente vinculada no art. 185 da mesma Constituição, que restringe as possibilidades de acumulação de cargos. Ora, de acordo com o referido art. 185, somente aquêles que anteriormente à promulgação da Constituição de 1937 acumulavam funções de magistério como outras de natureza

técnica, científica ou de magistério, poderiam voltar a acumular dois cargos e isso por força do estatuído no art. 24 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição vigente. Ora, diz a Ré, a A. não desempenhava em 1937, função de magistério pela qual optou, mas tão somente um cargo técnico na Secretaria da Saúde, cargo esse que nos expressos termos do art. 185 da Constituição, não pode ser acumulado com o de médico das Caixas de Aposentadoria e Pensões. Daí a improcedência da ação. Oficiando, o Dr. Procurador da República subscreveu os termos da contestação. Saneado o processo (fls. 45v.) e realizada a audiência de instrução e julgamento, apenas com os debates da questão, como dá notícia o termo de fls. 50, passo a decidir. Os documentos que instruíram a inicial bem demonstram que o A. antes da vigência da Constituição de 1937, exercia, em caráter efetivo, dois cargos técnicos, que então acumulava, sendo um na Secretaria da Saúde do Estado e outro na Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Serviços Públicos em S. Paulo. Sobrevindo a Constituição de 1937 e o Dec.-lei 24, de 29-11-37, que vedavam a quaisquer que fossem foi o A. compelido a optar por um dos cargos que acumulava e fê-lo com relação ao que exercia na Secretaria de Saúde, onde percebia melhores vencimentos. Entretanto, o art. 24 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1946, atendendo aos direitos adquiridos pelos funcionários públicos que antes da Carta de 1937 acumulavam cargos públicos, restabeleceu a situação anterior que então desfrutavam tais funcionários. E' o que bem explica José Duarte ao comentar o referido preceito constitucional, frisando que êle reconhece o direito ao cargo remontando êste a data em que fôra o funcionário afastado do cargo ("A Constituição Brasileira de 1946" vol. 3.º, p. 498). Não difere dêsse entendimento a jurisprudência copiosa dos tribunais, inclusive a do nosso mais alto Pretório, fixando o princípio de que a interpretação do art. 24 das Disposições Constitucionais Transitórias deve ser feita sem qualquer subordinação ao preceito do art. 185 da Constituição, autônomo, porque o art. 24 regula situações transeúntes, de exceção, e sempre pretéritas, ao passo que o art. 185 legislou para o futuro, regendo as situações que se apresentassem a partir da vigência da Constituição de 1946. Também se adotou o princípio de que o art. 24 em aprêço não operou reintegração dos funcionários nos seus antigos cargos, mas simples readmissão, já que excluiu, expressamente, o pagamento de vencimentos atrasados, ante-

riores à vigência da Carta de 1946 (Cfr. Rev. Dir. Admin., 9-383; 18-106; 19-33; 24-168; 27-110 e 116; mand. de seg. 884, do Dist. Fed. e n.º 891 de S. Paulo, in D. Just. da União de 27-3-51, todos do Trib. Fed. Rec.; mand. de seg. n.º 888 e 888, (sic.), ambos de S. Paulo, também do Tribunal Federal de Recursos; Ac. 19.284, do E. Sup. Trib. Fed., in D. J. 4.º de 15-5-52, à pág. 2.229 apenso ao n.º 111; Arq. Jud., 99-95; Ac. Sup. Trib. Fed. no rec. extr. 17.909, de 28-11-50, do Dist. Fed., publ. no D.J.U. de 25-8-52). Nessa conformidade, também tenho julgado em casos idênticos, submetidos à apreciação dêste Juízo. Eis aí por que não se pode adotar o parecer do então Consultor Geral, da Costa Manso, no qual se apoiam as contestantes, parecer êsse segundo o qual a inteligência do art. 24 do Ato das Disp. Trans. se vincula ao disposto no art. 185 da Const. de 1946. Consequentemente, em obediência ao art. 24 do Ato das Disp. Const. Transitórias, será posto em disponibilidade remunerada, mediante decreto ou sentença judicial o funcionário que, em virtude de acumulação ordenada pela Carta de 1937 e pelo Dec.-lei 24, de 29-11-37, perdeu cargo efetivo, desde que a acumulação de funções fôsse de magistério, técnica ou científica, conforme facultava o parágrafo 1.º do art. 172 da Constituição de 1934. E tal disponibilidade retroagirá a data da publicação do ato de exoneração, ou de demissão, com vencimentos integrais e demais vantagens do antigo cargo, consoante a jurisprudência dominante. Não há que aludir, pois, à compatibilidade entre o cargo perdido e a sua situação em face do novo preceito que rege as acumulações (art. 185 da Constituição de 1946), a fim de que a restação se conceda, dado o caráter reparador do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Daí se evidencia a ilegalidade do ato ministerial que negou o direito pleiteado pelo A. Ante o exposto, julgo procedente a ação para o fim de ordenar à Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Serviços Públicos em S. Paulo a readmitir o A. no seu antigo cargo de médico, ficando em disponibilidade remunerada, com vencimentos integrais e demais vantagens do cargo, a partir da vigência da Carta Política de 1946. Condeno a referida autarquia nas custas, juros da mora e honorários de advogado, na base de 10% (dez por cento) sôbre o valor da condenação, porque a sua resistência no pedido constituiu culpa extracontratual, face à jurisprudência mansa e pacífica estabelecida a respeito".

