



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

JUNHO - 1955

VOL. 67 - N.º 3

SUMÁRIO

EDITORIAL

Págs.

Plano de assistência 383

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ASSUNTOS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO

Racionalização Administrativa do Brasil — Wagner Estelita Campos 386

PESSOAL

Nova atitude em matéria de Pessoal — Marshall Edward Dimoek
(Tradução de Thomaz Newlands Neto) 418

Devemos incentivar o ócio ou a Produtividade? — J. de Nazaré
T. Dias 423

DOCUMENTAÇÃO

O Gabinete Português de Leitura — Artur Faria 428

ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA

Política de Habitação — Eng. Augusto Luiz Duprat 436

Política Médico-Hospitalar do Brasil — Dr. Adriano Taunay Leite
Guimarães 450

Os Estudos de Economia Doméstica na Formação da Mulher Rural
Newton Belleza 461

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

O Município — Prof. A. Machado Paupério 467

Problemas do Município de Ourinhos (Estado de São Paulo) —
Antônio Delorenzo Neto 472

Contribuição para um Programa Municipalista Mínimo — Yves de
Oliveira 482

	Págs.
DIREITO EJURISPRUDÊNCIA	
DOCTRINA	
Contribuição para o Estudo das Águas Subterrâneas — Jair Tovar	486
Fôro Competente nas Ações e Execuções de Desquite — Oliveira e Silva	500
A Evolução da Teoria dos Direitos de Vizinhaça — Arnold Wald	504
PARECERES	
Consultor Geral da República:	
Lei n.º 1.741/52 (art. 1.º). O prazo refere-se ao mesmo cargo	511
Consultor Jurídico do D. A. S. P.:	
Abandono de Emprego	513
Acesso	514
Aumento a Autárquico (Lei 488)	514
Concurso	516
Férias do Marítimo autárquico. Aplicação do Dec. n.º 2038/37 e art. 85 do Estatuto	516
ACÓRDÃOS	
Supremo Tribunal Federal:	
Funcionário. Situação regulamentar em relação ao Estado	517
- Concurso. Cancelamento pela Administração	520
Tribunal Federal de Recursos:	
Melhoria de extranumerário	521
Legitimidade de ato administrativo	522
Vigência de reestruturação autárquica (Lei n.º 403/48 e Lei 1095/50)	525
Tribunal de Justiça:	
Funcionários Municipais, equiparação e vencimentos	529
NOTAS	
O Direito Brasileiro no Exterior — Arnold Wald	531
NOTAS BIBLIOGRÁFICAS —	
Stefan Blaser — Introduction à l'étude du Droit International Pénal — Arnold Wald	533
Armando Dias de Azevedo — L'Influence réciproque du droit cano- nique séculier — Arnold Wald	535
REVISTA DAS REVISTAS	
Seguridade Social — agosto-dezembro de 1954, n.º 13 — México — Arnold Wald	537
Revue Internationale du Droit Comparé — 6.º ano, n.º 4 — outubro- dezembro de 1954 — Arnold Wald	537
PUBLICAÇÕES RECEBIDAS	538

Plano de Assistência

Dois trabalhos de incalculável importância que muito credenciam a administração de pessoal no Brasil são o Plano de Classificação de Cargos e o Plano de Assistência aos Servidores Públicos Civis da União. Do primeiro já se sabe o que foi realizado, cabendo, no momento, ao Congresso Nacional ultimar o projeto de lei em que se consubstancia.

A respeito do Plano de Assistência pouco foi divulgado. Muitas críticas têm surgido face à demora com que os estudos se processam. Empresa de tal envergadura não poderia, realmente, ultimar-se contando apenas com a boa intenção dos seus planejadores. Muitas etapas teriam de ser vencidas, muitas pesquisas haveriam de ser efetuadas, entre elas o levantamento real da situação existente.

Dentre as maiores dificuldades ressalta, porém, a que se relaciona com as disponibilidades financeiras para ocorrer à efetivação das medidas que deverão ser postas em prática. Ninguém ignora a gravidade da conjuntura econômica em todos os setores do País. Tal estado de coisas há de se refletir, necessariamente, nos programas administrativos que ao governo incumbe elaborar. Entretanto o elemento humano empregado no serviço público não pode prescindir das instituições de assistência, nas quais busca a satisfação das suas necessidades imediatas ou futuras, e o não atendimento dos seus problemas, resultará em colocá-lo num estado de espírito indesejável, frustrando-lhe preciosas energias morais, com visível prejuízo para o exercício das atribuições que desempenha e, conseqüentemente, para a organização a que serve.

A assistência ao pessoal, objetivando o seu bem-estar, não deve ter o caráter magnânimo de caridade política. Decorre de lei. É, portanto, um dever do Estado moderno, re-

sultante do reconhecimento de que o rendimento do empregado aumenta quando se sente protegido em relação a si próprio e à sua família. A finalidade da assistência não reside, contudo, tão só no aumento do rendimento, mas tem especialmente em mira o ser humano, que acima de tudo deve receber amparo do Estado. Daí, uma consequência de alto sentido para a administração de pessoal: a elevação do moral da organização, problema que não poderá ser descurado pelo administrador técnico e teoricamente preparado. Neste sentido é que Lewis Meriam esclarece: "É certo que o govêrno tanto tem interêsse como responsabilidade na segurança de seus empregados, e na manutenção de condições de trabalho sanitárias e higiênicas. Tem enorme interêsse financeiro por qualquer trabalho médico preventivo, que diminua o tempo perdido com acidentes e moléstias".

O bem estar pessoal, econômico e espiritual, constituem a base do sistema que se procura instituir.

A Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto), no seu art. 160 determinou: "A União prestará assistência ao funcionário e à sua família".

A mesma lei, no seu art. 161, revela a extensão e a natureza do sistema que se deverá pôr em prática, fazendo-o compreender a assistência médica, hospitalar e a rede de creches; previdência, seguro e assistência judiciária. Outros dos seus aspectos proeminentes relacionam-se com a especialização profissional do servidor, e o aperfeiçoamento moral e intelectual dos mesmos e de suas famílias. A grande novidade do plano, prevista no art. 256 da mencionada Lei n.º 1.711, consiste, todavia, no mínimo que assegura, de 45%, do vencimento ou remuneração do funcionário, "como base da pensão à sua família". Tal inovação revela um sentido avançado de previdência, ocasionando a natural inquietação de parte dos servidores, ansiosos por ver consignado em dispositivo legal as novas e salutares medidas projetadas. Maior é ainda a inquietude por ter estabelecido, o art. 256 do Estatuto, que "as medidas para a execução do plano" deveriam ser promovidas "dentro do prazo de 12 meses".

Fôrça é convir, no entanto, que a elaboração de trabalho de tal amplitude e responsabilidade não poderá ser levado a efeito facilmente, não sendo justo, por conseguinte, inculcar-se de negligência ao Poder Executivo, quando, além do mais, outros problemas existem que não dependem do seu arbítrio. Traçadas, porém, as linhas mestras do sistema e alcançados os meios de concretizar o Plano de Assistência, o funcionalismo da União terá conseguido nova e significativa vitória que, juntamente com o Plano de Classificação de Cargos, lhe dará posição de relêvo, contribuindo para elevar o prestígio, tantas vêzes mal reconhecido, da função pública.

A mentalidade fragmentária da administração dos negócios públicos, graças à visão sempre parcial dos problemas sociais, tem dado ensejo a que providências isoladas sejam transformadas em leis, destituídas, porém, do senso de conexão e de continuidade.

Rubens da Rocha Paranhos — in R.S.P. junho de 1950.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ASSUNTOS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO

Racionalização Administrativa do Brasil

(Conferência pronunciada em Setembro de 1953)

WAGNER ESTELITA CAMPOS

INTRODUÇÃO

QUANDO recebi a determinação de pronunciar uma palestra sobre "Racionalização administrativa do Brasil", confesso que me senti, de início, aturdido com a responsabilidade e a extensão do tema, do mesmo passo que confundido com a honrosa generosidade da escolha de meu modesto nome, para abordar assunto que tem sido objeto, nos círculos administrativos, no Parlamento e na imprensa, da cogitação de eminentes estudiosos.

Uma circunstância, entretanto, desde logo me tranqüilizou — a de que já existem, como base de comentários, três estudos sérios sobre o tema: o plano do General Juarez Távora, o projeto do Governo e o parecer da Comissão Interpartidária. Não me caberia, assim, a tremenda responsabilidade de um esquema de conjunto inicial, como certamente não seria de esperar a apresentação, numa só palestra, de um substitutivo ao projeto já em fase de discussão. Tocar-me-ia, portanto — e isso me tranqüilizou ainda mais — apenas comentar trabalhos já apresentados, confrontá-los em seus aspectos principais, identificar concordâncias e divergências, suscitar, de maneira geral, problemas possivelmente ainda não focalizados nos debates sobre a matéria.

E' o que tentarei fazer, pondo em tudo, como de hábito, as tintas muito francas e sinceras do depoimento de minha experiência de estudos e trabalho.

Procurarei seguir a seguinte orientação geral: síntese sucessiva dos trabalhos do General Juarez Távora, do Governo e da Comissão Interpartidária; identificação dos pontos principais de contato entre os mesmos; destaque das divergências mais acentuadas; opinião do conferencista sobre as mesmas; focalização de alguns problemas correlatos, e, finalmente, considerações, que me parecem oportuníssimas, sobre o aspecto decisivo em qualquer empreendimento de reforma: o elemento humano.

Para tanto, prescindirei de um estudo da nossa organização administrativa e de referência pormenorizada a princípios de administração, assuntos tratados, com mão de mestre, pelo Prof. Sá Filho, em conferência recente.

É evidente, por outro lado, que não poderei entrar em pormenores da estrutura e funcionamento, tarefa que não caberia no âmbito de uma palestra que preferiria considerar "comentário-depoimento".

SÍNTESE DO ESTUDO DO GENERAL JUAREZ TÁVORA

Constituem pontos fundamentais do estudo JUAREZ TÁVORA:

I — Criação de órgãos permanentes de planejamento, coordenação e controle.

II — Reagrupamento apropriado de todos os serviços visando um mesmo fim, num só órgão de execução (homogeneidade).

III — Delegação de atribuições e descentralização administrativa.

IV — Progressiva transferência de atividades estatais para o domínio privado.

Como medidas conseqüentes, aconselha o autor:

1.º) Estruturar-se um órgão de alta administração, diretamente subordinado ao Presidente da República, abrangendo: informação, planejamento, assistência jurídica, coordenação e controle administrativos e supervisão da mobilização nacional. Esse órgão visaria a "informar e ajudar o Presidente em suas tarefas de governo, ao lado de órgãos opinativos já existentes (Conselho de Segurança Nacional e Conselho Nacional de Economia)".

2.º) Criar, ao lado do C.S.N. e do C.N.E., um terceiro órgão — o Conselho Nacional do Bem-Estar Social, incumbido do exame de questões referentes à justiça, saúde, educação, assistência e previdência social.

3.º) Reduzir, o mais possível, o número de ministérios a fim de limitar, razoavelmente, o número de agentes cuja atividade deve ser coordenada e controlada, diretamente, pelo Presidente da República.

4.º) Subordinar, aos Ministérios ou órgãos deles dependentes todos os demais serviços administrativos, quaisquer que sejam suas categorias e funções (Autarquias, Conselhos, Institutos, Comissões, etc.) de cuja coordenação e controle precisa libertar-se o Presidente da República.

No estudo do General Juarez Távora todo o complexo da atividade governamental é decomposto em cinco setores, que corresponderiam a cada um dos Ministérios propostos: Relações Exteriores, Relações Interiores, Defesa Nacional, Coordenação Econômica e Bem-Estar Social.

Os Ministérios seriam integrados, a seu turno, por Secretarias de Estado — órgãos menos complexos de execução político-administrativas. As Secretarias de Estado se subdividiriam em Departamentos Nacionais e estes em Divisões ou Serviços.

Por outro lado, cada Ministro de Estado seria assessorado por uma Secretaria Geral integrada, como a da Presidência da República, por órgãos auxiliares de informação, planejamento, coordenação e controle administrativo, controle de pessoal e material, assessoramento jurídico e preparação da mobilização nacional.

A síntese acima, dá bem uma idéia das linhas gerais do referido estudo que traz a marca da competência, do grande cabedal de experiência, do espírito público e da autoridade moral de seu autor — estudo a que convém ainda acrescentar, para uma visão de seu conjunto, a orientação de "estabelecer uma

rigorosa definição de alçadas e responsabilidades funcionais, desde os mais altos até os escalões iniciais do funcionalismo público, de forma a evitar superposições de encargos e, sobretudo, diluição de responsabilidades”.

O estudo ainda aponta, complementarmente, outras medidas de grande alcance, inclusive as que dizem respeito à organização racional dos quadros do funcionalismo.

ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO PROJETO PRIMITIVO DO GOVÊRNO

Vejamos, agora, as diretrizes básicas do projeto de reforma administrativa apresentado pelo Govêrno. A Exposição de Motivos que o encaminhou inicialmente, salienta:

“A chefia do Poder Executivo é, sem dúvida, o ponto mais sensível à progressiva anquilose dos músculos do Estado. É o grande estuário onde deságua a massa incontrolável do papelório iniciado em todos os níveis da administração. O ponto para onde convergem todos os apelos, pedidos, reclamações e sugestões dos que acham, com maior ou menor exatidão que “só falando com o Presidente” podem conseguir um exame adequado de suas proposições.

Porisso, como está esclarecido em maior detalhe nesta Exposição, o projeto de reforma, à maneira daquelas experiências, atribui grande importância ao aperfeiçoamento da direção suprema dos negócios públicos e dos métodos através dos quais se exerce a liderança administrativa do Presidente da República.”

A pergunta “que reformar?”, o documento responde: “a estrutura, o funcionamento, os homens”.

Quanto à estrutura, o objetivo essencial do projeto é “assegurar uma distribuição mais harmoniosa das atividades do Estado, agrupando-as pela similitude de seus objetivos, reduzindo a um número razoável os contatos diretos do Presidente da República, simplificando o campo de ação de cada Ministério e assegurando uma coordenação de tôdas as unidades do sistema.”

“O princípio dominante da nova distribuição administrativa entre os 16 Ministérios”, continua a Exposição de Motivos, “foi o da semelhança de objetivos, agrupando-se num mesmo Ministério, os departamentos e serviços cujas atividades estão mais estreitamente relacionadas entre si.”

E acrescenta mais adiante: “A fim de corrigir as insuficiências naturais de qualquer organização de estrutura, o projeto estabelece dois sistemas de Coordenação: *direto*, através das comissões interministeriais a serem criadas, e *indireto*, através da coordenação geral dos problemas de trabalho dos diferentes Ministérios realizada pelo novo Conselho de Planejamento e Coordenação. Espera-se, dêsse modo, evitar os conflitos ou paralelismos de atividades que são a fonte de tanto atrito e ineficiência no funcionamento da administração.”

No que toca ao funcionamento, diz a Exposição de Motivos ser a sua simplificação uma das preocupações principais da reforma.

Vale rever, a propósito, os seguintes tópicos do documento em apreciação:

“Parte simplificar e desafogar o trabalho dos Ministros e de seus gabinetes, reduzindo a rotina administrativa que ora os absorve e envolve quase completamente, o projeto descentraliza radicalmente a administração orçamentária dentro de cada Ministério.

Esse, aliás, é o sentido da reforma: retirar do Presidente da República e dos órgãos centrais de controle tudo que puder ser transferido, sem perigo da eficiência governamental, para o âmbito dos Ministérios. E nos Ministérios, atribuir aos diretores de repartição e serviços tudo que puder ser retirado dos Ministros, sem maiores danos ao funcionamento da administração ministerial.

Todo mundo sabe que a base da administração federal, o seu elemento fundamental, é o Ministério. Entretanto, a evolução administrativa dos últimos trinta anos tem concorrido mais para amarrar os ministros a um sistema rígido de controle e normas arbitrárias do que para lhes conceder os instrumentos indispensáveis de ação.”

O projeto também visa à simplificação do processo de registro no Tribunal de Contas, passando à competência dos Ministérios a movimentação de todos os créditos orçamentários, imediatamente após a publicação dos atos correspondentes no “Diário Oficial”.

Dentre outras medidas preconizadas no projeto ainda se apontam:

- a) supressão do sistema atual de redistribuição de créditos pela Diretoria de Despesa Pública do Ministério da Fazenda;
- b) restabelecimento das Tesourarias Ministeriais e das Delegações do Tribunal de Contas junto aos Ministérios civis;
- c) adoção dos orçamentos analíticos para distribuição das dotações orçamentárias consignadas na lei própria.

O esquema da reforma, segundo ainda sua justificação, pretende corrigir dois inconvenientes: “a excessiva discriminação da lei orçamentária e a ausência de programas de trabalhos claros, objetivos e harmônicos. Para o primeiro estabelece o orçamento analítico, estendendo aos Ministérios Cívicos o regime que já existe nos Ministérios Militares. Para o outro, inaugura um mecanismo de elaboração de planos e de coordenação da execução dos programas de trabalho destinados a operar profunda transformação no funcionamento do serviço público federal”.

Entre os propósitos da reforma também foi traçado o da “atribuição aos Ministros de uma larga soma de responsabilidades e autoridade”.

Passam-se à alçada dos Ministérios assuntos da atual competência do Presidente da República e prevê-se que providência idêntica se adote no âmbito Ministerial, relativamente aos Diretores de Departamento.

A Exposição de Motivos ainda antecipa as linhas gerais de funcionamento do Conselho de Planejamento e Coordenação e considera, mais, que a reforma “pressupõe a utilização em larga escala, do processo de elaboração orçamentária, como um instrumento para a preparação, discussão e análise

dos planos individuais de cada repartição pública, e no seu conjunto, dos planos de ação ministeriais”.

Concluindo, esclarece e ressalva, entre outras coisas, a Exposição de Motivos, o seguinte: “Foi intenção dos autores do projeto incluir na lei apenas as linhas mestras da nova escritura administrativa; os pormenores de cada setor, constituem tarefa longa a ser realizada gradual e permanentemente.”.

Na conformidade do projeto submetido pelo Governo ao exame da Comissão Interpartidária, a estrutura administrativa do Poder Executivo seria constituída dos seguintes órgãos, diretamente subordinados ao Presidente da República:

- I — Secretaria da Presidência da República;
- II — Conselho de Planejamento e Coordenação;
- III — Conselho de Segurança Nacional;
- IV — Conselho Nacional de Economia;
- V — Estado-Maior das Forças Armadas;
- VI — Departamento Administrativo do Serviço Público;
- VII — Ministério da Aeronáutica;
- VIII — Ministério da Agricultura e Pecuária;
- IX — Ministério das Comunicações;
- X — Ministério da Educação e Cultura;
- XI — Ministério da Fazenda;
- XII — Ministério da Guerra;
- XIII — Ministério da Indústria e Comércio;
- XIV — Ministério do Interior;
- XV — Ministério da Justiça, Segurança e Assuntos Políticos;
- XVI — Ministério da Marinha;
- XVII — Ministério de Minas e Energia;
- XVIII — Ministério da Previdência Social;
- XIX — Ministério das Relações Exteriores;
- XX — Ministério da Saúde Pública;
- XXI — Ministério do Trabalho
- XXII — Ministério dos Transportes.