Dessa decisão, apelou, tempestivamente, a ré (Caixa de Aposentadoria e Pensões de Serviços Públicos), pugnando pela reforma do julgado, com as seguintes considerações (fls. 60 a 62 ler). E o autor, por seu turno, também apelou (fls. 64), com o único escopo de dilargar a taxa de honorários para 20%. Cada um dos contendores impugnou as razões do antagonista.

E, nesta Superior Instância, a douta Subprocuradoria Geral da República, limita-se (fls. 77) a advogar a reforma do decisório, reportando-se ao preconizado pela ré.

E' o relatório.

#### VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Avila (Relator) — Os fundamentos da sentença recorrida são jurídicas e se harmonizam à perfeição com a jurisprudência dêste Tribunal, acrescentar que a franquia consignada no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não depende do preceituado no art. 185 da parte permanente da mesma

Constituição. Portanto, não havia como negar ao autor a situação de disponível até ser definitivamente aproveitado. Há, contudo, uma exorbitância a reparar no decisório. Concerne ela aos honorários advocatícios, incomportáveis no caso por se não configurar qualquer vislumbre de culpa ou dolo de parte da Caixa apelante.

Assim, dou provimento ao recurso, apenas, para excluir ditos honorários prejudicando o recurso do autor.

#### DECISÃO

(Julgamento da 2.<sup>a</sup> Turma, em 28-4-54).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade, deu-se provimento apenas para excluir honorários advocatícios prejudicando o recurso do Autor. Os Srs. Ministros J. F. Mourão Russell e J. J. de Queiroz votaram de acôrdo com o Relator. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Abner de Vasconcellos.

A questão municipal necessita ser colocada em termos de compreensão, a fim de que a sua deformação, ou o seu agigantamento, não venham a prejudicar interesses vitais ao desenvolvimento nacional, global ou regional, de natureza básica.

LUCIANO F. MESQUITA, *Diretrizes e Bases da Operação Município* — 1955.

## *Proteção ao Direito Autoral*

OLIVEIRA E SILVA

A cobrança, entre nós, do grande e do pequeno direito autoral encontra, ainda, resistências, reações inesperadas até no domínio da Justiça, o que é justificável por se tratar de matéria pouco discutida, sem uma legislação de acôrdo com as teses aprovadas, a respeito, nos mais recentes congressos internacionais.

Num país como o Brasil em que se pede colaboração para um jornal ou revista, a título gratuito, como deferência, e grande número de escritores reputa deselegante a defesa dos próprios direitos autorais, increpando-os de "pecunia vil", não se compreende, por exemplo, que, na França ou nos Estados Unidos, uma conferência seja paga, como, também, uma entrevista à imprensa.

Continúa vibrante o debate sôbre o âmbito da incidência do pequeno direito autoral do compositor, na retransmissão da música, pelas estações de televisão e rádio, ou pelas orquestras em clubes recreativos, procurando se definir, em face da lei, o que constitui o intuito de lucro em reunião pública.

Ora, não basta a existência de uma festa a convite, para que se lhe dê o carater de gratuidade, ou o aspecto exclusivamente cultural como no caso das emissoras oficiais, que não dispõem de publicidade. Porque a forma de retribuição pode ser direta ou indireta, com ou sem bilheteria à vista.

Dir-se-á: mas num clube recreativo que oferece espetáculos musicados ou bailes aos seus sócios, embora a orquestra seja paga, inexistente intuito de lucro, nem aí, a reunião toma o caráter de pública.

Como um clube recreativo ampliará o seu quadro social? Evidentemente com atrações de bailes freqüentes e de pequenos espetáculos musicados, o que nos parece maneira de lucrar. Maneira dissimulada, com o recebimento da jóia e da mensalidade, e não ostensiva com bilheteria à porta.

Também uma buate não cobra ingresso. Mas o preço exagerado, às vezes extorsivo, do "couvert", ou o direito de alguém se amesendar para uma ceia, representa a cobrança indireta da entrada.

Enfim, no clube recreativo ou na buate, temos de reconhecer que o executante, na orquestra, é pago, às vezes, com salário alto, enquanto ainda se discute se o compositor deverá, ou não, receber o seu pequeno direito, embora fôsse impossível, sem a composição, a existência da orquestra.

Diz o art. 657 do Código Civil:

“Publicada e exposta à venda uma obra teatral ou musical, entende-se anuir o autor a que se represente ou execute onde quer que a sua audição não fôr retribuída.”

Que se deve entender por audição retribuída? A lei não fala em audição diretamente retribuída. O lucro pode ser direto ou indireto, só se devendo excluir, como é curial, os casos das festas de beneficência ou as reuniões tipicamente familiares.

Na sua monografia “O direito do autor e as execuções musicais promovidas por clubes e sociedades”, (fls. 26) doutrina PEDRO VICENTE BOBBIO que “dependem da licença dos autores as execuções musicais realizadas em reuniões públicas ou coletivas, quaisquer que sejam as suas finalidades e que visem vantagens de qualquer ordem ou lucro, quer direto quer indireto” etc..

Sem dúvida que necessitamos, com urgência, de um código de direito autoral, onde o legislador discipline tôdas as controvérsias até agora suscitadas, valendo-se das clareiras abertas pela jurisprudência nacional e estrangeira.

A Côte Suprema da Dinamarca, em Acórdão de 10 de janeiro de 1952, publicado em “Inter-Auteurs”, n.º 106, pág. 47, soluciona o caso da remuneração, pela difusão, em alto-falantes, da música proveniente de emissões radiofônicas e discos, em usinas, nos intervalos de trabalho, ou não. Invocando, a respeito, a jurisprudência inglêsa que reconhece o dever dos empregadores de pagarem direitos autorais, em tais circunstâncias, a citada Côte de Justiça negou direito à ré às execuções musicais, sem a devida autorização legal.

A Côte de Paris, segundo o Acórdão de 29 de abril de 1932, já incluiu no direito de representação a audição de um comerciante, em sua loja, desde que percebida pelos clientes e os transeuntes, o que não é de se estranhar num país onde se leva tão longe a defesa do direito autoral.

Não devemos esquecer o julgado do Tribunal de Justiça do Estado de Minas, de 14 de setembro de 1950 (“Rev. Forense”, vol. 140) ao firmar que “a execução de composição musical, ainda que, em recinto fechado, se considere pública, desde que os executantes sejam remunerados”.

Parece-nos que a tese do Acórdão mineiro é de uma lucidez convincente, a inspirar o nosso futuro legislador no assunto. Desde que ganhe o executante determinado salário, em recinto fechado ou não, com ou sem bilheteria, torna-se devida a remuneração do autor.

Aliás, dois anos antes, com o brilho que lhe é habitual, o ministro Ribeiro da Costa, como relator do recurso extraordinário n.º 11.364 em 29 de abril de 1948, sustentára aquela tese de uma lógica incômoda.

Resta-nos a esperança do futuro Código do Direito Autoral, de acôrdo com as mais recentes conquistas de congressos internacionais, assegurar uma justa proteção a todos os que, entre nós, dispõem de uma propriedade intelectual a defender.