CONSIDERAÇÕES BÁSICAS DA COMISSÃO INTERPARTIDÁRIA

A Comissão Interpartidária apreciando o projeto, expendeu, entre outros, os seguintes pontos de vista principais:

1.º) Não deve ser criado o Conselho de Planejamento e Coordenação, em virtude das razões que transcrevo: “O planejamento e a coordenação, como funções de um órgão próprio, não podem ter caráter geral. Um órgão especial coordenador e planejador de tudo, abrangendo todos os domínios administrativos, seria uma complicação injustificável. Um órgão especial de planejamento e coordenação não poderá deixar de restringir-se às matérias e natureza econômica. Ora, o planejamento e a coordenação, no domínio econômico, poderão ser, com maior vantagem, realizados pelo órgão especializado já existente, que é o Conselho Nacional de Economia.”

2.º) A inclusão da chefia do Serviço de Assistência Religiosa e da Escola Superior de Guerra no Estado-Maior das Forças Armadas contraria o princípio de que as unidades administrativas, não inerentes à chefia do governo, devem ser vinculadas aos Ministérios. O caráter geral desses dois serviços não impede que sejam vinculados na estrutura de um dos Ministérios, a que estão afetos os assuntos da defesa nacional.

3.º) Deve ser excluída da estrutura do DASP a Divisão de Edifícios Públicos.

4.º) A organização do Conselho Nacional de Economia deve ser modificada, a fim de que, sem perder a sua função consultiva normal, possa exercer o papel de órgão do planejamento e da coordenação no domínio econômico. Para o exercício desse papel considera a Comissão que novidade admissível seria a de que, "quando se reunisse para o exercício dessa atribuição, fôsse presidido pelo Presidente da República e tivesse a sua composição acrescida dos Ministros de Estado encarregados dos assuntos econômicos".

5.º) Na constituição do esquema dos Ministérios cumpre ter em vista as seguintes observações:

1. Várias soluções convenientes podem ser dadas à questão da constituição do esquema dos Ministérios.

2. Não será pela criação de novos Ministérios que se chegará ao objetivo de um mais bem descentralizado sistema administrativo.

3. O importante, quanto ao esquema dos Ministérios, não será a criação de mais três ou seis, mas a adequada estruturação de cada um dos Ministérios que componham esse esquema.

4.º No sistema presidencial de governo, nos termos do nosso direito constitucional e dos nossos hábitos governamentais, seria inconveniente elevar o número dos Ministérios muito além da composição atual.

6.º) O esquema dos Ministérios deve abranger treze unidades a saber:

I — Ministérios de assuntos políticos:

1. Ministério da Justiça e Negócios Interiores.
2. Ministério das Relações Exteriores.

II — Ministérios de assuntos militares:

3. Ministério da Guerra.
4. Ministério da Marinha.
5. Ministério da Aeronáutica.

III — Ministérios de assuntos econômicos:

6. Ministério da Fazenda.
7. Ministério da Agricultura.
8. Ministério das Minas.
9. Ministério da Indústria e Comércio.
10. Ministério da Viação.

IV — Ministérios de assuntos sociais:

11. Ministério da Educação.
12. Ministério do Trabalho.
13. Ministério dos Serviços Sociais.

7.º) (A Comissão também teceu considerações sobre a estrutura de cada Ministério, assunto não previsto nos comentários desta palestra).

8.º) O funcionamento da administração federal deve ser de maneira geral, objeto de leis especiais. Outros procedimentos, além dos previstos, poderão ser definidos no preparo do projeto definitivo ou quando da tramitação do mesmo nas duas casas do Congresso Nacional.

9.º) A Comissão aceita as seguintes medidas, propostas no projeto, visando a:

- a) simplificação do processo de pagamentos;
- b) registro, distribuição e redistribuição de créditos;
- c) expedição de ordens de pagamento;
- d) regime dos Restos a Pagar;
- e) consulta sobre abertura de crédito;
- f) regime de adiantamento; e
- g) representação da União nas Sociedades Mistas.

10.º) A Comissão aceita, com reservas, ressalvas ou ligeiras alterações de forma, as medidas previstas no projeto e relativas a:

- a) descentralização da execução orçamentária;
- b) registro dos atos administrativos;
- c) concorrência pública e administrativa;
- d) extranumerários especialistas;
- e) configuração dos quadros de pessoal;
- f) descentralização de atribuições administrativas.

11.º) A matéria referente à discriminação orçamentária melhor cabimento terá no projeto, a ser organizado na Câmara dos Deputados, sobre o processo da elaboração orçamentária.

12.º) As inovações do projeto (artigos 56 e 57) prevendo hipóteses de execução de contrato independentemente de registro pelo Tribunal de Contas não devem ser aceitas, por violarem a Constituição.

13.º) A Comissão ainda tece, entre outras, considerações finais no sentido de que:

a) seja consignada no projeto uma disposição recomendando que o Poder Executivo proceda à reorganização das unidades administrativas mediante a fusão, extinção ou recomposição das repartições que as formem;

b) somente se criem, para efetivação da reforma os necessários cargos de provimento em comissão e os de natureza técnica realmente indispensável;

c) sejam reestruturados, provisoriamente, os quadros de pessoal, até que se processe a reestruturação definitiva prevista no Estatuto;

d) se inclua, no projeto, uma autorização ao Poder Executivo, para que promova entendimento com a Prefeitura do Distrito Federal, objetivando a transferência, para esta, dos serviços de Bombeiros, Iluminação e Gás e os afetos ao Departamento Federal de Segurança Pública.

E' possível que algo importante haja escapado ao esforço de sintetizar os aspectos fundamentais dos estudos e projetos apontados.

Todos, aliás, são conhecidos e apenas por uma questão de método e de apreciação em conjunto e sistemática da matéria, procedi àquela síntese.

Por outro lado, a circunstância de ainda não estar oficialmente divulgado, na íntegra, o projeto que o Governo acaba de enviar ao Congresso, no momento em que redijo este trabalho, não me permite identificar, na proposta definitiva, pormenorizadamente, a adoção das sugestões apresentadas pela Comissão Interpartidária.

Pelo que me foi dado conhecer do assunto, entretanto, sei que as principais conclusões daquela Comissão foram, de maneira geral, aceitas e incorporadas no projeto encaminhado ao Congresso Nacional.

ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO, NO PROJETO DEFINITIVO DO GOVÊRNO

Para a constituição do sistema administrativo federal, prevê o projeto definitivo os seguintes órgãos:

I — Órgãos integrantes da Presidência da República:

1. Serviços da Presidência da República, assim distribuídos:

a) Gabinete Militar;

b) Gabinete Civil.

2. Estado-Maior das Forças Armadas;

3. Departamento Administrativo do Serviço Público.

II — Órgãos auxiliares da Presidência da República:

4. Conselho de Segurança Nacional;

5. Conselho Nacional de Economia.

III — Ministérios:

Ministérios de assuntos políticos:

6. Ministério da Justiça e Negócios Interiores;

7. Ministério das Relações Exteriores.

Ministérios de assuntos militares:

8. Ministério da Guerra;

9. Ministério da Aeronáutica;

10. Ministério da Marinha.

Ministérios de assuntos econômicos:

11. Ministério da Fazenda;

12. Ministério da Agricultura;

13. Ministério da Indústria e Comércio;
14. Ministério das Minas e Energia;
15. Ministério da Viação.

Ministérios de assuntos sociais:

16. Ministério da Educação e Cultura;
17. Ministério do Trabalho;
18. Ministério da Saúde;
19. Ministério dos Serviços Sociais.

PONTOS DE CONTATO ENTRE OS ESTUDOS REALIZADOS

Ao exame sumário das linhas mestras do estudo Juarez Távora, do projeto do Governo e do parecer da Comissão Interpartidária, podem ser assinalados, *grosso modo*, os seguintes pontos de contato, que significam concordância de opiniões, em maior ou menor grau:

1.º) Distribuição, pelos Ministérios, de todas as unidades administrativas não inerentes à chefia do Governo.

2.º) Descentralização das atribuições administrativas do Presidente da República para os Ministros de Estado e das dêstes para os Diretores de Departamento e Chefes de serviço.

3.º) Conseqüente atribuição, aos Ministros de Estado, Diretores e Chefes, de maior soma de autoridade e responsabilidade. Neste sentido, são de anotar-se as medidas que o General Juarez Távora sugere para a descentralização da competência administrativa (admissão e movimentação do pessoal) e as que o projeto primitivo de reforma define em seus artigos 76 a 79.

4.º) Simplificação dos processos de trabalho, que todos reconhecem morosos e cheios de entraves burocráticos. A propósito, além das providências adotadas no projeto e a que já fiz referência, são de apontar-se sugestões contidas no trabalho do General Juarez Távora (págs. 27 e 28) e referentes à redução da marcha dos processos.

5.º) Necessidade de planejamento e coordenação, como atividades indispensáveis ao esforço do Governo, em todos os setores administrativos.

6.º) Finalmente, é muito expressivo que a Comissão Interpartidária, embora propondo treze Ministérios, os haja classificado em quatro categorias de "assuntos" (políticos, militares, econômicos, sociais), os quais, como se vê, correspondem ao esquema do General Juarez Távora, com a só diferença de que, nesse esquema, os assuntos políticos são desdobrados em "política internacional" e "política federativa interna".

PRINCIPAIS PONTOS DE DIVERGÊNCIA

Há, entretanto, divergências acentuadas entre os referidos trabalhos com relação a alguns pontos capitais e êstes são os que me parecem merecedores de análise, já que não seria aconselhável, a esta altura dos debates, suscitar questões sobre aquilo que mereceu concordância geral.

Focalizemos, rapidamente, tais divergências, cuja discussão poderá trazer, ao encaminhamento da solução final, um sentido de contribuição mais positiva.

1.º) No entender da Comissão Interpartidária, a reforma deveria apresentar, mesmo inicialmente, uma profundidade maior. O trabalho, diz a Comissão, limitou-se à simples transposição de serviços existentes; “formaram-se os conjuntos de serviços que devem constituir os novos Ministérios; distribuíram-se ao Ministério adequado os serviços que ora estão subordinados diretamente ao Presidente da República. Transferiram-se de um para outro Ministério os serviços que se consideraram indevidamente localizados”.

2.º) Quanto ao número de Ministérios (maior ou menor concentração) o esquema Juarez Távora previu cinco, o projeto do Governo dezesseis, o parecer da Comissão Interpartidária treze e o projeto definitivo enviado ao Congresso catorze, tendo-se em vista a recente criação do Ministério da Saúde.

3.º) Relativamente aos órgãos de planejamento e coordenação, o plano Juarez Távora preconiza, integrando a Secretaria Geral da Presidência da República, um Departamento de Pesquisa e Planejamento Administrativos, “nucleado por alguns elementos do atual DASP, capaz, não só de fornecer base e dar corpo às idéias pessoais do Presidente, como de sugerir-lhe, permanentemente, novos processos de administração, ou o aperfeiçoamento dos existentes” e um Departamento de Coordenação e Contrôlo Administrativo, “órgão novo incumbido de acompanhar, em nome do Presidente, o andamento da execução do plano de governo, e de sugerir-lhe, quando fôr o caso, as providências necessárias para que tal execução se processe harmônica e eficientemente nos vários Ministérios dela encarregados”.

O projeto primitivo do Governo criava, em seu artigo 4.º, um Conselho de Planejamento e Coordenação, tendo a seu cargo o planejamento das atividades do Governo Federal no campo econômico e social, em consonância com os objetivos do desenvolvimento geral do país e notadamente:

a) coordenação das atividades dos diversos setores da administração Federal;

b) aprovação de planos e programas de desenvolvimento econômico e de melhoria das condições de vida da população do país. Este órgão seria constituído de um Conselho Pleno (presidido pelo Presidente da República e constituído de todos os Ministros de Estado e dirigentes dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República) e de uma Secretaria Geral, a ser organizada.

A propósito do Conselho, esclarece a Exposição de Motivos que o justificou:

“Caberá também a este órgão a formulação dos objetivos gerais e específicos da atividade governamental, como órgão supremo de planejamento e programação das atividades governamentais. Seu trabalho inicial será estabelecer, sob a forma de planos trienais, quinquenais, ou decenais, as diretrizes que orientarão a atividade do Estado Brasileiro nos próximos anos. Traçará o Conselho dentro dessas diretrizes, os objetivos específicos, as metas bem definidas, que deverá alcançar e atingir cada setor particular da administra-

ção federal metas e objetivos que serão expressos em termos numéricos absolutos, ou em termos de percentagens sobre números conhecidos do passado.”

Já vimos que, no pensamento da Comissão Interpartidária, um órgão desta natureza “não poderá deixar de restringir-se às matérias de natureza econômica” e “o planejamento e a coordenação, no domínio econômico, poderão ser, com maior vantagem” realizados pelo Conselho Nacional de Economia.

Sugerindo, conseqüentemente, a referida Comissão, que o Conselho Nacional de Economia tenha sua organização alterada no sentido de que, além de sua função consultiva normal, possa exercer papel de órgão do planejamento no domínio econômico.

Temos, portanto, três soluções distintas para a satisfação de uma necessidade que todos reconhecem: a da constituição de um órgão de planejamento e coordenação.

LIMITES DO PROJETO DE REFORMA

Suscitadas assim brevemente as linhas gerais de divergência entre os estudos realizados, torna-se oportuno opinar sobre as mesmas.

Desde logo, quanto aos limites da reforma, é irrecusável que os reparos da Comissão Interpartidária se estribam em fundamentos respeitáveis.

De fato, um empreendimento dêsse porte não deveria ficar contido, no que tange às estruturas ministeriais na simples transposição de serviços existentes. Isso entretanto forçoso reconhecê-lo é uma contingência dos propósitos e dos imperativos — inclusive de tempo — que condicionaram o projeto base de estudos.

Um trabalho libertado de tais contingências e que não se contentasse com aquelas transposições exigiria, evidentemente, longo e acurado levantamento prévio, que identificasse a verdadeira linha definidora da divisão do trabalho, primeiro no âmbito de chefia direta do Executivo e, depois, no âmbito da atividade ministerial.

O projeto de reestrutura partiu, assim, da validade de uma situação de fato, que, todos sabemos, nem sempre corresponde à realidade dos imperativos governamentais e das necessidades do funcionamento da máquina administrativa. Como muito bem salientou o Professor Sá Filho, muitos serviços se têm criado entre nós “para atender a conveniências emergentes, sem que se cuidasse de adaptá-las à organização existente, nem de verificar se interferem com outros em funcionamento”.

Da crítica da Comissão Interpartidária participa, também, em outros termos, o Professor Sá Filho, em sua notável conferência sobre “organização administrativa brasileira”.

Registre-se, contudo, que os autores do projeto, conforme consta da respectiva justificação, manifestaram a intenção de “incluir na lei apenas as linhas mestras da nova estrutura administrativa; os pormenores, dentro de cada setor, constituem tarefa longa, a ser realizada gradual e permanentemente”.

Ainda o referido documento ressalva que “o projeto é apenas uma sugestão e um documento de trabalho para facilitar as atividades da Comissão Interpartidária que vai examinar o problema da reforma administrativa”.

Além disso, adotando a sugestão da Comissão, o projeto definitivo consigna um dispositivo autorizando o Poder Executivo e, expedindo os atos necessários à execução da lei, promover fusão, desdobramento, extinção, criação, transferência, organização ou reorganização dos Ministérios e órgãos integrantes ou auxiliares da Presidência da República, respeitados os limites das dotações orçamentárias.

NÚMEROS DE MINISTÉRIOS

Com referência ao aspecto básico do número de Ministérios, alimento a convicção de que o ponto-de-vista do General Juarez Távora é o mais acertado — desde que se encare o problema do ângulo frio dos imperativos da técnica e sem levar em conta outros fatores, inevitavelmente presentes num empreendimento dessa ordem.

Devo dizer o *porquê* da minha modesta opinião.

O eminente Professor SÁ FILHO, com a sua reconhecida autoridade moral e intelectual para analisar o assunto, afirmou recentemente que “Em relação ao número de Ministérios, não se patenteia a necessidade de ampliá-lo, senão o de melhor distribuir entre e agrupar dentro deles, os serviços públicos existentes”.

Considera o referido mestre, com muita oportunidade, que no regime parlamentar os Ministérios são mais numerosos “o que se explica pela necessidade da constituição do governo de Gabinete, oriundo do Parlamento, refletindo o pensamento multiforme dêsse”, enquanto no regime presidencial “o Executivo pessoal significa um governo mais forte, que deve distribuir por um número menor de Ministros as tarefas governamentais e administrativas”.

Estou, porém, com os que julgam que o número de Ministérios deveria não apenas ser mantido e sim também reduzido.

O oportuno argumento do Professor SÁ FILHO é apenas o primeiro de um conjunto de outros que levam a tal convicção.

É verdade que a matéria comporta divergências, sobretudo se a considerarmos tendo em vista a experiência de outros povos.

Nessa ordem de considerações, porém, ao lado de experiências que parecem reforçar a tese do grande número, há que registrar, outrossim, fatos que abonam o ponto de vista contrário — o da fusão. Exemplo: ainda agora, chegamos dos Estados Unidos a notícia de que ali se resolveu a integração, num só Ministério, dos serviços de Educação, Saúde e Bem-Estar.

Demais, há que enquadrar o assunto sob o ângulo da experiência e das realidades brasileiras — e êste me parece o ângulo decisivo em virtude de razões que adiante se examinarão.

De um ponto-de-vista geral, temos de considerar, desde logo, um princípio de organização: o do chamado “alcance de controle” e segundo o qual a ação do chefe não pode atingir mais que um número limitado de contatos.

É verdade, ainda, que os estudiosos, desde Fayol, não chegam a um acôrdo quanto ao número exato ou mesmo aproximado desses contatos, embora todos aceitem que há *um limite* para os mesmos, pois que a capacidade de dirigir pessoas não pode ultrapassar determinado número.

Esse princípio, segundo URWICK, encontra, no terreno psicológico uma correspondência: a do "alcance da atenção".

Enuncio, entretanto, o princípio a mero título ilustrativo, pois, como se assinalou, não há concordância quanto à sua aplicação específica. Há quem considere que, no campo governamental, pode ser fixado um limite de 10 a 12. Essa foi, por exemplo, a conclusão, em 1918, da Comissão do mecanismo governamental britânico, endossada por GRAHAM WALLAS.

Já o grande mestre FAYOL, que fixou as linhas gerais definitivas da teoria administrativa, dizia que um chefe, responsável por grande empresa, não deve ter mais que cinco ou seis contatos, opinião de que participavam LÉON BLUM quando afirmava ser aconselhável, para a França um primeiro ministro com um gabinete técnico, modelado segundo o gabinete britânico de guerra, que era composto de cinco membros.

Deixemos, portanto, o princípio, para examinarmos mais de perto o problema em nosso meio.

Se analisarmos um a um dos cinco elementos clássicos de FAYOL e que bem definem os componentes da administração — planejamento, organização, comando, coordenação e contrôle — creio que não será difícil concluir-se que, de todos êles, o que mais se destaca como fonte de problemas, entre nós, é o da coordenação.

Sua deficiência pronunciada e, em muitos casos, a sua própria ausência, é o fator responsável pelos desencontros de esforços, pela superposição, paralelismo ou dispersão de atividades, pelo desconhecimento recíproco, pela formação, cada vez mais intensa e definida, de núcleos isolados que julgam residir, em si próprios, a razão de ser da própria existência da máquina administrativa.

Ora, o aumento de Ministérios não será, evidentemente, o meio hábil para enfrentar o problema. Pelo contrário, a tendência será, talvez, no sentido de sua agravação, mormente se considerarmos que a medida, dadas as conclusões da Comissão Interpartidária aceitas pelo govêrno, vai coexistir com a supressão de um órgão próprio, previsto no projeto primitivo, de planejamento e coordenação.

A realidade brasileira é esta: coordenação deficiente ao longo de toda a escala hierárquica, a começar do escalão supremo — a Chefia do Poder Executivo.

Circunstância que não pode fugir ao observador da ação do Poder Executivo em nosso meio é a da ausência das reuniões ministeriais como instrumento de coordenação. Elas representam episódios esporádicos, para o atendimento de problemas emergentes, alguns ocasionais, quando deveriam constituir hábito sistemático, de um lado para que o Chefe do Govêrno pudesse coordenar, à oportunidade de exame e debate dos problemas, a ação governamental; de outro, para que os Ministros melhor conhecessem as dificuldades recíprocas, os assuntos que requerem interligação de esforços e, em síntese,

para que pudessem exercer a responsabilidade de cooperação em seu sentido horizontal.

Claro que as reuniões periódicas não significam o único instrumento de coordenação. Mas representam, sem dúvida, o seu instrumento eminente, aquele que permite resultados mais diretos e sensíveis.

Se é verdade que, como diz o Prof. SÁ FILHO, o regime presidencial, concentra nas mãos do Presidente maior soma de força, também é verdade que os problemas contemporâneos, pela sua complexidade e extensão, exigem que a chefia seja cada vez menos atuação pessoal e cada vez mais coordenação de esforços.

Ora, se essa tem sido a nossa experiência com 10 Ministérios, não é de crer que ela vá melhorar, a êsse respeito, com 14, exigindo atividade de coordenação bem maior, da parte do Presidente.

Todos os que já participaram de reuniões de auxiliares governamentais, no âmbito federal, estadual ou local, sabem que o êxito da coordenação varia na razão inversa do número de seus componentes, admitida, é claro, a invariabilidade de outros fatores.

Com um número menor de Ministros, os problemas já chegariam ao Presidente naturalmente "filtrados" pelo esforço de coordenação exercido no âmbito ministerial e, conseqüentemente, melhor equacionados em seus delineamentos gerais.

Tudo está, naturalmente, em que o primeiro estágio da aplicação do princípio da divisão do trabalho — o que determina o número de Ministérios — se processe com a observância do princípio da homogeneidade, no sentido de que cada Ministério abranja, realmente, assuntos que reünam o denominador comum de objetivos afins.

E neste passo, precisamente, é interessante acentuar a concordância quase absoluta, já assinalada, entre a classificação do plano Juarez Távora e as categorias genéricas de "assuntos" propostos pela Comissão Interpartidária e afinal adotadas pelo Govêrno no projeto encaminhado ao Congresso com a recente Mensagem Presidencial.

Isso significa, portanto, que não há divergência sobre o "ponto de partida" para uma maior concentração. Os "assuntos" definidos pela Comissão e endossados pelo Govêrno estão como que "sugerindo" que cada um dêles deve ser entregue a uma coordenação própria, anterior à coordenação do Presidente.

No regime presidencial, em que o Chefe do Govêrno vê acrescidas as suas responsabilidades de líder, precisa de instrumentos que tornem mais suave e efetivo o exercício das mesmas, de tal forma que possa concentrar o seu pensamento e as suas preocupações nos problemas capitais e isso, é óbvio, se tornará muito mais possível com a diminuição e não o acréscimo de seus contatos necessários e mais importantes.

É verdade que o projeto em curso transfere, da Presidência da República para os Ministérios, alguns Conselhos e Comissões, o que evidentemente não basta.

Não tenho dúvida, pois, em manifestar a convicção, pelos motivos expostos e ainda outros que seria longo enumerar, de que o plano Juarez Távora,

a êsse respeito, traçou orientação mais acertada e de que a Comissão Interpartidária poderia ter, com base nos "assuntos" que identificou, tomado rumo semelhante senão idêntico.

Vale recordar, a propósito, circunstância já assinalada anteriormente: a de que a experiência norte-americana tão invocada entre nós indicou a reunião, em um só Departamento (Ministério) dos assuntos relativos à Saúde, Educação e Bem-Estar Social.

ÓRGÃO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO

Mas o grande número de Ministérios ainda seria mal menor se não coexistisse, como afinal coexistiu no projeto definitivo do Governo com a supressão de um órgão originariamente proposto: o Conselho de Planejamento e Coordenação.

Dispondo de um órgão dessa natureza o Presidente, mesmo com um número mais extenso de contatos Ministeriais, ainda poderia ver atenuados, em grande parte, os obstáculos ao seu esforço de coordenação, alguns de cujos aspectos poderia delegar ao referido órgão.

Sem êste, mas com um número limitado de contatos Ministeriais, também poderia, delegando certos aspectos de sua atribuição aos seus auxiliares diretos — os Ministros — e através de sistemáticas reuniões Ministeriais — ver atenuados aqueles óbices.

Mas simultaneamente com um número elevado de Ministros e a ausência de um órgão próprio de coordenação, é de ver que o problema somente tenderá a agravar-se.

Isso no que toca à coordenação. Quanto ao planejamento, os problemas conseqüentes não serão menores.

Tenho a convicção de que uma análise mais demorada de nossas dificuldades governamentais indicaria como responsável pelas mesmas, a deficiência de planejamento, numa ordem de importância imediatamente seguinte à de carência ou quase ausência de coordenação.

Refiro-me ao planejamento em grande escala, aquele que exige um plano-diretor a longo prazo, dividido em planos anuais, correspondentes aos diversos exercícios financeiros e cujo funcionamento esteja entregue a um órgão próprio, para que, inclusive, se possa obter a coexistência dos quatro característicos clássicos apontados por Fayol: unidade, continuidade, maleabilidade e precisão.

Ainda não temos, introduzido em nossa experiência governamental de todos os níveis, o planejamento como atividade sistemática. O chamado Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Educação) representou louvável tentativa mas que, como todos sabemos, não alcançou pleno êxito, entre outros motivos porque careceu, exatamente, de um órgão adequado em suas fases de elaboração e execução e também porque aquela primeira fase não se inspirou, como deveria inspirar-se, numa colaboração mais direta dos Ministérios.

Vale acentuar, neste passo, como observação de caráter geral, que a elaboração de um plano diretor a longo prazo e mesmo a dos planos parciais

correspondentes, não deve processar-se nem exclusivamente de cima para baixo, nem igualmente no sentido inverso. Em outras palavras: nem o plano deve representar a execução de diretrizes traçadas exclusivamente do alto, sem o apoio de elementos fornecidos pelos diversos escalões e nem deve caracterizar-se pela mera juxtaposição dos planos apresentados por estes. Sábua, a propósito, a lição de Dimock: O planejamento é um processo de dois sentidos; atua da base para o vértice e vice-versa. O percurso nos dois sentidos é indispensável. Por isso mesmo, DIMOCK afirma que o órgão de planejamento precisa ser o mais importante nas unidades governamentais maiores. E acrescenta: "Do que se necessita, antes de mais nada, é de coordenação. O planejamento dos recursos naturais, dos controles sociais e dos métodos administrativos já tem lugar, em muitos pontos, no governo federal. Mas torna-se claramente necessário um pequeno grupo de planejamento junto ao Presidente, projetando e coordenando o controle da ordem industrial e o funcionamento do governo."

Em linhas gerais, o planejamento, para seguir a orientação apontada, deveria percorrer, *mutatis mutandis*, as etapas que transcrevo de trabalho apresentado, em janeiro de 1945, por uma Comissão designada pelo DASP. para examinar diversas questões preliminares relativas à administração dos Territórios Federais, Comissão que tive a honra de presidir. Previa-se, naquela trabalho, a existência, em cada Território, de uma Comissão de Planejamento e Controle, constituída de um órgão deliberativo e de uma Secretaria Executiva. A elaboração do plano diretor deveria obedecer às seguintes fases:

1.^a fase — Elaboração pelo órgão de planejamento de diretrizes básicas e sua apresentação às repartições territoriais.

2.^a fase — Coleta e estudo, pelo órgão de planejamento, do material informativo.

Elaboração, pelas repartições territoriais, de suas propostas iniciais e remessa das mesmas ao órgão de planejamento.

3.^a fase — Estudo, pelo órgão de planejamento, das propostas iniciais das repartições.

Elaboração, pelo órgão de planejamento, de um esboço do plano diretor.

4.^a fase — Devolução, às repartições, de suas propostas iniciais, criticadas e retificadas de acordo com o esboço do plano diretor.

5.^a fase — Elaboração, pelas repartições, de suas propostas definitivas de acordo com o esboço de plano diretor e remessa das mesmas ao órgão de planejamento.

6.^a fase — Estudo, pelo órgão de planejamento, das propostas definitivas das repartições.

7.^a fase — Elaboração do plano diretor.

Mas voltemos ao ponto de vista da Comissão Interpartidária, já agora adotado pelo projeto enviado ao Congresso, com a supressão do Conselho de Planejamento e Coordenação, previsto no projeto primitivo.

Já se viram, de um lado, as razões que levaram à propositura de criação do órgão e, de outro, as que determinaram a sua supressão.

Essas últimas não parecem inspiradas em bons fundamentos e, por isso, não convencem.

Com efeito, entende a Comissão que um órgão da natureza do proposto não poderá deixar de restringir-se às matérias de natureza econômica. Ora, o de que se trata não é de planejar somente as referidas atividades, senão o conjunto das que abrangem o complexo da missão governamental. Além do planejamento econômico, propriamente, referente à produção racional de riqueza, temos o físico, visando à conservação, desenvolvimento ou restauração dos recursos naturais, e o social, objetivando a melhoria das condições de existência da população, tudo sem falar no planejamento para fins militares.

Aliás a própria classificação das atividades governamentais, proposta pela Comissão sob a evidente inspiração do esquema Juarez Távora e afinal adotada no projeto definitivo do Governo, representa um argumento contrário ao que se examina, pois que ali se vêem, ao lado dos assuntos “econômicos”, também os “políticos”, os “sociais” e os “militares”.

O Conselho Nacional de Economia — órgão de caráter eminentemente consultivo — não parece o indicado para as funções de planejador do conjunto da atividade governamental ou mesmo, restritamente, do planejamento e da coordenação no domínio econômico, ainda que submetido às adaptações sugeridas pela Comissão.

A sugestão proposta, esta sim, é que talvez acarretasse uma “complicação injustificável”, pois que, a um Conselho criado e organizado para o exercício de funções consultivas, se acresceriam funções de planejamento e controle, “devendo, quando no exercício das últimas, ser presidido pelo Chefe do Governo, com a presença dos Ministros de Estado encarregados dos assuntos econômicos”. De nenhuma forma, portanto, tal adaptação ensejaria a existência de um órgão que conduzisse, sistematicamente, tão complexas atribuições.

Não hesito, pois, em também externar a impressão de que a proposta de criação do Conselho de Planejamento e Coordenação foi — como idéia sujeita, naturalmente, a reparos em seus pormenores — um dos pontos altos do primitivo projeto do Governo e a de que sua supressão representou, em consequência, uma das falhas, quicá a maior, do brilhante estudo apresentado pela Comissão Interpartidária.

Não me sobra tempo para proceder a um confronto — que seria necessariamente longo — entre os pontos de vista do General Juarez Távora e os do primitivo projeto do Governo, no que toca a constituição do órgão. Inclino-me, entretanto, pela solução que preveja, no mesmo, atividades deliberativas e técnicas, participando das primeiras, diretamente, os Ministros de Estado. Não será, talvez, a solução mais ortodoxa, mas a que melhor se coadune com a nossa realidade e que melhor permita o início de adoção, entre nós, do planejamento como atividade sistemática de governo. Claro que essa solução é apontada desde que pressuposta a adoção de outra: a de um número limitado de Ministérios.

CONCENTRAÇÃO DO FUNCIONALISMO FEDERAL DO DISTRITO FEDERAL

À margem dos problemas da reforma administrativa e como aspecto dos mais importantes, embora ainda não devidamente focalizado nos debates até aqui travados, desejo pôr em relêvo a necessidade de uma presença mais efetiva da máquina administrativa federal em todo o território do País.

Já que se preconiza, acertadamente, o imperativo de centralizar a orientação, é também oportuno realçar um cuidado maior em descentralizar a execução.

A realidade de que a ação governamental, entre nós, ainda não ganhou suficiente amplitude e, pelo contrário, se concentra exageradamente nos grandes centros, notadamente na Capital da República, é destas que prescindem de demonstração, porque salta aos olhos de qualquer observador.

Se fôsse necessário documentar a afirmação, bastaria referência a um fato, bastante eloqüente: a expressiva concentração do funcionalismo federal na zona do Distrito Federal.

Tenho em mãos dados coligidos em 1949 e dando como fonte o DASP.

Apesar do tempo decorrido e de não abrangerem os mesmos tódas as categorias de servidores não creio que os índices percentuais tenham sofrido alterações sensíveis, dado que o crescimento quantitativo da população de servidores não deve ter fugido, em muito, às proporções que a seguir serão apontadas.

Aquela época, mais de metade (cêrca de 55%) do funcionalismo federal estava lotada na cidade do Rio de Janeiro! Essa percentagem ainda seria mais elevada se considerássemos, nesse contingente, os funcionários lotados nos arredores do Rio (Niterói, Universidade Rural do km 47, etc.) e nas grandes Capitais (São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Pôrto Alegre, Salvador, principalmente).

De todos os Ministérios, apenas 2 — o da Viação e o da Fazenda — acusavam maior percentagem de seus funcionários com lotação fora da Capital Federal. Os demais, inclusive os que, pela sua natureza, deveriam apresentar cunho acentuado de "interiorização", como os da Agricultura e da Educação e Saúde, tinham os seus funcionários, em sensível maioria, sediados no Distrito Federal: nada menos que 76,5% do segundo e 63,3% do primeiro.

Dir-se-ia que se trata, apenas, de uma concentração burocrática (que mesmo esta não se justifica), já que os funcionários técnicos estariam em grande maioria distribuídos pelo território nacional. Mesmo isso não corresponde à realidade, infelizmente.

Tomemos, como exemplo, a carreira de Agrônomo, cujas atribuições, é evidente, são das que, tipicamente, não devem ser exercidas, em grau acentuado, nos grandes centros. Pois bem, à referida data, quase 30% dos Agrônomos federais (incluídas as carreiras especializadas) estavam lotados na cidade do Rio de Janeiro. Se incluirmos os lotados no Estado do Rio (grande parte em Niterói e no km 47) teremos que êsse índice se eleva a quase 40 %. E a inclusão dos lotados nas capitais dos Estados certamente que deixaria margem ainda menor para os que exercem a função nas zonas rurais. Mais: o número dos lotados no Rio (sem falar em seus arredores) é praticamente

igual ao dos lotados em todo o Norte e Nordeste do país (Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Bahia) e mais nos Estados de Paraná, Santa Catarina, Espírito Santo, Mato Grosso e Goiás.

Fato expressivo, que também merece ser assinalado, é o de que a nossa Universidade *Rural* se encontra, praticamente, nos subúrbios do Rio de Janeiro.

Tudo isso faz até com que se desconfie de que a raiz etimológica de "Agricultura" acuse o significado não de "cultura da terra" mas, sim, "cultura do asfalto"...

Se considerarmos que, mesmo dos funcionários federais lotados no interior do país, grande parte tem como missão arrecadar tributos ou fiscalizar a execução de leis federais e não, efetivamente, prestar serviços, veremos crescer já de si impressionante expressão dos dados acima.

Enquanto isso, embora necessitando de atualização, os dados que compulsei, relativos aos EE.UU. acusam a modesta percentagem de 11,3% de funcionários lotados no Distrito Federal de Colúmbia. Dos funcionários do "Department of Agriculture" pouco mais de 20% se encontravam lotados na Capital.

É certo que a relocação do funcionalismo não resolveria, em si, o problema — que é decorrente de outros — embora fôssem possíveis e até francamente indicadas providências neste sentido, especialmente tendo em vista os futuros provimentos de cargos.

O problema está a exigir soluções de muito maior profundidade, a começar pela da interiorização da Capital Federal — condição preliminar de êxito, em meu modesto entender, da própria reforma administrativa, senão do conjunto dos grandes empreendimentos nacionais. É assunto que certamente terá sido abordado, de maneira magistral, por um dos maiores e mais autorizados propugnadores da idéia — o eminente Dr. Teixeira de Freitas, nome que pronuncio com o respeito e a admiração devidos a um dos valores morais e intelectuais mais destacados de nossa vida pública.

Trata-se, de resto, de velho imperativo constitucional, a que a lei ordinária já cuidou de dar início de cumprimento e que todos esperamos seja levada, tão breve quanto possível, a bom termo, com espírito público e coragem, dentro da indispensável firmeza e honestidade de propósitos, para que se consiga, afinal, a solução geopolítica que atenda aos grandes interesses da nacionalidade.