## *A Nova Lei Venezuelana sôbre a venda com Reserva de Domínio*

ARNOLD WALD

UMA lei de 14 de abril de 1955 reformou a legislação venezuelana em matéria de venda com reserva de domínio. Estabelece inicialmente a referida lei publicada em *Justicia y Defensa Social*, órgão informativo do Ministério da Justiça, n.º 5, que só poderão ser objeto de venda com reserva de domínio os objetos que não sejam destinados especialmente à revenda, à manufatura ou a transformações que não permitam identificá-los. (art. 2) Limita o tempo da reserva de domínio a cinco anos. (art. 11) Exige a referida lei, para que o contrato seja válido em relação a terceiros, que o documento contenha os nomes, profissões e endereços das partes com os números das respectivas carteiras de identidade, a descrição exata da coisa, seu tipo e marca, o lugar onde permanecerá, o preço da venda e a data da operação. Em caso de rescisão do contrato por inadimplemento do comprador, o vendedor deverá restituir os pagamentos recebidos, ressalvado o direito que lhe cabe a uma justa compensação pelo uso da coisa e eventualmente pelas perdas e danos causados. A ação do vendedor contra os terceiros prescreve no prazo de seis meses a partir do vencimento da dívida. (artigo 20)

A nova lei venezuelana mostra um esforço feito para regular a venda com reserva de domínio permitindo assim que se divulge com maior facilidade e eficiência, facilitando as transações comerciais no varêjo numa época de vendas à crédito e de falta de dinheiro. A lei venezuelana tem algumas inovações que merecem ser lembradas e que completam a regulamentação legal de um instituto relativamente novo.

São os administradores que transpõem a linha imaginária, mas nem por isso menos ativa obstáculo, que existe entre o plano e a ação, entre o projeto e a obra, entre a idéia e a realidade concreta.

BENEDITO SILVA in *Assistência Técnica em Administração Pública* —  
Cadernos de Administração Pública — “Fundação Getúlio Vargas”.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNOLD WALD

MARIO RIST, *L'échelle mobile dans les contrats et dans les jugements* — Paris, Editions Romat Montchrestien, 1955, 182 p.

Poucos assuntos têm merecido a atenção dos juristas francêses com a mesma insistência que a cláusula de escala móvel. Numerosos artigos e notas jurisprudenciais foram publicados a respeito nas diversas revistas especializadas como o *Recueil Dalloz*, a *Revue trimestrielle de droit civil*, a *Revue Économique* sendo assinados pelos maiores civilistas como SAVATIER, RIPERT, HENRI ET LÉON MAZEAUD. O trabalho de MARIO RIST é todavia a primeira monografia que reconhecemos sobre o assunto. É um estudo crítico e um trabalho crítico em que o autor procura historiar a evolução da jurisprudência francesa na matéria, assinalando os diversos critérios utilizados para distinguir as cláusulas monetárias válidas das cláusulas consideradas ilícitas. Depois de lembrar a distinção da jurisprudência de 1929 entre cláusulas ouro, valor ouro, dívidas estrangeiras e valor divisas que se referem ao valor internacional da moeda e cláusulas de escala móvel baseadas no poder aquisitivo do franco, analisa as decisões recentes dos tribunais que procuram admitir tão somente as estipulações que variam de acordo com as flutuações econômicas e independentemente do valor cambial da moeda. Diversas idéias interessantes são lançadas na monografia de RIST que mostra a impossibilidade de assegurar a estabilidade do poder aquisitivo da moeda que não é matéria legal embora se esforcem os tribunais a garanti-la.

O trabalho de MARIO RIST esclarece sobremaneira a verdadeira situação da cláusula de escala móvel no direito francês, sendo uma obra que se recomenda àqueles que se interessam pela teoria jurídica da moeda e pelo estudo das cláusulas monetárias.

ELOY MADURO LUYANDO, *Responsabilidad civil por hecho ilícito derivada de la guarda de cosas inanimadas*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Caracas, vol. V, 1955, 95p.

A tese do Dr. Eloy Maduro Luyando sobre a responsabilidade civil do guardião da coisa inanimada é um trabalho de direito comparado, impregnado pela cultura francesa, em que o autor procura situar a responsabilidade do guardião da coisa na teoria geral da responsabilidade civil. Depois de distinguir a responsabilidade contratual da delitual, aponta a evolução da teoria clássica ao objetivismo. Estuda a jurisprudência e o caráter das presunções,

estudando particularmente o regime excepcional existente em caso de desabamento de edifícios, de incêndio e de transporte gratuito. Detem-se na teoria da culpa na guarda e chega a entrar na responsabilidade por ato ilícito em direito internacional privado. O último capítulo é um estudo minucioso do direito venezuelano em que o autor passa em revista os casos de acidentes de trânsito, acidentes de trabalho e responsabilidade oriunda da lei da aviação civil. E' um trabalho informativo que dá sentido à tese de doutorado.