Minha convicção, neste sentido, ainda mais se alicerçou depois de mais de ano e meio de experiência na administração local — como Secretário Geral de Administração da Municipalidade — e quando pude sentir, de perto, que não apenas o interesse geral do Brasil, mas o próprio interesse da terra carioca, estão a exigir a mudança da Capital. De um lado, os grandes problemas locais têm sua solução dificultada porque se emaranham na trama de poderosas influências e de outro o Governo da República tem sua atenção inevitavelmente tomada pelas dificuldades municipais que, ainda as mais simples, logo se transformam em verdadeiros problemas ou "casos" nacionais.

PROBLEMAS DE FUNCIONAMENTO

Vejamos, agora, o tema relativo ao funcionamento da máquina administrativa, assunto em que não posso tocar senão por alto, dado o caráter destes comentários.

Ele é, entretanto, sob certo prisma, o mais importante de todos, embora decorrente das soluções dadas aos outros dois aspectos: o da estrutura e o do pessoal. De qualquer forma, penso que a racionalização funcional deve ser atacada simultaneamente com a da racionalização estrutural, até mesmo porque dificilmente se procede a uma perfeita aplicação do princípio da divisão do trabalho — o mandamento mestre da organização — sem que se atente para o funcionamento dos setores em que a mesma se integre.

Através da racionalização funcional é que a clientela do serviço público “sente”, realmente, os efeitos de uma reforma. Nos “guichets” das repartições, verificando que os seus interesses encontram andamento mais rápido e equitativo, é que o povo ajuíza, afinal, da excelência de quaisquer providências de racionalização.

E este tem sido, forçoso é reconhecer, o grande e permanente desafio a todos os propósitos de reorganização administrativa entre nós como também tem sido aquêle aspecto em que se têm colhido menores resultados. O empreendimento reorganizador, iniciado em 1936, com a Lei 284 a que se seguiu, em 1938, a criação do DASP, atingiu objetivos de grande alcance, seja padronizando vencimentos, esquematizando carreiras no sentido de profissionalizar o pessoal, dando efetividade ao sistema do mérito, aperfeiçoando a técnica orçamentária, padronizando e especificando o material, etc.

Mas os resultados têm tido muito menor expressão, vamos dizer mesmo que insignificante, no que tange à racionalização das operações administrativas. É que os obstáculos também têm sido tremendos a êsse respeito e o problema requer soluções a longo prazo, condicionadas por um preparo longo e diretamente ligadas, como se verá adiante, à obtenção de um elevado moral de grupo no seio de todo o funcionalismo, através de persistente esforço educativo.

Além de uma insuficiente e não generalizada adoção de normas racionalizadoras, duas causas se destacam, entre outras, na gênese do problema:

- a) arraigado apêgo ao papelório, ao nosso clássico “processo” e
- b) marcada tendência para um controle predominantemente *à priori*.

Nosso pendor, senão verdadeiro afeto, ao papel é qualquer coisa de comovente. Nada se movimenta, nas repartições, sem o “processo” devidamente capeado e autuado, com as suas “juntadas”, informações se repetindo, “visitos”, encaminhamentos, despachos interlocutórios, tudo caminhando em meio a uma infinidade de protocolos, externos e internos, e terminando na guarda de papéis, muitas vezes sem finalidade.

Todos conhecem a velha anedota do chefe, a quem se propôs a incineração de um papelório velho e sem qualquer utilidade e que, depois de maduramente meditar, despachou: “De acôrdo, extraíndo-se cópias autênticas de todos os documentos...”

Tive conhecimento recente de um fato, que não é anedota e em que um chefe, decidindo proposta semelhante, também se mostrou de acôrdo, condi-

cionando, entretanto, a incineração, é verdade que não à cópia autêntica, mas ao relacionamento de todos os documentos...

Outra tendência marcante, em nosso meio, é até certo ponto responsável pela primeira, é a do controle sempre ou quase sempre *a priori*, do controle que se orienta mais para as pessoas do que para os fatos, do controle que se superpõe ao controle anterior. A presunção é sempre a de que o indivíduo não cumprirá o dever sem que se o peie, adequadamente, num sistema de contenção e vigilância prévia. Tudo, afinal — o que é mais de acentuar — para que o controle não apresente, como geralmente não apresenta entre nós, seus dois requisitos primaciais: o de ser oportuno e o de ser acompanhado de sanções.

O registro desses fatos, que ninguém poderá contestar, não significa puro negativismo, mas uma verificação realista daquilo que o organizador de nossos serviços públicos tem de enfrentar, para atingir o objetivo da racionalização do funcionamento da engrenagem administrativa.

Essa é tarefa, repito, a longo prazo, exigindo o amadurecimento de uma nova mentalidade, o desenvolvimento de acentuado espírito público e a formação de uma nova "atitude": a de que o funcionário deve ser, na verdade, o "servidor" do público, o empregado da Nação, aquele que presta serviços a uma clientela que custeia, com o sacrifício financeiro dos tributos, a manutenção da máquina burocrática.

É tarefa que depende, inclusive, da solução de um problema que examinaremos no capítulo final desta palestra: o referente ao elemento humano como terceiro e predominante fator da racionalização.

É de justiça realçar que as medidas incorporadas nas "Disposições Gerais" do projeto de reforma administrativa — a que já fiz referência na síntese da mesma — visando ora a simplificar, ora a descentralizar, ora a reforçar a autoridade e responsabilidade delegadas, tôdas, se adotadas afinal e corretamente cumpridas, muito contribuirão para atenuar, em diversos de seus aspectos, os entraves que se vêm antepondo ao funcionamento racional da administração pública.

CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Devo agora abordar o mais agudo, o mais premente, o mais decisivo de todos os nossos problemas de racionalização administrativa: o do pessoal.

Diz um líder industrial norte-americano, citado por MARSHALL DIMOCK que "If government could secure the right men with the right kind of brains and hability, no task would be too great". E acrescenta o próprio Dimock: "O Governo não é melhor do que sua administração. Se a sua máquina e o seu pessoal forem adequados, a tarefa será realizada satisfatoriamente; de outra forma, não o será".

Reconheçamos, antes de mais nada, que o esforço continuado do Governo desde 1936, com breves lapsos, em matéria de administração de pessoal, produziu inegáveis frutos. Dêles destaque, exemplificativamente, e com os de

maior categoria: providências adotadas, desde a Lei 284 de 1936, no sentido de padronizar os vencimentos e adotar princípios uniformes para a regulamentação da vida funcional; fixação do critério da profissionalização; estabelecimento de bases concretas para o sistema do mérito através dos concursos e provas de habilitação; ensino administrativo em larga escala, por meio de Cursos, debates, viagens de aperfeiçoamento etc., e combate ao velho sistema do "pistolão".

Tudo isso representou, entretanto, um preparo de terreno para tarefas de ainda maior envergadura: a classificação de cargos com a conseqüente adoção de um plano racional de pagamento, e a formação de chefes.

A classificação de cargos está agora sendo conduzida, pela primeira vez na administração federal, com a observância dos critérios racionais que a devem presidir. É, como se sabe, a fase fundamental e preliminar de tôdas as demais fases de administração de pessoal. Bem classificados os cargos é que se poderá corretamente recrutar e selecionar o pessoal, aperfeiçoá-lo, promovê-lo, readaptá-lo, estabelecer sistemas equitativos de pagamento, etc.

Sem o cuidado básico da definição das atribuições, deveres e responsabilidades de cada cargo não se pode, na verdade, "profissionalizar" o pessoal, com o estabelecimento das respectivas "carreiras".

Como bem acentua a publicação n.º 1 da "Comissão de Plano de Classificação de Cargos":

"Ainda não tem, infelizmente, o serviço federal *classificação de cargos* no sentido que interessa à administração de pessoal.

"No sistema atual a denominação do cargo muitas vezes não nos dá a menor idéia das tarefas do respectivo ocupante e o acesso dêste numa "Carreira" significa, apenas, vencimento ou salário melhor, pois que, de modo geral, continua fazendo a mesma coisa. Um Oficial Administrativo "L", por exemplo, se diferencia de um "J" tão somente porque recebe mais; na realidade, pode estar executando a mesma tarefa.

"Uma vez classificados os cargos, na administração civil, o servidor, enquanto permanecer na mesma *classe* de sua carreira, poderá melhorar de salário ou vencimento, mas apenas como decorrência do tempo de serviço ou outro fator (*promoção horizontal*); do momento, entretanto, em que tenha acesso a um nível mais elevado de sua carreira (*promoção vertical*), além de perceber maior retribuição financeira, passará a exercer atividades de maior complexidade e importância. E este acesso estará também condicionado à aferição de sua capacidade para o exercício de funções mais elevadas. Conseqüentemente, outras perspectivas de carreira se abrirão ao servidor na sua vida funcional."

Mas o que desejo realçar, sobretudo, neste momento, é a responsabilidade da ausência da classificação de cargos pelo estado de insatisfação, hoje característico na massa de servidores federais e pelo verdadeiro clamor reivindicatório que se ouve por todos os lados. Verdade que este é apenas um dos

fatores condicionantes da situação, como adiante se verá. De qualquer forma, porém, é preciso reconhecer, como ainda assinala a referida publicação que “Pouco de poderá fazer para a correção desses males sem o auxílio de um plano de classificação que, reunindo os cargos em grupos homogêneos, quanto à complexidade e responsabilidade das funções, permita situá-los convenientemente numa escala de pagamento”.

Sem a classificação de cargos, enfim, não será possível a aplicação do salutar princípio de pagamento igual para trabalho igual.

A Comissão designada pelo Governo para levar a cabo tão importante tarefa — e da qual faço parte — está trabalhando intensamente e não poupa esforços para entregar, como certamente entregará, o resultado de seus trabalhos dentro do prazo marcado pela lei. Já se elaboraram e se encontram em fase de distribuição questionários individuais cuidadosamente preparados, treinam-se intensivamente elementos de cada Ministério para a orientação do preenchimento e posterior coleta dos mesmos e também está em vias de conclusão o esquema geral que presidirá à classificação de cargos — etapa preliminar, como se sabe, da posterior revisão dos níveis de vencimentos do funcionalismo civil da União.

Não são poucos os óbices que se enfrentam, inclusive como conseqüentes da ausência de recursos próprios, negados, em hora de inspiração menos feliz, pela Câmara dos Deputados.

PRIVILEGIADOS DA FUNÇÃO PÚBLICA

O maior e mais grave, entretanto, de todos os obstáculos, é representado pela perturbação do mercado de trabalho, por força de fatores que a seguir tentarei rapidamente analisar e comentar.

Trata-se de problema sério, que deveremos enfrentar, não à moda do avestruz, escondendo a cabeça para não vê-lo, mas encarando-o de frente, reconhecendo o seu significado, dissecando-o em seus elementos componentes, esboçando as medidas próprias ao seu combate e afinal adotando-as.

O General Juarez Távora já o antevira em seu trabalho, embora à luz de apenas um de seus fatores — a ampliação desnecessária dos quadros do pessoal. Previa êle, com efeito “baixo rendimento de produção e remuneração relativamente alta, e cuja estabilização funcional, por via de dispositivos legais de favor, poderá conduzir-nos, em épocas de crises financeiras, a impasses insuperáveis”. Com a ressalva de que a “remuneração relativamente alta” somente diz respeito a determinadas classes de servidores, êste é o quadro que, realmente, está ameaçando desenhar-se.

O Prof. SÁ FILHO, a seu turno, em sua conferência, também acentuou como “deplorável” o índice de 51%, no Orçamento da União, dos gastos de pessoal sobre a Receita. Essa percentagem, aliás, é, na realidade, ainda mais elevada, pois que também se paga pessoal pela Verba Global de Serviços e Encargos.

Mas não é êste aspecto o que mais deve impressionar o estudioso do fenômeno.

O que se nota, como sintoma alarmante de mal ainda maior, é a gradativa formação de uma verdadeira casta de privilegiados da função pública, o surgimento, pela primeira vez em nossa história administrativa, de um grupo de milionários com o recebimento de polpudos atrasados e pingues vencimentos, a corrida desordenada para os salários altos, o desequilíbrio cada vez maior do sistema de pagamentos, a onda de reivindicações administrativas, legislativas e judiciárias, a insatisfação e o mal-estar que tudo isso acarreta na massa do funcionalismo com a resultante quebra do respectivo moral, a preocupação absorvente e prejudicial de reivindicar por tôdas as formas e até, como já se viu, "jornadas de protesto" e ameaças de greve.

OS SALÁRIOS ALTOS DA P.D.F.

Na gênese do problema encontraremos, em primeiro plano, a situação criada no âmbito do funcionalismo da Prefeitura do Distrito Federal. Em julho de 1951, falando na Escola de Estado-Maior do Exército, acentuei a influência dos salários principescos da Prefeitura no mercado de trabalho do Distrito Federal e mostrei como a onda reivindicatória que ali se processava e ainda se processa em ritmo cada vez maior, acabaria gerando movimentos idênticos no seio do funcionalismo federal. Os fatos vieram, infelizmente, confirmar aquelas palavras.

Nem poderia ser de outra forma, pois, como se viu antes, mais da metade do funcionalismo federal está lotada nesta cidade e acabaria por inevitavelmente sofrer a influência do estado de coisas criado na Prefeitura.

Não preciso descrever, aqui, êsse estado de coisas, de todos sobejamente conhecido e que já tem sido objeto de amplos comentários na imprensa e no rádio. Eu mesmo já tive ocasião de escrever uma série de 32 artigos sobre o assunto, em matutino desta Capital.

Vale recordar, entretanto, ilustrativamente, que há, no momento, cerca de 300 funcionários municipais já recebendo ou com direito assegurado a receber vencimentos superiores aos dos Ministros de Estado, Oficiais Gerais, Ministros do Supremo Tribunal Federal e membros do Congresso Nacional. (1) Isso por enquanto, pois que há uma perspectiva imediata para que êsse número seja acrescido de perto de uma centena, inclusive extranumerários admitidos há poucos meses com o salário de 6.000 cruzeiros mensais. Note-se que em maioria, os que ascendem, por força de decisões judiciais, a tais alturas, tornam-se desde logo milionários e alguns bilionários, desde que muitos vêm assegurada tal situação a partir de 1940.

O exemplo mais recente é dos Chefes de Seção, em número aproximado de 90 que ganharam uma ação para perceber 26.000 cruzeiros mensais. Receberão, em conjunto, cerca de 200 milhões de cruzeiros, de atrasados, tocando, a cada um, conforme o tempo de serviço, de 2 a 3 milhões de cruzeiros. Ora, aquela importância de 200 milhões supera a de muitos orçamentos estaduais e daria para custear, no Distrito Federal, durante três exercícios financeiros, os serviços de águas e esgotos para uma população de 2.500.000

(1) Esta era a situação em 1953, quando foi pronunciada a conferência.

habitantes! Isso é, apenas, um exemplo entre outros que poderiam, com vagar, ser apontados.

Mas o que se mencionou ainda não é tudo. Porque pende de decisão final do Judiciário uma tese que, se definitivamente aceita, terá resultados catastróficos — a de que, apesar de já extinto, ainda pode ser restabelecido na Prefeitura, o regime de remuneração mista. Sem embargo de a proposição ter sido julgada “absurda”, em acórdão, aliás brilhante, do 4.º grupo das Câmaras Cíveis reunidas no Tribunal de Justiça local, é possível que seja finalmente vitoriosa. Se tal acontecer, sucederá também, simplesmente, que um grupo de funcionários ascenderá à casa dos 86.000 cruzeiros mensais, com o recebimento de fabulosos atrasados. Na sua esteira, como sempre acontece, e por força da interpretação de auto-executabilidade do art. 40 da Lei Orgânica do D.F. (“A lei estabelecerá o critério de igual remuneração para cargos ou funções de idênticas atribuições e responsabilidades”), irão paulatinamente muitos outros. E a perspectiva será, apenas, a de algumas centenas ou, no mínimo, mais de uma centena de funcionários, recebendo vencimentos superiores aos subsídios do próprio Presidente da República!

Note-se, mais, que a ordem de grandeza da centena poderá atingir à casa do milhar (com relação aos que recebem vencimentos privilegiados), bastando recordar, a propósito, que numerosos Oficiais Administrativos já tiveram direito assegurado — se bem que em decisão que talvez penda de recurso, a acompanhar, de perto, os já vitoriosos Chefes de Seção. Aliás, na P.D.F. a vitória de um grupo sempre deflagra reivindicações sucessivas de outros grupos.

Estou dando alguns exemplos, porque a descrição de todo o quadro existente é realmente de estarrecer. Além do mais, não tenho dados atualizados para descrever, com precisão, aquêlê quadro, pois os que possuo remontam a dezembro de 1952, data em que deixei a Secretaria Geral de Administração da Municipalidade.

A corrida para os salários altos, na Prefeitura, desenvolve-se em ritmo acelerado e isso pude verificar, de junho a novembro de 1952, através de tabulações mensais dos pagamentos superiores a 8.000 cruzeiros. O confronto da última tabulação que possuo, com a que se pudesse obter agora, seria naturalmente bastante expressivo.

AS CAUSAS DO FENÔMENO E SUA REPERCUSSÃO NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

Não desejo, nem seria oportuno — porque fugiria ao objetivo central dêste trabalho — identificar responsabilidades que, como demonstrei em diversas oportunidades, se diluem no âmbito dos 3 poderes.

Mas vale destacar algumas causas principais do fenômeno, já que o mesmo está se projetando, como há muito previ, no âmbito de administração federal. Entre as mesmas, a meu ver, podem ser incluídas:

- a) ausência de adequada classificação de cargos;
- b) arbitrariedades, favoritismo e abusos de administração sucessivas
- c) legislação tumultuária e de favor;

d) espírito privatista e excesso de liberalismo dominando as decisões judiciais; finalmente,

e) regime de participação do funcionário na arrecadação do Estado.

Registre-se, aliás, que antes mesmo da apontada influência do mal da Prefeitura na administração federal, o problema aqui já se desenhava, independente disso, em alguns aspectos. É o caso, já antes existente, dos fiscais de Imposto de Consumo e o dos funcionários lotados em repartições alfandegárias, que todos de há muito vêm percebendo retribuição principesca. A influência que desejo acentuar é a que inspirou a onda reivindicatória a que me referi.

A Exposição de Motivos do DASP, incorporada à Mensagem n.º 123, de 30 de março dêste ano, com que o Senhor Presidente da República propôs ao Congresso Nacional a modificação do texto do art. 40 da Lei Orgânica do Distrito Federal, afirma textualmente:

“Não seria possível conduzir a bom termo a tarefa que o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União determinou fôsse realizado no prazo de dois anos, por intermédio de Comissão já constituída por Vossa Excelência, sem que paralelamente se adotassem medidas de contenção à influência perturbadora dos salários da Prefeitura, os quais geram reivindicações e permanente insatisfação no seio do funcionalismo federal.”

A referida Exposição de Motivos assinala, ainda, em outro trecho, que “Há um desnível aceituado entre a retribuição de diversos cargos e carreiras técnicos e burocráticos da Prefeitura e da União, o que acarreta integral subversão de uma hierarquia que, naturalmente, deve decorrer dos níveis federativos”. Vale acentuar, neste passo, que a influência perturbadora assinalada não parte, apenas, da Prefeitura, mas também, embora em proporções mais limitadas, de alguns salários pagos pelo Estado de São Paulo.

Dir-se-ia que a situação apontada, de uma corrida para os salários privilegiados, como decorrência de fontes inestancáveis, nada mais representa que, afinal, o reconhecimento de “direitos líquidos e certos”. Assim não é, porém, senão em pequena proporção.

Em primeiro lugar, não é de crer que estivesse no espírito da maioria das leis, mesmo as de favor, assegurar a existência e o sucessivo crescimento de uma legião de milionários da função pública, o que, de resto, contraria, visceralmente, o postulado democrático do “maior bem para o maior número”, e a conseqüente ausência de privilégios. Em segundo lugar, as decisões ocasionadoras de tal estado de coisas têm sido objeto de acentuada controvérsia na própria Justiça. Tenho em mãos alguns acórdãos que fulminam, literalmente, teses vencedoras em outros setores do Judiciário. Depois, muitas decisões de efeito calamitoso resultam de maiorias precárias, quando não ocasionais nas Câmaras Julgadoras. É o caso, por exemplo, da referida ação dos Chefes de Seção, em que o “score” foi de 3x2. Os Oficiais Administrativos tiveram ganho de causa, numa das Câmaras do Tribunal e perderam, unânimeamente em outra.

Estou mesmo convencido de que uma atuação firme e corajosa dos poderes competentes, inclusive através da interposição, em sentenças transitadas

em julgado mas que decisões posteriores da própria Justiça julgam “absurdas”, de ações rescisórias, restauraria, pelo menos parcialmente, muitas situações .

Na administração federal como dizia, já se sentem os reflexos da situação criada na P.D.F. A rendosa e absorvente atividade reivindicatória, estruturada em bem articuladas organizações, já estende os seus tentáculos para o âmbito da União. Os “mandados de segurança” surgem cada dia, abrangendo mais de um milhar de interessados. É recente o mandado de segurança que assegurou a alguns fiscais de imposto de consumo remuneração superior ao subsídio do Presidente da República. E a onda vai crescendo, tornando mais extensa uma situação até aqui relativamente limitada. É também de todos conhecido o panorama de escândalo criado pelos chamados “OO de penacho”, em que se viu, da noite para o dia, uma massa de centenas de servidores ascenderem ao nível de 9.900, com recebimento de atrasados individuais de centenas de milhares de cruzeiros.

REGIME ANACRÔNICO DE PARTICIPAÇÃO NAS MULTAS FISCAIS

Cabe destacar aqui, para ligeiro exame, uma das causas do fenômeno: a participação dos funcionários nas multas fiscais, estranha e anacrônica revivência de uma tradição reinol que não mais se justifica. Ao invés de se retrair, firma-se a orientação, de que os impostos de renda, de consumo, de importação e do selo não podem ser arrecadados sem que os agentes do fisco participem dos mesmos. Parte-se do pressuposto, a meu ver falso, de que, sem isso, o agente do fisco não pode cumprir o seu dever. O médico que zela pela vida humana, o advogado que se responsabiliza pelo estudo da exegese das leis, o engenheiro que cuida da segurança material, o contador que se mantém atento à expressão das cifras, o servidor, que guarda segredos de Estado, todos podem cumprir a sua missão, à base de percepção do vencimento mensal. O agente do fisco, esse não.

Trata-se, como disse, de uma tradição reinol, dos tempos em que o preposto do Rei, estranho à sua Corte ou ao seu quadro de auxiliares, contratava a cobrança dos impostos, arcando com os ônus decorrentes, notadamente a reação dos súditos, que não se conformavam com um sacrifício financeiro normalmente destinado aos empreendimentos de guerra ou à manutenção dos faustos da Corte. E' lógico, portanto, que a tais prepostos se atribuísse uma parte do montante da arrecadação.

Mas é também bem claro que a situação atual é inteiramente diversa. Hoje, não apenas o agente do fisco mas toda uma organização se movimenta no sentido da arrecadação. Um grupo restrito e privilegiado, porém sem quaisquer dos ônus que deram origem, nos tempos de antanho, àquela prática, contando com leis disciplinadoras da atividade fiscal, com a discriminação pormenorizada dos deveres do contribuinte, com todo um extenso aparelhamento a seu serviço, usufrui benefícios de exceção.

Urge romper, definitivamente, com tal procedimento, de um lado incompatível com o princípio de equidade que deve orientar, entre outros, o plano de pagamento e de outro com as normas modernas de administração científica.

Alega-se que "a abolição radical e abrupta dessa prática pode resultar em substanciais prejuízos para o Erário". Ainda não vi apresentarem-se razões ou exporem-se fatos que documentassem tal afirmação. Mas admitamos, para argumentar, que assim fôsse.

Seria, então, como aliás é de qualquer forma, o caso de alterar substancialmente o aparelho arrecadador, fazendo com que êle repouse, não na atividade pessoal do agente do fisco, como acontece atualmente "et pour cause", mas, sim, no controle indireto, num sistema cadastral que permitisse, com vantagem sobre o atual, o exercício da atividade fiscalizadora em seus principais aspectos, na simplificação da legislação aduaneira etc.

O que não se pode é ficar eternamente nesse verdadeiro círculo vicioso atual: não se abole a prática, porque (vamos ainda aqui admitir a hipótese) a arrecadação seria prejudicada; e nem se modifica o atual sistema de controle à base da atuação pessoal do agente do fisco, porque, como é óbvio, desapareceria essa fonte de privilégio e exceção, que tanto mal-estar vem causando no seio da massa de servidores.

É melancólico verificar que, por exemplo, a arrecadação do Imposto de Renda vai tendendo para o mesmo caminho da do Imposto de Consumo e do de importação, embora com atenuantes que, nem por isso, retiram do sistema o seu caráter de privilégio e exceção.

O contato direto com as arcas do Tesouro, conforme já assinalei em outra oportunidade, como que inspira um estranho direito: o de receber mais, bem mais, que os demais servidores.

Note-se, neste sentido, como são disputadas as lotações no Ministério da Fazenda. O DASP já assinalou, certa feita, em documento público:

"Há uma verdadeira corrida do funcionalismo para as vagas de lotação das Alfândegas, quando se fazem os concursos, os candidatos se dirigem pressurosos a êste Departamento para solicitarem suas indicações para o Ministério da Fazenda e, uma vez indicados, exercem tôda a sorte de pressão sobre o Diretor do Pessoal daquele Ministério no sentido de obterem sua designação para uma Alfândega. Os funcionários que já pertencem ao Ministério da Fazenda disputam de tal forma uma vaga na Alfândega que duas situações anômalas já se criaram no decorrer dos últimos anos daquele Ministério: a chamada "lotação suplementar" e a ida para a Alfândega de funcionários que deixam cargos de direção ou chefia no Ministério."

PROVIDÊNCIAS ATÉ AQUI ENCAMINHADAS

Sinto, no ar, uma pergunta: mas que se terá feito, até aqui, para conjurar os males apontados em tão grande extensão?

Podemos relacionar, no âmbito das administrações federal e local as seguintes medidas e providências, além da já mencionada classificação de cargos:

a) Remessa, pelo ex-Prefeito João Carlos Vital, da Mensagem n.º 107, de dezembro de 1951, encaminhando projeto que, entre outras, adotava a

providência de fixar um "teto" para o funcionalismo municipal, com base no vencimento dos Secretários Gerais, reduzindo os vencimentos que o ultrapassassem. O projeto não teve qualquer andamento na Câmara de Vereadores.

b) Proposta do atual Prefeito ao Presidente da República, no sentido de se dar nova redação ao art. 40 da Lei Orgânica. O Chefe do Governo, depois de ouvir o Ministério da Justiça e o DASP enviou ao Congresso, em março do corrente ano, a Mensagem já referida nesta palestra, acompanhada do respectivo projeto de Lei. Não estou informado do andamento do mesmo, mas seria de desejar que êle merecesse tratamento de urgência, pois cada dia que se passa tornam-se mais graves as conseqüências da aplicação que o Judiciário vem dando ao mencionado dispositivo, entendendo-o como auto-executório, sem embargo de algumas brilhantes decisões em contrário e, de outro lado, está se processando, como se sabe, nova reestruturação geral do funcionalismo, a qual, sem as normas previstas na Mensagem Presidencial, poderá constituir-se em nova fonte de problemas. ((2) Há, mesmo, articulações que se processam em ritmo veloz, com o receio de serem atingidas pela nova Lei. Vale ainda transcrever, a respeito da referida Mensagem, as seguintes oportuníssimas palavras do ex-Ministro da Justiça, Dr. Negrão de Lima, também ex-Secretário Geral da Administração da Municipalidade:

"Com fundamento naquele artigo foram já deferidas numerosas majorações de vencimentos, considerando-se como iguais e com direito a igual ordenado, funções apenas parecidas em suas responsabilidades e atribuições e outras com alguns pontos de contato, apenas, nas tarefas consignadas aos respectivos ocupantes.

Tais decisões não somente acarretam para os cofres municipais uma impressionante despesa burocrática, mas infundiram na atmosfera dos servidores do Distrito um estado de permanente insatisfação, como conseqüência de injustificáveis desníveis de vencimentos, que dia a dia se agravam, gerando-se o desestímulo na parte daqueles que não lograram obter as mesmas vantagens conseguidas por outros colegas na base de uma interpretação larga e generosa da legislação em vigor.

Esse estado de coisas tornou-se ainda mais agudo pelo fato de haver o poder judiciário, atendendo a leis anteriores que considerou em vigor, fixado em padrão elevado o vencimento de algumas classes de funcionários, de sorte a estabelecer para equiparações que já foram deferidas e para reivindicações futuras, um ponto exagerado de comparação e referência, que não podia estar evidentemente incluído na vontade do legislador que redigiu e aprovou o artigo 40 em aprêço."

c) Tentativa de revisão, empreendida logo no início do Governo atual, das "Tabelas Únicas" que, como se sabe, ensejaram muito favoritismo e possibilitaram o ingresso em massa no serviço público sem a aferição do mérito, isso num momento em que as nomeações estavam suspensas, mesmo as de candidatos habilitados regularmente em concurso. Mas a tentativa não pôde

(2) O projeto referido já foi transformado em Lei.

ser levada avante. Embora o assunto tivesse despertado, por ocasião dos abusos, um grande clamor da imprensa, no momento em que se tentou remediá-lo houve clamor em sentido contrário e, o que é mais de assinalar, resistência dentro de diversos setores do próprio Governo. O resultado é que houve recuo e tudo ficou na mesma, dando causa, inclusive, a uma série de mandados de segurança de funcionários que se sentiram direta ou indiretamente prejudicados com a permanência da situação criada pelas referidas Tabelas Únicas.

d) Criação de uma Comissão Especial para rever a situação decorrente de abusiva aplicação pelas autoridades administrativas, da Lei n.º 200, de 1947, e que deu origem a uma verdadeira avalanche dos chamados "OO de penacho". Não estou informado do andamento dos respectivos trabalhos, mas é de esperar-se que eles produzam algum resultado.

e) Da parte do Congresso Nacional é de justiça ressaltar uma providência oportuníssima e que bem documenta como os nossos legisladores já vêm sentindo o caráter agudo do problema. Refiro-me ao seguinte dispositivo, introduzido no Projeto da Lei do Abono:

"Nenhum servidor da União, com exercício no território nacional, poderá perceber importância superior à dos vencimentos estipulados em lei para os Ministros de Estado."

Seria, como se vê, a aplicação, na esfera federal, da providência que o Prefeito João Carlos Vital propusera no âmbito local.

Infelizmente o Governo, em face das ponderações do Ministério da Fazenda, vetou o dispositivo, de tão grande alcance moralizador e técnico. E' de registrar, entretanto, que o Congresso Nacional, apreciando o veto, reiterou o seu ponto de vista, desde que a maioria o rejeitava e êle sòmente foi aprovado porque a sua recusa não reuniu o "quorum" necessário.

O projeto que acaba de ser enviado pelo Governo ao Congresso, regulando a participação das multas fiscais, apenas atenua mas não resolve o mal.

PRIORIDADE DOS PROBLEMAS DE PESSOAL

De tudo decorreu a convicção, que transmito de coração aberto, de que todos os esforços de racionalização administrativa entre nós, relativos à estrutura e ao funcionamento dos serviços públicos, à reforma administrativa enfim, tudo isso apresentará resultados precários e limitados se não se enfrentarem, com coragem, desprendimento e espírito público, os problemas de pessoal a que aludi.

Maior ou menor concentração de Ministérios, adoção destes ou daqueles métodos de trabalho, descentralização em grau mais ou menos acentuado, tudo estará na dependência decisiva do fator humano — e êste é o grande problema de nossa realidade administrativa. Nenhum empreendimento de reforma atingirá objetivos estáveis, em meio a uma atmosfera de permanente insatisfação entre os servidores, dentro de um panorama de privilégios e desigualdades, atuando num ambiente de subversão da hierarquia funcional, e contando com uma política de salários que não se atenha aos rigorosos dita-

mes da Justiça Social. Nem será possível preparar e formar os reorganizados, dirigentes e orientadores da máquina administrativa, num sistema em que as atividades de pesquisa, planejamento e comando se obscurecem, em termos de retribuição financeira, ante as de simplesmente multar.

Será inteiramente ilusório, por outro lado pretender a consecução dos objetivos primaciais da reforma, tendo a conduzi-la, nos escalões da execução, uma massa de servidores cujas atividades e preocupações absorventes sejam as de bater às portas dos 3 poderes para apresentar reivindicações sob alguns aspectos justos e sob outros visando diminuir a enorme distância que cada vez mais separa o grosso do funcionalismo dos grupos privilegiados, cujo crescimento intensivo e extensivo, é cada vez maior.

Se carreguei em algumas côres ou se emprestei demasiada ênfase a alguns aspectos — e não creio que isso tenha acontecido — tudo se deve à emoção de quem tem sentido o problema de perto, em tôda sua crueza e de quem tem observado os seus reflexos em diversos setores da atividade pública.

PRIMADO DOS VALORES MORAIS

Desejo, finalmente, salientar a necessidade — que é um imperativo de nossos dias — de que a reforma administrativa seja conduzida ao longo de seu curso e em todos os setores de atuação, através de uma verdadeira pregação do primado dos valores morais no conjunto dos valores humanos. Mais de uma vez tenho dito que os problemas da época atual são cada vez menos técnicos e cada vez mais éticos. E vale sempre recordar, neste sentido, a afirmação de Urwick de que a grande tragédia do momento em que vivemos é a diferença de velocidade entre o desenvolvimento das ciências físicas e o das ciências sociais — aquêle processado em ritmo muito mais veloz — a procura de um equilíbrio, que sômente será assegurado pelo surgimento de novos valores éticos e espirituais.

Ainda muito oportunas me parecem as palavras de François Houillier, citadas pelo Embaixador Maurício Nabuco em carta dirigida à imprensa desta Capital: "Les reformes administratives ne peuvent avior d'efficacité que dans un climat nuveau, dans un effort de redressement d'abord moral".

Para o desenvolvimento dêste esforço, visando à obtenção daquêlê clima, precisamos, como tive oportunidade de afirmar recentemente, em discurso de paraninfo dos alunos dos Cursos Especiais de Administração da Escola Brasileira de Administração Pública, criar uma verdadeira mística: a mística da prevalência do interesse geral, da afirmação pessoal orientada para o bem público, da satisfação das legítimas aspirações individuais contidas, entretanto, no objetivo supremo do ideal da comunidade.

SUMMARY

1. A synthesis of the plan by General Juarez Távora. Its fundamental aspects and proposed measures.
2. Basic policies of the original Project of Administrative Reform presented by the Executive to the Congress.
3. Main considerations of the Comission formed of representatives of the several political parties (Comissão Inter-Partidária).
4. Structoure of the Executive according to the Definitive Government Project.

5. *Consensus of opinion and similarities existing in the various studies and plans.*
6. *Main points of divergence in the various studies and plans.*
7. *The scope of the Project of Administrative Reform.*
8. *The number of ministries.*
9. *Organs of planning and coordination.*
10. *Concentration of federal civil servants in the Federal District.*
11. *Operational problems of civil service agencies.*
12. *Position classification.*
13. *The privileged few over-paid in the civil service.*
14. *The high level of salaries that prevail in the Municipal Government of Rio de Janeiro: the causes of such fact and its consequences upon the Federal Administration.*
15. *The old-fashioned prevailing system of fine-sharing by those who impose them.*
16. *Priority to be granted to the problems of personnel.*
17. *The preeminence of the moral values.*

E' de inegável interesse nacional a revisão do sistema jurídico-social que disciplina as relações entre a propriedade rural e o homem do campo. Um reexame do problema agrário brasileiro, com fundamento nas estatísticas mais atualizadas, confirma a profunda desigualdade que ainda prevalece na distribuição da terra economicamente útil.

(Trecho da Mensagem presidencial ao Congresso Nacional — 1955).

PESSOAL

Nova Atitude em Matéria de Pessoal

Tradução de Thomaz Newlands Neto

Do livro de Public Administration, de MARSHALL EDWARD DIMOCK e GLADYS OGDEN DIMOCK, cuja tradução brasileira será publicada pela "Fundação Getúlio Vargas".

A TÉ alguns anos passados, notava-se fundamental diferença de pontos de vista entre a indústria e a administração pública, com respeito às atividades de pessoal. A indústria atribuía relêvo à responsabilidade dos chefes de linha, ao passo que o governo federal e, igualmente, o de outras órbitas administrativas que possuíam comissões de serviço civil realçavam as funções de *staff* e restringiam a alçada daqueles chefes. Nos últimos quinze anos, porém, a mudança de atitude em matéria de administração de pessoal, quer na indústria quer na administração, reduziu de algum modo as divergências.

Na indústria, a importância de acentuar-se o elemento humano na administração de pessoal teve lento desenvolvimento, embora seja, hoje em dia, fator dominante. Outrora, quase todos os departamentos de pessoal das empresas de negócios se preocupavam, de modo geral, com problemas de seguro dos empregados, sua saúde, assentamentos pessoais e admissão, no pressuposto de que outras funções quaisquer eram de responsabilidade dos chefes de linhas.

Com o crescente poderio dos sindicatos profissionais e o aumento das tensões pessoais promanadas de situações de rotina no trabalho, bem como da instabilidade do meio social, compreendeu a indústria a necessidade de serem organizados, em bases sólidas, departamentos de pessoal e de relações no trabalho, que dessem atenção aos aspectos humanos do problema. Essa tendência representa um dos relevantes progressos da sabedoria administrativa realizados nos últimos vinte anos.