País que oferece no momento aos cultores das Ciências Sociais o mais rico panorama que se poderia desejar para a observação dos fenômenos dinâmicos de expansão, desajustamento, insuficiência, crise de crescimento e insopitados anseios de progresso, certamente o Brasil necessita hoje mais do que nunca, e talvez necessite mais do que qualquer outro país jovem, de equipes numerosas de administradores profissionais capazes de estudar e resolver profissionalmente, a coberto da precariedade, do empirismo e dos azares da improvisação, os seus problemas coletivos, tão grandes territorialmente, e já tão complexos demograficamente, que bem podemos chamar-lhes — continentais.

LUIZ SIMÕES LOPES



## REVISTA DAS REVISTAS

ARNOLD WALD

*Cuadernos de Derecho Frances*, Barcelona, n.º 3, julho-dezembro de 1954, publicação do *Consejo Superior de Investigaciones Científicas* e do Instituto de Direito Comparado de Barcelona.

A parte doutrinária da revista é representada por três artigos de autoria dos professores ANDRÉ ROUAST da Faculdade de Direito de Paris — Os adágios como fonte do direito civil — JACQUES BERNARD HERZOG — Notas sobre o delito de omissão em direito penal francês — e PAUL ALIGUIÉ — o impôsto de renda no direito francês.

Entre os comentários, encontramos um estudo do Dr. SOLA CANIZARES sobre a reforma de registro de comércio e uma análise dos empréstimos com cláusula índice da autoria de ANTONIO PLASENCIA. A bibliografia francesa é meticulosa, abrangendo não só os livros, como os artigos publicados nas diversas revistas especializadas e as notas jurisprudenciais. Um estudo completo dos principais acordãos publicados também se encontra nos "cadernos que assim alcançam a sua finalidade que consiste em divulgar na Península Ibérica a técnica do direito francês, paralelamente com os *Cuadernos de De-*

*recho Anglo Americano* do mesmo Instituto que visam fazer conhecer o direito anglo-americano.

*Revue Internationale de Droit Comparé*, Paris, 7.º ano, n.º 1, janeiro-março de 1955, publicação da *Société de Législation Comparée*.

O primeiro número de 1955 da *Revue Internationale de Droit Comparée* abrange estudos de LINANT DE BELLEFONDS sobre o direito muçulmano, de JUAN DEL ROSAL sobre a evolução dos estudos de direito penal na Espanha nos últimos cinquenta anos, de DENIS LÉVY sobre a responsabilidade contratual da Corôa em direito inglês e de MICHEL FRIDIEFF sobre os herdeiros no direito soviético atual. Reproduz os relatórios apresentados no Congresso de Munique dos Institutos de Direito Comparado em 1954, pelo Professor RENÉ DAVID e pelo Conselheiro MARC ANGEL, assim como as resoluções então adotadas. Comenta outrossim a realização do Congresso de Direito Social de São Paulo em agosto de 1954. Uma ampla bibliografia nos põe em dia com a publicação dos últimos trabalhos jurídicos.

A falta de fé em relação às idéias de municipalismo corresponde, em nosso país, a uma espécie de preconceito (em muitos casos, de uma elegância sem par), não importando para tanto, para contrariá-lo ou contradizê-lo, tôdas as lutas, campanhas e rebeldias de cunho municipalista que porventura tenham abalado a nossa história política.

LUCIANO F. MESQUITA, *Diretrizes e Bases da Operação Município* — 1955.

## PUBLICAÇÕES ESPECIAIS

### *Da Fundação Getulio Vargas*

(CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA)

19 — *A Era do Administrador Profissional*  
— BENEDITO SILVA.

22 — *O & M na Administração Sueca* —  
TARRAS SALLFORS.

24 — *Relações Públicas no Governo Mu-  
nicipal* — L. C. HILL.

27 — *Classificação de Cargos* — J. NAZA-  
RÉ TEIXEIRA DIAS.