No governo federal, como vimos, a reforma do serviço público civil iniciou-se com a Lei Pendleton, de 1883, expandindo-se a pouco e pouco pelos governos estaduais e locais. Foram a princípio destacados, predominantemente, os aspectos negativos e de defesa, sendo propósito declarado de reforma a "luta contra o nepotismo".

Sòmente nos primórdios da década dos trinta é que se reconheceu a vantagem de um modo de vêr mais positivo nesse setor, sendo empregados funcionários de *staff*, especialmente preparados.

Houve luta para encontrar-se um aceitável equilíbrio entre os dois extremos: um dêles, consistindo na garantia formal do sistema do mérito, na atribuição de um papel policial às comissões de serviço civil; o recrutamento em massa era realizado em bases predominantemente mecânicas. O outro extremo era favorável a um programa positivo de recrutamento, designação, treinamento e promoções e também ao emprêgo sistemático de funcionários de *staff* e linha nas repartições executivas, insistindo nos critérios de seletividade e flexibilidade.

Ninguém situou o problema em melhores termos do que FLOYD REEVES, criador do departamento de pessoal da Autoridade do Vale do Tennessee, e, posteriormente, autor de monografia sôbre pessoal, escrita para a Comissão Presidencial de Administração, (*Brownlow Committee*). Em candente mas construtivo artigo sob o título "Continua na mesma o Serviço Público" (*Civil Service as Usual*), descreve Reeves os critérios negativos que afeiçoaram os primeiros cinqüenta anos da administração de pessoal, na órbita federal. Uma repartição central, a Comissão do Serviço Civil (*Civil Service Comission*) veio a dispor de grande soma de poderes e autoridade; e embora a necessidade de tal órgão não seja por êle posta em dúvida, os seus méritos e processos e, de modo especial, as suas atitudes, são devidamente expostas a minudente análise. Essa Comissão, prossegue REEVES, dá excessivo aprêço a inflexíveis e antiquadas fichas de arquivo (relações de pessoas aprovadas em concursos), de que se vale para preencher cargos geralmente análogos embora, na realidade, diferentes no que concerne a funções específicas. Em consequência disso, as repartições executivas têm-se visto a braços com a impossibilidade de conseguir o pessoal habilitado de que necessitam, e os postos acabam por ser preenchidos por pessoas que não são aptas para os mesmos. O sistema do mérito, administrado sem imaginação, é suscetível de produzir uma rígida uniformidade, dotada de pouco ou nenhum mérito. O critério mecanicista, em essência um mero processo negativo, visa primordialmente a impedir o favoritismo e a influência da política nas nomeações para o serviço público federal. Só agora o sistema do mérito se converte em atitude positiva, de que o elemento humano é o aspecto central.

Foi o prevalecer de processos e regulamentos antiquados que determinou a derrocada virtual do sistema do mérito no serviço público civil federal, ocorrida em muitos lugares, durante a Segunda Guerra Mundial. Desde o fim da luta, porém, têm sido envidados esforços no sentido de corrigir alguns dos piores vícios encontrados, de tal modo que não são tão procedentes as críticas de Reeves, como o foram há dez anos. Não obstante, o presidente da Comissão do Serviço Civil, no relatório apresentado em 1952 ao Congresso, declarou que, no ano anterior, a metade de todos os novos servidores federais admitidos haviam sido incluídos nas fôlhas de pagamento sem se submeterem a concurso, porque a Comissão não dispusera de verba e de pessoal para realizar aquelas admissões como de costume, e as repartições interessadas tiveram de efetuar em grande parte, a sua própria seleção. E' possível que os fundos disponíveis tivessem bastado, se os processos de recrutamento e as provas dos concursos houvessem sido mais simples.

A ADEQUADA DIVISÃO DE FUNÇÕES NUM SISTEMA DE PESSOAL

Já se afirmou que qualquer sistema de pessoal, quer na esfera dos negócios quer na órbita do governo, no campo federal ou noutro de nível inferior, há de incluir processos de recrutamento, seleção, admissão, classificação, administração, remuneração, dispensa, substituição e aposentadoria dos servidores. De que modo deverão ser essas funções divididas, na administração pública, entre as repartições executivas, de um lado, e a Comissão Central de Serviço Civil, do outro, e, bem assim — no campo governamental como no mundo dos negócios — entre os chefes de linha, que exigem trabalho dos servidores, e o diretor de pessoal, que ocupa um posto de *staff* e é responsável pela administração geral do sistema de pessoal?

E' aspecto normal da vida das instituições o fato de qualquer órgão que se encontre em posição de responsabilidade, procurar incessantemente aumentar a sua esfera de influência. Ficou demonstrado que a Comissão do Serviço Civil, de Washington, não fugiu à regra. Se essa tendência é levada além dos limites, rompe-se o devido equilíbrio de responsabilidade das repartições que se articulam numa única estrutura, como acontece na administração pública e nas grandes empresas, com prejuízo do moral da eficiência e da marcha desses órgãos. Tal a situação existente no governo federal, quando a Comissão Presidencial de Administração empreendeu, como parte integrante de atividade maior, o estudo das questões de administração de pessoal. A monografia que resultou desse trabalho, publicada em 1937 sob o título *Personnel Administration in the Federal Service*, estatuiu certos princípios básicos com respeito à divisão adequada de funções de pessoal a saber:

“A autoridade para agir em questões de administração de pessoal deverá ser delegado às repartições executivas, em grau comensurável às responsabilidades de que forem investidas para a execução dos seus respectivos programas;

As principais funções de um órgão central de pessoal, como a Comissão Federal do Serviço Civil (e, poder-se-ia acrescentar, as repartições estaduais similares) devem ser: elaborar diretrizes e normas gerais, assistir as repartições executivas em sua aplicação, impor um sistema de controle unicamente quando a revisão central e a rígida manutenção de padrões forem mais importantes do que a rapidez, a economia e a eficiência das repartições executivas, na obtenção dos resultados dos programas;

As funções de pessoal de uma repartição executiva devem ser: determinar os meios de tornar eficientes as diretrizes e padrões gerais, bem como aplicar, em definitivo, essas diretrizes a esses padrões a casos específicos”.

Por outras palavras, a primeira condição de um bom sistema de pessoal consiste na correta distribuição de responsabilidades entre o órgão central de pessoal e as repartições executivas, de par com a existência de um sistema de organização que mantenha essas responsabilidades em campos distintos, mas

capazes de cooperar entre si. Aplica-se o princípio tanto às empresas privadas quanto ao governo. A responsabilidade primária em matéria de administração de pessoal recai sobre o chefe da repartição executiva, assistido pelo seu departamento de pessoal, ao passo que a repartição central só se envolve naquilo que fôr necessário para que sejam aplicadas as diretrizes gerais, e, bem assim, facilitados os trabalhos dos programas de ação.

Em consequência do relatório da Comissão Browlow, baixou o Presidente uma ordem executiva, em 1938, nos termos da qual todos os principais departamentos (ministérios) e repartições independentes do governo federal ficaram obrigados a instituir — se porventura já não a possuísem — uma divisão de pessoal, subordinada a um diretor. As atividades de todos os diretores de pessoal do governo federal e as da Comissão do Serviço Civil deveriam, ainda, ser planejadas e coordenadas por um Conselho de Administração de Pessoal. Anteriormente, os diretores de pessoal dos ministérios eram considerados agentes da Comissão de Serviço Civil e a esta se dirigiam para o fim de receber instruções. Hoje são eles, de fato, servidores dos ministérios e, apenas incidentalmente, agentes da Comissão nas questões sobre as quais esta possuir jurisdição.

Definidas e divididas as responsabilidades e estabelecidos os critérios de organização, e subsequente condição principal de um moderno sistema de pessoal consiste em adotar medidas positivas a fim de recrutar, estimular e conservar o melhor potencial humano disponível. Quando C. A. Dykstra foi administrador da cidade de Cincinnati, pediram-lhe, certa vez, que citasse a lição mais importante que recebera durante os seus cinco anos no posto. Respondeu que não havia sido o esforço dispendido em manter os empistolados fora do serviço público, mas, sim, o que fizera a cidade no sentido de inspirar os servidores no seu trabalho. Necessita o governo de um programa positivo de recrutamento concebido de molde a obter-se o concurso das capacidades existentes, e dotado de critérios de nomeação suficientemente flexíveis para que se consiga a pessoa mais capaz para cada posto, bem como de um programa de ensino destinado aos servidores já admitidos, um sistema de remuneração baseado no rendimento do trabalho um regime adequado de férias e licenças por motivo de doença, e um sistema de aposentadorias, de par com a manutenção de relações cordiais entre a administração e os servidores, a segurança de promoções nas carreiras no âmbito de cada repartição como também no campo maior que abranja várias repartições a fim de garantir-se a existência de serviços de carreira. Muitos desses objetivos, senão a sua maioria, só poderão ser atingidos pela ação de um chefe geral compreensivo, ajudado pela existência de relações harmoniosas entre a sua divisão de pessoal e a Comissão do Serviço Civil. O trabalho por equipes e o moral dos servidores não poderão ser assegurados quando se considera a administração do pessoal como categoria distinta da ação executiva, e como um freio à mesma. O antigo papel do administrador de pessoal, no governo, tido como policial atento a fim de manter os afilhados políticos fora dos quadros do serviço público, é conceito antiquado.

Dez anos depois de haver a Comissão Brownlow realizado os seus trabalhos, confirmou a Comissão Hoover as verificações anteriores e acentuou, ainda, os seguintes pontos: a necessidade de recrutar os jovens melhor habilitados, de ambos os sexos, para os postos iniciais de natureza profissional — liberal, científico, técnica e administrativa; o estabelecimento de diretrizes amplas no concernente a vencimentos e salários; a inauguração de um sistema adequado de promoções dos servidores de carreira, de um nível de responsabilidades para o imediatamente superior; a concessão de oportunidades aos servidores para que ofereçam sugestões e aperfeiçoem a eficiência dos trabalhos; a elaboração de processos fidedignos de avaliação da eficiência; o emprêgo de métodos justos de expurgo dos servidores ineficientes e desnecessários; a abolição do sistema mediante o qual a redução do número de servidores determina a redução dos vencimentos do seu chefe ou supervisor.

Esses objetivos têm sido, nos últimos anos, progressivamente traduzidos em ação administrativa. O alvo em mira é o de obter-se o máximo do potencial humano disponível, através do trabalho por equipes e da manutenção do moral elevado. A maior parte desses objetivos serão devidamente discutidos em capítulos ulteriores, embora sejam eles citados nesta altura, porquanto revelam as múltiplas relações de cooperação que atualmente existem entre os diretores de pessoal e os administradores gerais. No que diz respeito às repartições executivas a consecução desses objetivos significa, inicialmente, obter o apoio da administração superior no que concerne a criteriosas diretrizes e práticas em matéria de pessoal. Em seguida, deverão voltar-se as atenções para a questão do aprimoramento da supervisão e, bem assim, para que a classificação de cargos seja utilizada como instrumento de administração e não como um fim em si mesma. Deve ser igualmente realçada a questão do treinamento dos servidores, a da designação de cada qual para o lugar adequado, a da utilização econômica do pessoal, a do estabelecimento de um programa progressivo de relações entre os servidores e a da melhoria das condições de trabalho. No que se refere cumulativamente à administração superior e às divisões de pessoal, a nova atitude significa programa de simplificação do trabalho, adequados padrões de rendimento das atividades, exame crítico periódico desse rendimento, estudo do tempo de execução das atividades, avaliação da eficiência, planos de auxílio, adaptação e orientação devidos aos servidores recém-admitidos, tratamento compreensivo das queixas dos servidores e o estabelecimento de um sistema de entrevistas.

Nesse quadro geral, o papel das comissões de serviço civil é consideravelmente inferior ao do passado. Segundo o moderno modo de ver, deverão as comissões continuar a delegar às repartições executivas tantas funções quantas fôr possível e concentrar suas atividades na elaboração de diretrizes e normas de caráter geral, no auxílio, quanto à sua aplicação. A imposição de controles e a revisão central de métodos e processos existirão somente na medida em que isso seja mais importante, no interesse público do que a conveniência dos executores dos programas administrativos.

Devemos Incentivar o Ócio ou a Produtividade?

J. DE NAZARÉ T. DIAS

1. RETRIBUIÇÃO E ESTÍMULO AO RENDIMENTO NO TRABALHO

O propósito que domina tôda a política de remuneração é o de retribuir o trabalho de acôrdo com a importância das atribuições, dificuldades e responsabilidades que lhe são inerentes. Atribui-se a cada cargo ou emprêgo um salário, cujo valor aumenta à medida que o empregado percorre a estrutura hierárquica e alcança, gradativamente, seus diversos escalões. Procura-se, além disso, estimular a dedicação ao trabalho e a eficiência no desempenho das funções através de aumentos periódicos, concedidos enquanto o empregado permanece em determinado cargo, procurando-se, por tal forma, recompensar a experiência adquirida no desempenho de funções do mesmo nível. Outras medidas de caráter eminentemente positivo e que se traduzem em vantagem financeira ou de outra índole são postas em prática com o mesmo objetivo. Mas há também providências que, sem embargo de sua natureza negativa, visam, por igual, ao maior rendimento do servidor e, conseqüentemente, dos serviços que compete à administração pública prestar e prover. Referimo-nos às deduções salariais decorrentes da falta de assiduidade ou de impontualidade. Busca-se, outrossim, fixar linhas de promoção, incrementar o preparo do funcionário para o exercício de cargos de maior responsabilidade e relêvo, bem como criar ambientes de trabalho e incentivos que aumentem a produtividade da mão de obra. A disposição harmônica de elementos dessa natureza caracteriza o que se pode, com propriedade, denominar de boa política de administração de pessoal.

2. A PASSAGEM PARA A INATIVIDADE

Ao cessar o exercício do funcionário em proveito da administração pública, procura-se ampará-lo na inatividade por meio do instituto da aposentadoria, seja como decorrência natural de contribuições feitas durante a atividade, para fins de previdência social, ou sob a forma de ônus atribuído ao empregador, independentemente de contribuição do empregado. Os empregados privados subordinam-se ao primeiro daqueles regimes, através das entidades de previdência social; os funcionários públicos enquadram-se no segundo dos citados regimes, cabendo ao Estado arcar com o ônus de suas aposentações.

O instituto da aposentadoria deve preocupar-se em manter, na inatividade, situação econômica que permita ao funcionário viver com dignidade, sem distanciar-se do padrão de vida a que se acostumara. Essa preocupação não pode, porém, deixar de levar em conta que a inatividade acarreta, necessariamente, redução de certos gastos, inevitáveis enquanto o funcionário se acha no pleno desempenho de suas funções. O orçamento mensal do inativo é beneficentemente atingido pela redução de dispêndios de transporte, vestuário e alimentação. Os próprios itens orçamentários referentes à habitação e à alimentação são suscetíveis de redução, por vezes sensíveis, pois o aposentado pode procurar viver em bairros ou outras cidades de vida mais barata. Os encargos de família estão, em geral, reduzidos à época da aposentadoria. O funcionário que se aposenta a pedido, com 35 anos de serviço e que haja ingressado na administração aos vinte anos de idade, terá 55 anos à época da aposentação, quando, normalmente, terá concluídas suas responsabilidades pela educação secundária dos filhos, achando-se estes, portanto, em condições de se dedicarem a ocupação útil que lhes assegure a própria subsistência.

Por isso mesmo as vantagens da aposentadoria correspondem, em geral, a uma parte dos vencimentos da atividade e, no máximo, à totalidade dos mesmos.

3. PRECEITOS CONSTITUCIONAIS QUE TÊM CUIDADO DO ASSUNTO

A Constituição de 1934, ao dedicar todo um capítulo aos Funcionários Públicos, procurou tornar claro esse princípio tão necessário, quanto salutar. Depois de enumerar as diversas hipóteses de aposentação e as vantagens correspondentes, fixou a Constituição de 1934, de modo explícito, a seguinte regra:

“Os proventos da aposentadoria ou jubilação não poderão exceder os vencimentos da atividade” (art. 170, item 7.:).

A Constituição de 1937 foi mais enfática:

“As vantagens da inatividade não poderão, em caso algum, exceder as da atividade” (art. 156, letra h).

A Constituição de 1946 não reproduziu, infelizmente, regra taxativa do mesmo teor. Tal regra, no entanto, é perfeitamente dispensável, servindo apenas para enfatizar o que decorre de outros preceitos constitucionais e para alertar os legisladores quanto aos abusos que, nesse particular, procuram sempre acobertar-se no manto protetor das leis de favor ou despidas de respeito intransigente ao interesse público. Na verdade, se a Constituição estabelece várias regras quanto aos proventos da inatividade, subordinando-as, inflexivelmente, à norma de que são eles integrais se o funcionário contar trinta anos de serviço (art. 191, § 2.º), insistindo, logo adiante, na integralidade dos proventos quando a invalidez decorrer de acidente no serviço, moléstia profissional ou doença grave contagiosa ou incurável especificada em lei (art. 191, § 3.º), não resta a menor dúvida de que o princípio de não poder a aposentadoria determinar vencimentos mais elevados do que os da atividade permanece em pleno vigor. Esse princípio domina o nosso sistema de aposentação,

tal como o consagra a Lei Magna, e tem como complemento justo, filiado às circunstâncias e objetivos atrás enunciados, a norma de que

“os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade”.

4. A INATIVIDADE NÃO PODE SER MAIS BEM PAGA DO QUE A ATIVIDADE

O princípio de que os proventos da inatividade não podem corresponder a vantagens superiores aos vencimentos da atividade se inspira e tem como fundamento razões de ordem econômica, administrativa e moral.

As razões de ordem econômica foram por nós enunciadas. Do ponto de vista administrativo, cumpre lembrar que a aposentadoria dos servidores do Estado — civis e militares — é custeada pela receita da União, o que importa dizer, por toda a comunidade social que paga impostos. Impõe-se, em vista disso, a maior parcimônia e o maior zelo na aplicação dos fundos públicos em despesas de caráter não reprodutivo, como é o caso das aposentadorias.

Quanto ao terceiro aspecto, força é reconhecer que, do ponto de vista moral, aquilo que não se pode pagar pelo trabalho não é lícito pagar pelo ócio, por mais justificáveis ou aparentemente humanitárias que sejam as circunstâncias em que este é deferido. Política contrária a esse axioma elementar fere de frente as regras do bom senso e deve ser taxada de contrária à moral, porque imoral é toda e qualquer prodigalidade com os dinheiros públicos. Além disso, não se compreende a razão de tal política quando se sabe que as classes trabalhadores, que custeiam através dos impostos que pagam a inatividade dos servidores civis e militares, não gozam sequer do benefício da aposentadoria com salário integral.

5. A LEGISLAÇÃO POSTERIOR A 1946 TEM SE AFASTADO DA BOA DOUTRINA E É INCONSTITUCIONAL

Apesar das razões que vem de ser expostas, sedimentadas na disciplina jurídica de quase todos os países, a legislação brasileira posterior a 1946 enveredou por um caminho que não pode deixar de ser taxado de errado, por desrespeitar a Constituição da República e contrariar o bem público e os interesses da nação.

O ponto de partida foi o Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares, cujo mau exemplo foi, em parte, acolhido pelo Estatuto dos Funcionários Civis de 1952.

Curioso é que o Poder Legislativo, tão sensível à falsa conveniência de acenar com vantagens cada vez maiores e liberalidades pasmosas aos que pretendem ingressar ou já se encontram na inatividade, tem-se mostrado acenualmente parcimonioso e insensível ao problema de valorização dos ven-

cimentos dos funcionários que ocupam postos de direção ou chefia e desempenham funções especializadas, desde os operários qualificados até o pessoal de nível técnico, científico ou administrativo especializado. (*)

6. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO

Esta política estranhamente liberal no trato dos problemas de aposentadoria tem produzido danosos efeitos no Orçamento da União.

Levando em conta os números inscritos na proposta orçamentária para 1946, verifica-se que se elevam a Cr\$ 2.303.000.000,00 as dotações destacadas para atender a despesas com inativos e pensionistas civis, sendo Cr\$ 1.412.000.000,00 para inativos e Cr\$ 891.000.000,00 para pensionistas. As dotações previstas para fazer face a despesas com inativos e pensionistas militares montam a Cr\$ 1.983.487.000,00, sendo Cr\$ 1.784.800.000,00 para inativos e Cr\$ 198.687.000,00 para pensionistas. Em conjunto, os encargos sobem a Cr\$ 4.286.487.000,00.

Se tomarmos em consideração que as dotações para os servidores civis e militares somam a, aproximadamente, Cr\$ 14.000.000.000,00 anuais, verificaremos a porcentagem alarmante — 36% — que já atingem os encargos da inatividade em relação aos da atividade.

O impacto orçamentário é, portanto, apreciável e tende a agravar-se, se novos rumos não forem, de imediato, traçados para orientar tão sério problema.

7. CONCLUSÕES

Somos um país novo. Apesar da nossa mocidade como nação, estamos adotando práticas de que sequer cogitam os países de civilização adiantada, as nações envelhecidas pela experiência. Vivemos em regime de restrições financeiras, mas adotamos, paradoxalmente, liberalidades que nenhum benefício trazem para o serviço público e para o povo.

Dispondo de um serviço público notoriamente deficiente e mal estruturado, insistimos em adotar medidas legislativas que primam por estimular o ócio, em lugar de incentivar a atividade, como exige e impõe o bom e econômico funcionamento da administração pública.

Algumas vozes já se fizeram ouvir no Parlamento, sem eco, infelizmente. E um eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal afirmava, recentemente, com a voz de sua autoridade, que um dos grandes males do Brasil, “que não me canso de apontar, está no quase sistemático estímulo à inativi-

(*) Não podemos considerar como boa solução legislativa o famoso projeto n.º 1.082, que nivelava um funcionário técnico saído da Universidade a um especialista com anos de experiência profissional, estabelecendo uma “horizontalidade” para os empregos públicos contrária aos mais mezinhas princípios de administração de pessoal, aceitos e reconhecidos no mundo inteiro e no próprio país.

dade de pessoas em pleno vigor à custa do Tesouro Nacional, e inatividade mais remunerada do que a própria atividade”.

SUMMARY

We are a new country. We have been adopting, however, in spite of our green years as a nation, practices that highly civilized countries have not even taken into consideration, although being nations matured through experience. We live in a regime of financial restrictions. Yet, paradoxically, we allow ourselves liberalities from which no benefit is derived to both public administration and the people.

With a civil service notoriously deficient and poorly organized, we insist on the adoption of legislative measures that primarily aim at stimulating leisure instead of giving incentive to the activity required and imposed by a sound and economic operation of public administration.

A number of protests have been voiced in the Parliament, unfortunately without any consequences. A prominent Justice of the Federal Supreme Court has recently declared, backed by his authority, that one of the greatest evils of Brazil, “which I never fail to point out, lies in the almost systematic stimulation of people in their full vigour towards inactivity at the expense of the National Treasury, inactivity better paid than activity”.

Numerosos indivíduos ainda aproveitáveis têm encontrado nas falhas da nossa legislação o estímulo maior para o esforço menor em prol dos superiores interesses do Estado.

RUBENS DA ROCHA PARANHOS — Assistência Social aos Servidores do Estado — R.S.P., junho de 1950.

DOCUMENTAÇÃO

O Gabinete Português de Leitura

ARTUR FARIA

HISTÓRIA E FUNDAÇÃO

As três primeiras décadas do século XIX foram bem agitadas e sangrentas para o Brasil e para Portugal.

Evocarei de passagem os acontecimentos de maior significação política e social passados num e noutro país para que se tenha uma idéa o mais exata possível das circunstâncias históricas em que se deu a fundação da sociedade que se chama *Gabinete Português de Leitura*, do Rio de Janeiro.

Depois de perder algumas cidades, como Olivença, Elvas e Juromenha, que caíram nas mãos de espanhóis e franceses, Portugal é ameaçado de invasão por Napoleão por haver consentido que os navios ingleses se abastecessem em seus portos e não respeitar o tratado de Badajoz celebrado com a França e a vizinha Espanha.

No ano de 1806, os franceses cumprem a ameaça e entram em Portugal. Estava declarada a guerra entre as duas nações, cujas conseqüências foram as mais danosas para a vida da velha Lusitânia. O comércio e a indústria ficaram paralisados. Os campos abandonados. As casas, os monumentos e obras de arte destruídas ou pilhadas pelo invasor.

Por outro lado, as idéias trazidas pelos soldados da França revolucionária e liberal tomaram imediatamente conta de muitos espíritos, criando no país um fermento de revolução e comprometendo, assim, o regime tradicionalista existente.

No período que vai de 1820 a 1840, os acontecimentos precipitam-se e rebenta a luta fratricida entre os partidários de D. Pedro e D. Miguel, a qual não só tingiu de sangue o solo da Pátria como ainda arrastou ao exílio muitos portugueses, um dos quais nomearei adiante.

No Brasil, as coisas não corriam, igualmente, muito bem.

Proclamada a Independência em 1822, logo o País teve de enfrentar sérias rebeliões que se estendiam do norte ao sul, ameaçando e separando a família política brasileira.

É quando surge, nessa fase de transição histórica, a figura austera do Padre Diogo Feijó, que tudo fez para pacificar os ânimos dos seus compatriotas. Em vão, porém. Obrigado a transigências que repugnam ao seu cará-

ter, renuncia à Regência em 1837 e retira-se temporariamente do cenário político.

Os portugueses residentes no Rio de Janeiro sentiram-se naturalmente apreensivos com o 7 de Setembro, pois agora eram cidadãos estrangeiros e, por isso, talvez receassem quaisquer violências ou ressentimentos por parte dos nacionais.

Era realmente uma hora difícil a que estavam vivendo êsses homens, para quem a imagem da Pátria distante adquiria agora, talvez, uma côr diferente.

Entretanto, passam-se mais alguns anos e, em 1829, chega à Capital brasileira um emigrado político que havia lutado nas campanhas liberais de Portugal e iria pôr-se à frente dêsses laboriosos patrícios com o propósito de realizar patriótico ideal.

Êsse emigrado chamava-se José Marcelino da Rocha Cabral. A idéia de que estava possuído era a fundação de um centro associativo onde os seus compatriotas pudessem instruir-se e evocar livremente a terra natal.

Rocha Cabral, que se formara em Direito na Universidade de Coimbra, reuniu imediatamente alguns velhos condiscípulos e irmãos de crenças liberais e convocou uma assembléia onde expôs os motivos por que ali se achavam.

Estavam presentes quarenta e três pessoas. Nenhuma delas se opôs ao que nessa histórica assembléia acabava de ser decidido. Era o dia 14 de Maio de 1837, dia em que era fundado, num velho prédio da rua Direita (hoje Primeiro de Março), o *Gabinete Português de Leitura*.

Nomeados os primeiros corpos dirigentes e aprovados os estatutos, a instituição iniciou as suas atividades, funcionando primeiramente na rua de São Pedro, 83, depois na rua da Quitanda, 55 e, mais tarde, isso em 1850, na rua dos Beneditinos, 12, onde permaneceu até à sua instalação definitiva no majestoso edifício da rua Luiz de Camões, 30, solenemente inaugurado na noite de 22 de Dezembro de 1888, com a presença de figuras eminentes nas letras, na política e na diplomacia, entre as quais citarei o Imperador D. Pedro II e Joaquim Nabuco.

O EDIFÍCIO MANOELINO

O edifício é todo êle construído de pedra e ferro. O seu plano foi traçado em Lisboa, em rigoroso estilo manoelino, pelo arquiteto português Rafael da Silva e Castro.

Na fachada, que é tôda de pedra lavrada, vêem-se os bustos de algumas figuras notáveis da história de Portugal, como Camões, Vasco da Gama, Pedro Álvares Cabral e D. Henrique.

O interior do edifício é grandioso, imponente. À volta da sala onde funciona a biblioteca, alinham-se impressionantemente dezenas e dezenas de estantes peçadas de livros, chamando logo a atenção duas enormes galerias tôdas rendilhadas de ferro e algumas soberbas colunas de bronze guarnecidas

de curo velho, sem deixar de mencionar um monumental e artístico lustre pendente de uma clarabóia de unidos e coloridos vitrais que causam a admiração de todos os visitantes.

As decorações e pinturas do Gabinete constituem só por si um encanto para os olhos. Sobretudo as que o artista executou nas duas salas de entrada onde estão expostos alguns quadros de Malhoa e Eduardo Malta e objetos de arte, dois dos quais são o relógio que pertenceu a Guerra Junqueiro e oferecido à instituição pelo antigo Presidente da República de Portugal, Dr. Antônio José de Almeida, e a histórica pá de prata que serviu para argamassar a pedra fundamental do edifício e foi usada, em primeira mão, pelo Imperador Pedro II.

Subindo a escadaria de mármore que conduz ao 2.º andar, logo se nos depara a sala nobre, que é um mimo de arte e bom gosto. O teto dessa sala, bem como as paredes, pintado num tom de púrpura e sépia, é guarnecido por uma cornija de magnífico relêvo ostentando os brasões de armas das principais cidades portuguesas do continente e do ultramar, e dêle pendem dois artísticos lustres de bronze do mais fino lavor.

Ali se têm realizado cursos, conferências e exposições, e exibido filmes sobre o progresso da vida portuguesa no campo da técnica, da engenharia, urbanismo, etc.

Numa pequena sala situada ao lado desta, vêem-se alguns quadros de pintores portugueses e uma preciosa relíquia que figurou na Exposição Internacional de 1922 e tem o nome de *Altar da Pátria* — peça evocativa do gênio lusíada e toda ela trabalhada a marfim e prata.

BIBLIOTECA, ORGANIZAÇÃO E CATÁLOGO

A biblioteca do Gabinete, quer pelos anos que tem de existência, quer pela qualidade e quantidade de suas coleções bibliográficas, é uma das mais completas do Brasil.

O número dessas espécies ascende hoje a 150.000 volumes, que se acham devidamente classificados e catalogados.

Os primeiros catálogos datam dos anos de 1840, 1844, 1846, e 1858, sendo que o penúltimo foi organizado em 1868 por Manuel de Melo, bibliófilo ilustre, que lhe juntou copiosas notas biográficas.

Passam-se mais vinte e sete anos sem nada ser feito, neste sentido.

Em 1895, porém, a diretoria da instituição, por intermédio de seu presidente, o benemérito português, Ernesto Cibrão, faz um convite ao historiador e bibliófilo brasileiro, Dr. Ramiz Galvão, para que elabore o catálogo geral da biblioteca.

Ramiz Galvão põe mãos à obra imediatamente, adotando, então, na classificação das espécies, o sistema decimal de Dewey. Cinco anos lhe são necessários para completar o seu trabalho, no qual pôs toda a sua ciência e devotamento, quer enriquecendo-o de observações de grande interesse e utilidade para os estudiosos e funcionários, quer indicando, em notas ligeiras, o valor e a raridade desta ou daquela obra.

Abrange êsse catálogo, que consta de dois grossos volumes, tudo quanto, em matéria bibliográfica, entrou no Gabinete desde os seus primórdios até 1905, data em que foi publicado no Rio de Janeiro.

Dá para cá não se fez outro. As obras entradas depois desta época acham-se catalogadas num sistema de fichas móveis, por autores e assuntos, e a sua classificação não obedece rigorosamente ao sistema decimal. O método é um tanto complexo e, por isso, decidiram fazer uma adaptação e simplificação do mesmo, de acôrdo com as necessidades da biblioteca e as exigências do tempo e dos leitores.

Os funcionários de biblioteca, sobretudo os responsáveis pela sua organização, sabem muito bem como é difícil a ciência chamada biblioteconomia

Não ignoram, igualmente, que sendo o catálogo, por assim dizer, o cérebro da biblioteca, e não apenas uma mera expressão bibliográfica, qualquer deficiência ou falha no mesmo acarreta sérios prejuízos ao bom andamento dos serviços e, em especial, aos consulentes.

Outro catálogo está agora sendo preparado.

Ê o *topográfico*, também chamado *Inventário de estantes*, cuja função é marcar a localização de uma obra, dentro da biblioteca.

O material empregado nesse catálogo é constituído de folhas soltas de vasto in-fólio, nas quais são cuidadosamente anotadas tôdas as indicações necessárias, como título do livro, nome do autor, localidade de impressão, data, colocação, número de registro, etc.

FREQÜÊNCIA E RARIDADES

Os tempos que correm são pouco propícios ao estudo e à meditação. Vivemos numa época em que o homem busca fora de si tôda a sorte de sensações e em que as coisas da inteligência foram relegadas a um plano secundário.

O que mais lhe interessa é o imediato, o superficial. Tudo quanto é sério, profundo e real lhe mete medo e o molesta.

O tempo, o precioso tempo, passa-o êle no futebol, no cinema e nas casas de jôgo, ou então, ouvindo rádio e lendo as *Seleções* e o *Gibi!*...

Só haverá compreensão e paz no mundo quando cada indivíduo fôr capaz de criar por si mesmo uma cultura nova e elvar a sério o complexo problema da vida, estudando, lendo e meditando sempre, sem parar. A crise da hora que passa é, no fundo, uma crise do homem, que só êle, e mais ninguém, poderá solucionar, desde que se debruce decididamente sôbre si, cumprindo o cérebro preceito de SÓCRATES: "Conhece-te a ti mesmo".

Vem isto a propósito da freqüência e do movimento das bibliotecas.

Considerando o número de habitantes que há no Rio de Janeiro, acho que essa freqüência deviã e podia ser maior, quer no ponto de vista qualitativo, quer quantitativo. Os fatores que acima apontei devem ser, pelo menos em parte, os responsáveis por isso.

Entretanto, no Gabinete ocorre uma coisa curiosa. Apesar do que disse, o número de leitores tem aumentado bastante, nestes últimos cinco anos.

A sua frequência diária é aproximadamente de 60 leitores, constituídos por alunos da Escola Nacional de Engenharia, Faculdade de Filosofia, Instituto Lafayette e outros estabelecimentos de ensino, sem falar de outra classe de frequentadores, que é a dos eruditos e associados da instituição.

Afirmar atrás que a biblioteca do Gabinete é uma das mais completas do Brasil. Especialmente as suas secções de Literatura Portuguesa e História.

Todos os autores portugueses, desde os clássicos aos modernos, podem ser encontrados ali, naquele mundo maravilhoso do pensamento humano.

Vá uma vez por outra ao Gabinete, leitor amigo, fuja uns momentos do prosaísmo da vida e “bata um papo” silencioso com Camões, Gil Vicente, Sá de Miranda, Herculano, Garret e Castilho e, se não achar a sua linguagem agradável, procure então Miguel Torga, José Régio, Ferreira de Castro, Alves Redol, Aquilino Ribeiro e outros e outros...

As raridades bibliográficas existentes na biblioteca são bastante numerosas. Eis as principais:

Os Lusíadas, de LUIZ DE CAMÕES, 1.^a edição, Lisboa, 1572; *La relacion que vio Aluaro Nuñez Cabeza de Vacca* (impresso em Zamora por Augustin de Paz e Juan Picardo, 1542); *Verdadeira informaçam das terras do Preste Joan, segundo vio e escreveo o padre FREDERICO ALVAREZ* (impresso em casa de Luiz Rodrigues, livreiro de sua Alteza, Lx. 1540); *Capitulos de cortes e leis que se sobre algus delles fizeram* (impresso por Germã Galharde, Lisboa, 1539); *Decadas*, de JOÃO DE BARROS, Lisboa 1552; *Peregrinaçam*, de FERNÃO MEÑDES PIÑTO, Lisboa, 1602; *Dicionário bibliográfico português*, de INOCÊNCIO FRANÇISCO DA SILVA (1858), que pertenceu a Camilo Castelo Branco, com anotações dêste; as *Poesias* de ELPINO DURIENSE (1812) com anotações literárias e gramaticais, autógrafas, de António de Morais e Silva; o *Dicionário da língua tupi*, valioso manuscrito autógrafo, de GONÇALVES DIAS; o *manuscrito* autógrafo do *Amor de Perdição*, de CAMILO; o *Caleche*, de CAMILO e a *Infanta Capelista*, do mesmo autor.

DOAÇÃO DE LIVROS, SERVIÇO DO DEPÓSITO LEGAL E OFICINA DE ENCADERNAÇÃO

Durante muitos anos viveu a biblioteca esquecida dos autores e editores, tanto do Brasil como de Portugal. As suas coleções estavam muito desfalcadas e era necessário remediar essa lacuna, que tanto prejudicava o estudioso.

Só à custa de muitos sacrifícios é que eram feitas, de quando em quando, algumas aquisições, e só uma vez por outra recebeu o Gabinete doações de livros por parte dêste ou daquele escritor.

Entre as bibliotecas doadas à instituição, cumpre destacar a do ilustre lusófilo e homem de letras, João do Rio, composta de 4.042 volumes; a de Carlos Magalhães, com 1.200; a de Malheiro Dias, com cerca de 2.000 e, finalmente, a do comerciante português Francisco Garcia Saraiva, com 5.000, êstes de grande valor literário e bibliográfico.