#### MINISTÉRIO DA GUERRA

*O Êxodo Rural e o Exército.*

A seleção de dirigentes, mediante concurso de títulos, colocará o homem digno, o homem altivo, o homem consciente de seu valor, ao abrigo do constrangimento de precisar pedir para servir ao Estado em um posto de chefia, pois uma vez adotado o sistema, ao invés de pedir êle irá oferecer os seus serviços, em pé de igualdade com outros que também desejem servir, e que também possam preencher os requisitos que forem exigidos, por lei, para tal fim.

HERMOGENES BRENHA RIBEIRO FILHO — *Seleção de Dirigentes*,  
"R.S.P.", abril de 1950.

# PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

## BRASIL

*Arquivos* (do Departamento de Assistência a Psicopatas do Estado de S. Paulo) — Julho a dezembro de 1954 — S. Paulo.

*Aviação* — Abril de 1955 — Rio de Janeiro.

*Boletim Econômico da Dinamarca* — N.º 1, de 1955.

*Boletim da Fundação Gonçalo Moniz* — Números de maio e novembro de 1954 — Bahia.

*Boletim do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade da Bahia* — Maio de 1955 — N.º 2 — Salvador — Bahia.

*Boletim Mensal da Associação dos Empregados no Comércio da Bahia* (A.E.C.B.) — Junho de 1955.

*Boletim dos Municípios* (Publicação de Departamento de Assistência Técnica aos Municípios) — Março de 1955 — N.º 22 — Curitiba — Paraná.

*Boletim técnico da Secretaria de Viação e Obras Públicas* — Outubro de 1954 e março de 1955 — Recife — Pernambuco.

*Câmara de Comércio e Indústria do Brasil* — Junho de 1955 — Rio de Janeiro.

*Carta semanal do Departamento de Estudos Econômicos* (Associação Comercial de Minas) — N.º 69 (16 a 23 de junho de 1955) — N.º 70 (30-6 a 7-7 de 1955).

*Goiás Industrial* — Maio de 1955 — Goiás.

*Goiás Industrial* — Junho de 1955 — Goiás.

*Mensagem Econômica* — Junho de 1955 — Belo Horizonte — Minas.

*Notícias da Indonésia* — Junho de 1955 — Rio.

*Paraná Econômico* — N.º 27 — Junho de 1955 — Paraná.

*Revista da Ordem dos Advogados* — Abril de 1955 — S. Paulo.

*Revista de Finanças Públicas* — Maio-junho de 1955 — Rio de Janeiro.

*Revista do I.R.B.* — Junho de 1955 — Rio de Janeiro.

*Revista dos Tribunais* — Março e abril de 1955 — Bahia.

*Rodovia* — Abril de 1955 — Rio de Janeiro.

*União dos Viajantes* — Maio-junho de 1955 — Sta. Maria — R. G. do Sul.

## AMÉRICA

*Gaceta Judicial* (Órgano de la Corte Suprema de Justicia de la Republica del Ecuador) — Mayo-agosto de 1954 — N.º 5.

*Gaceta Judicial* — Enero-abril de 1954 — N.º 4.

*Revista de Ha Escuela de Contabilidad, Economía y Administración* — Abril de 1955 — Monterrey — México.

*The Civil Service News* — May de 1955 (Official Publication of the Civil Service Association of Ottawa) — Ottawa — Canadá.

*Universidad* (Publicación de la Universidad Nacional del Litoral) — Mayo de 1955 — Santa Fé — Argentina.

## EUROPA

- Chronique de L'Organisation Mondiale de La Santé* — Juin de 1955 — Genève — Suisse.
- Mundo Estudantil* — N.º 5 — 1955 — Praga — Checoslováquia.
- Notícias de Portugal* — N.º 426 — Lisboa — Portugal.
- Notícias de Portugal* — N.º 427 — Lisboa — Portugal.
- Notícias de Portugal* — N.º 429 — Lisboa — Portugal.

O sistema educacional, por mais que se ajuste, a fim de preparar elementos para o Governo, nunca formará mercados de trabalho que possam fornecer ao Estado todos os tipos de servidores requeridos para a execução de suas vastas finalidades. Aqui ou alhures, a própria Administração tem de executar planos de treinamento para formação e especialização de técnicos para o exercício dos variadíssimos cargos que integram seus quadros.

BELMIRO SIQUEIRA, *Seleção e treinamento — sua articulação*, "R.S.P.", junho de 1950.