Não posso também deixar de registrar aqui a oferta, de interessantes publicações, feita periodicamente ao Gabinete pelo Instituto Nacional do Livro, o DASP, o Museu Nacional, etc.

O Gabinete, porém, continuava necessitando de livros modernos para poder cumprir integralmente com as suas finalidades.

Depois de muitas lutas e esforços por parte do atual presidente, Sr. Albino Souza Cruz, é finalmente resolvido o problema em 1935, com a criação, em Portugal, do Decreto n.º 25.134, de 15 de Março do mesmo ano, que manda reservar para o Gabinete Português de Leitura, do Rio de Janeiro, um exemplar de cada livro impresso e publicado por editores portugueses, tanto do continente como do ultramar.

Assim, de tempos a tempos, recebe a instituição tudo quanto é publicado na terra de Camões, sendo as remessas feitas para a mesma através do Serviço do Depósito Legal da Biblioteca Nacional de Lisboa.

Um dos problemas mais sérios, dentro de qualquer biblioteca, é o problema da conservação dos livros.

O tempo e o bicho são os seus maiores inimigos. Só os examinando, a cada passo, abrindo-os e desinfetando-os com preparados especiais e adequados, se poderá evitar, em parte, a sua destruição.

Há alguns, porém, que pelo seu valor histórico devem estar permanentemente sob as vistas dos responsáveis. Sobretudo os livros raros antigos.

De contrário, a traça e o pó dão cabo deles quando menos se espera.

Os dirigentes do Gabinete tiveram de enfrentar enormes dificuldades para combater o estado de ruína em que se achavam muitos, principalmente os da secção de reservados. Havia necessidade de os restaurar e reencadernar o mais rápido possível, mas faltava para isso uma oficina de encadernação.

Pensaram seriamente no problema e, em 1933, foi a oficina instalada numa dependência nova do edifício, onde tem funcionado até hoje, sob a direção de competente profissional.

Desde então para cá, têm sido feitos ali todos os restauros e encadernações dos livros do Gabinete, e podemos dizer que o aspecto que hoje apresenta a biblioteca é bem diferente do de há vinte anos atrás. E isso porque a oficina de encadernação restaurou e encadernou aproximadamente 90.000 volumes, muitos dos quais bastante danificados.

CONVÊNIO CULTURAL E BOLETIM BIBLIOGRÁFICO E DE INFORMAÇÕES

O Gabinete não é hoje apenas uma casa de livros espalhados ordenadamente pelas prateleiras, mas também um centro de grandes atividades culturais.

É que biblioteca é sinônimo de cultura e este axioma não foi, felizmente, esquecido pelos homens que estão à frente dos seus destinos, como prova o Convênio celebrado em 15 de Dezembro de 1953, entre o Gabinete e o Instituto de Alta Cultura, de Lisboa, devido ao qual fôra creado na instituição um Departamento Cultural, com as seguintes finalidades:

a) Promover e organizar, visitas e missões culturais de personalidades portuguesas e brasileiras, ao Brasil e a Portugal;

b) promover, na sua séde, cursos, lições ou conferências respeitantes a estudos literários, filológicos, geográficos, etnológicos, artísticos e históricos, da cultura portuguesa e brasileira;

- c) Organizar, na sua sede, exposições e concertos que sejam índice ou padrão da atividade portuguesa;
- d) promover ou subsidiar publicações que interessem à expansão cultural portuguesa no Brasil;
- e) fomentar, pela concessão de bolsas de estudos ou subsídios, visitas a Portugal de estudiosos brasileiros de mérito reconhecido, com o fim de colherem elementos para trabalhos, em curso, sobre assuntos portugueses.

Dando cumprimento a este programa, o Gabinete realizou, em sua sede, no biênio de 1954-1955, um curso de sociologia, em oito lições, dirigido pelo Dr. Gilberto Freyre outro de Literatura Portuguesa, dirigido pelo Dr. Alvaro Júlio da Costa Pimpão, professor da Universidade de Coimbra algumas lições e conferências, como as que proferiram o poeta português Miguel Torga, o filólogo e professor, Dr. Manoel de Paiva Boléo, da Universidade de Coimbra, e os engenheiros portugueses Canto Moniz e Manoel Rocha.

Neste período, igualmente, tiveram lugar duas grandes exposições de arte: uma, realizada pelo aquarelista português Jorge Maltieira, que apresentou alguns quadros sobre monumentos e paisagens do Brasil e a outra, constituída por obras de pintura, escultura e desenho, de artistas portugueses que concorreram à II Bienal de S. Paulo.

Algumas bolsas de estudo já foram também concedidas. Entre os beneficiados, citarei o Dr. Serafim da Silva Neto, o Dr. Jordão Emerenciano, o Dr. Gastão Bianor Penalber e o Dr. Thiers Martins Moreira.

A fim de pôr o leitor e o associado ao par da sua vida cultural e do movimento da biblioteca, o Gabinete criou um Boletim Bibliográfico e de Informações, que sai de três em três meses, e é distribuído por todas as instituições, jornais e estabelecimentos de ensino do Brasil e de Portugal.

HOMENS ILUSTRES, FATOS CURIOSOS E OUTROS ASSUNTOS

São vários os homens ilustres que têm sido recebidos e homenageados pelo Gabinete, nos grandes dias de gala da colônia portuguesa, e inúmeras as vozes que ali se têm ergüido para proclamar o valor da cultura luso-brasileira e defender a amizade que une estreitamente os dois povos atlânticos.

Dos portugueses, citarei Ramalho Ortigão, Bento Carqueja, Mendes Corrêa, Corrêa d'Oliveira, Cardeal Cerejeira, Ricardo Severo, Júlio Dantas, Jaime Cortesão, Damião Peres, Hernani Cidade, Fidelino de Figueiredo, F. Emygdio da Silva, Araújo Correia, Costa Pimpão, o Presidente Antônio José de Almeida e os aviadores Gago Coutinho e Sacadura Cabral; dos brasileiros, Joaquim Nabuco, Oliveira Lima, Afrânio Peixoto, Pedro Calmon, Celso Vieira, Levi Carneiro, Laudelino Freire, Gustavo Barroso, Embaixador Macedo Soares, Tasso da Silveira, Cecília Meireles, Agripino Grieco, Rodrigo Otávio Filho e os Presidentes Getúlio Vargas e Café Filho; dos estrangeiros, Frei Pedro Sizing, Eva Canel, Habib Estéfano e Tomás Aquino Schoenaers.

O Gabinete, devido à severidade das suas linhas arquitetônicas, mais parece uma catedral do que propriamente biblioteca.

Por isso, nem todos entram ali para ler ou estudar. Há quem suba as escadas daquela Casa, pensando que é um templo católico.

A reforçar esta impressão, existem no fundo do vestíbulo de entrada, à direita e à esquerda, dois graciosos jarrões de pedra que passam por pias de água-benta e onde a cada passo são vistas pessoas ingênuas introduzirem a mão e benzer-se respeitosamente, só se retirando quando o porteiro as adverte do piedoso engano.

Mas não é tudo, ainda. Há anos, o autor destas linhas presenciou, no salão da biblioteca, uma cena que jamais pôde esquecer.

O salão estava quase vazio e o funcionário começava a aborrecer-se com a falta de leitores e a monotonia das horas.

De repente, entrou uma senhora acompanhada de duas crianças. Vestia luto rigoroso e dava a impressão de quem carrega alguma dor inconsolável e não vê o mundo exterior. Quando pensei que se dirigia a mim para pedir qualquer livro ou informação, ajoelhou-se no meio da biblioteca, fixou os olhos no busto de Camões, que se acha nos fundos desta, e ficou nesta humilde postura durante minutos, rezando fervorosamente com os garôtos ao lado.

Retirou-se com o mesmo recolhimento com que entrara e sem perceber o doce engano que havia cometido.

Quanto a mim, devo declarar que fiquei espantado com a atitude daquela desconhecida e que reconheci, então, a procedência de um dito famoso de Afrânio Peixoto quando, referindo-se certa vez ao autor dos *Lusíadas*, o chamou de *São Camões*...

Este artigo ficaria incompleto se, depois de haver focado os aspectos principais da vida do Gabinete Português de Leitura, não dissesse aos estudiosos da história literária do Brasil que Machado de Assis e Casimiro de Abreu freqüentaram a sua biblioteca e nela estudaram e escreveram, provavelmente, algumas de suas obras.

O segundo, aliás, nasceu no mesmo ano em que foi fundada a sociedade e o primeiro chegou a ser seu sócio honorário.

Este fato, sendo um título de glória para o Gabinete, é também uma prova eloqüente de que a instituição tem contribuído de certo modo para o progresso intelectual e espiritual do Brasil.

SUMMARY

1. The historical antecedents of the "Gabinete Português de Leitura". Its founder: José Marcelino da Rocha Cabral, a graduate of the Law School, the University of Coimbra. The date of the foundation: May 14, 1837.

2. The Manueline architecture of the edifice of the "Gabinete", described in detail. Its decoration, its paintings.

3. The organization of the library: its catalogues, their history.

4. Library attendance: the clients. Readers's preferences. Rare books possessed by the library.

5. Gifts and books received through legal contribution from Portugal. The great donatores and the collections presented to the library. The restoration and binding services.

6. The Cultural Agreement signed between the "Gabinete" and the "Instituto de Alta Cultura" of Lisbon. Its terms, minutely described. Scholar-ships offered.

7. Prominent friends and benefactors of the "Gabinete".

Política de Habitação

Eng. AUGUSTO LUIZ DUPRAT

INTRODUÇÃO

1. A habitação constitui hoje uma das maiores preocupações de todos os governos, de vez que é o *Problema Social* N.º 1.

Sendo *Social* precisa ser muito bem equacionado pois que atrás do *Social* há o *Humano*. Não pode mais o problema ser encarado apenas como um problema da construção; devemos encará-lo como sendo o da construção de "lares" onde se desenvolverá a *Família*, elemento natural e fundamental da *Sociedade*.

E' necessário que a casa facilite a criação e desenvolvimento da família permitindo que se faça a educação das crianças. E' na casa que se forma ou deforma o caráter de uma Nação.

Como bem disse SIGFRIED:

"..., A casa não é apenas a satisfação de uma necessidade física, ela não tem por único fim proteger o corpo contra as intempéries do exterior, de lutar contra o resfriamento; servindo de abrigo à família, ela torna-se um dos elementos essenciais à vida em sociedade. De outro lado, a família, não é uma entidade criada no cérebro dos pensadores, é uma realidade viva, que não pode ficar no ar, e que necessita de uma base sólida. Para o pai, a mãe e os filhos a casa cria, por assim dizer, um centro onde as tradições são conservadas como num relicário, onde os membros da família se encontram cada dia, como num ponto de reunião. E' ali que se conserva a lembrança das alegrias e das dôres, que se forma o laço permanente que liga as gerações. Pode-se dizer, sem medo de exagerar, que a questão da habitação é a primeira das questões sociais, e não sendo ela resolvida, tôdas as tentativas feitas para melhorar a sorte dos operários, por mais enérgicas que sejam, serão sempre ineficientes; sem a vida em família, só possível pela posse de um lar decente, não pode haver nem economia, nem previdência e, conseqüentemente, nenhum progresso duradouro, nenhuma melhoria apreciável."

2. O Problema da habitação nunca terá solução integral, de vêz que esta só seria conseguida no dia em que se conseguisse transformar o mundo,

à semelhança de uma colméia, onde cada homem, como a abelha, tivesse a sua casa. Podemos, sim, adotar medidas que melhorem, no futuro as atuais condições de habitação. Estas medidas, porém, exigem uma coordenação completa de todos os esforços.

Como em outros países, constata-se entre nós uma absoluta falta de coordenação de esforços, no sentido do encaminhamento de uma melhoria para as atuais condições de habitação.

Em discurso pronunciado em França em 1950, disse M. MASSIANI, Presidente do Conselho Geral do Sena:

“... Os diversos órgãos e personalidades que queriam concorrer na luta contra a crise de Habitação, muitas vezes, e até bem pouco tempo, trabalharam em ordem dispersa. Desta falta de coordenação indispensável, a consequência foi, durante muito tempo, ignorâncias recíprocas, incompreensões, esforços paralelos, retardamentos prejudiciais e esperas desalentadoras.”

Não podendo nenhum governo, por mais rico que seja, arcar com a responsabilidade de um ônus de tal natureza, é necessário que toda a Nação contribua, cada um na medida de suas possibilidades.

Seja-me permitido transcrever o que disse S. Excia. o Sr. Ministro da Reconstrução e Urbanismo da França, em discurso pronunciado em Paris, em 1950:

“... Digo mais uma vez, que àqueles que deixarem crer que o esforço que devemos fazer, e que estamos fazendo, poderia ser feito só pelo Estado, mentem ao povo. E aqueles que esperassem nessas condições num futuro mais próximo, habitações claras e sãs, estarem apenas sonhando. *E' a Nação, de um modo integral que devemos conclamar para o problema da construção*: são todas as forças da Nação que devem participar deste esforço grandioso.”

“... Há trabalho para todos os franceses, há ocupações para todas as iniciativas. Não é o Estado que fará tudo, nem os Departamentos e as Comunas. Mas, serão todos ao mesmo tempo, os Departamentos as Comunas, e também, os cidadãos, que compreenderão que algumas vezes devemos concordar em reformas na nossa vida cotidiana para assegurar a vida do “*Lar*.”

Para o encaminhamento de medidas que visem a proporcionar uma melhoria das atuais condições de Habitação, necessitamos mobilizar todas as energias da Nação, necessitamos da colaboração de todos os *Homens de boa vontade*: devemos encarar a nossa atuação como um apostolado, e como uma honra sermos chamados a colaborar com aqueles, que colocando acima de suas vaidades pessoais, o Bem público, querem trabalhar para a dignificação do *Homem*, em prol de *Deus*, da *Pátria*, e da *Família*.

3. O problema é, antes de mais nada, um problema de Educação, e depois, um problema *Econômico*; não devemos pois ter a veleidade de pensar resolvê-lo numa geração, é obra a ser feita no tempo.

Devemos sempre *Semear* ainda mesmo com a certeza de que os frutos só serão colhidos pelas gerações vindouras.

Cumpriremos assim nosso *Dever*, continuando a obra das gerações que nos precederam, a quem devemos o que temos e somos hoje, procurando sempre contribuir para maior grandeza da nossa *Pátria*.

4. O nosso trabalho deve sempre ser feito sem ofender o sentimento de *Dignidade* próprio de cada um; devemos auxiliar aos que necessitam de auxílio, a prescindirem dêle, facultando-lhe os meios de adquirir por si próprios os bens de que carecem para viverem com Dignidade. *Devemos ter sempre em vista que se não deve dar, a esmola avilta*. Assim, primeiramente necessitamos da ação do *Serviço Social*, do *professor* e do *médico*, e *engenheiro* é uma consequência.

5. O problema da *Habitação*, não nos é peculiar, dada a sua universalidade, e, conquanto, não possamos transplantar para o nosso País soluções adotadas por outros, devemos calcá-las nos ensinamentos adquiridos por outros povos, adaptando-os as condições sócio-econômicas das nossas diversas regiões; sempre encarando-o como problema, nos seus múltiplos aspectos, pois que as soluções de emergências e unilaterais só tenderão a agravá-lo, pelo desequilíbrio resultante.

As soluções devem ser adotadas com a coordenação de todos os esforços, e não deixando a cada um, a faculdade de agir independentemente.

6. Há dois aspectos do problema que devem ser encarados concomitantemente: o *Rural* e o *Urbano* — ambos com características próprias e soluções peculiares.

Devemos procurar fixar o homem no campo, para evitar o êxodo rural e garantir a nossa subsistência e sobrevivência, procurando levantar os níveis social, cultural e econômico do rurícola, dando-lhe a assistência de que necessita, facilitando-lhe o crédito, incentivando a organização de cooperativas bem como o meio de escoar seus produtos; difundindo o ensino e a educação, criando escolas domésticas e rurais, proporcionando-lhe facilidades para construir sua casa e dependências, fazendo com que o homem do campo se compenetre bem de sua função social, de vez que é do campo que se originam as energias sociais e da Terra que nos advem todos os Bens.

Nas cidades onde o problema se apresenta com tôdas as suas complexidades, devemos encará-lo com coragem, dentro da realidade, e sobretudo como um problema humano. Temos necessidades de evitar as grandes concentrações humanas, descentralizando a indústria procedendo ao Planejamento Geral das Regiões, modificar o nosso atual sistema de financiamento, com a criação de cooperativas de construção e crédito mútuo, proporcionar facilidades à indústria da construção civil, garantir ao capital invertido em construção uma rentabilidade razoável, encarar a propriedade em sua função social, criar escolas profissionais, fazendo com que os operários compreendam que fazem parte da sociedade. Em resumo, é necessário Educar o Homem, de modo a que saiba viver em comunidade.

Quer o problema seja considerado na zona rural ou na zona urbana, a sua solução deve ser tal que mantenha os equilíbrios sociais, psicológicos e econômicos necessários ao bem estar da comunidade.

Não devemos esquecer, como bem acentuou Sérgio Bagú — Estrutura Social de La Colônia — que “A atitude de um indivíduo face ao trabalho não é mais que a consequência de um equilíbrio de fatores sociais e psicológicos. Rôto este equilíbrio, o trabalho não tem sentido e, sem sentido, o homem não realiza nenhum esforço. A alma humana não é uma máquina.”

7. Para que se possa estabelecer uma Política de Habitação, temos que obter da casa um, rendimento Humano, Financeiro e Social, que possibilite dar a cada um condições tais que: “facilitando sua integração nas comunidades de que venha a ser chamado a fazer parte — *Família, profissão-cidade* — favoreça no máximo a expansão de sua personalidade.”

Para conseguirmos este objetivo temos que primeiramente conhecer o problema, isto é, as condições sócio-econômicas das diversas regiões e as necessidades em casa, tanto sob o ponto de vista qualitativo como quantitativo.

Bem equacionado o problema, podemos, então, encaminhar as soluções de modo a que a “casa” seja um elemento de progresso na vida do *Homem*, e lhe permita: *habitar-trabalhar-cultivar o corpo e o espírito e circular*.

O PROBLEMA ATRAVÉS OS TEMPOS

De tempos imemoriais existia a casa, como abrigo do Homem. Nas cavernas de antanho ou nos arranha-céus de hoje, procurou ele, abrigar-se dos rigores devidos aos fatores climáticos, para refazimento de seu sistema termo-regulador e satisfação de seus instintos primordiais: o da conservação e o da reprodução.

Na “Casa” criou-se a “Família” e, depois a “Sociedade”; em todos os tempos constituiu ela a preocupação máxima do Homem.

Referindo-se ao brasileiro, assim se expressa GILBERTO FREYRE — Sobrados e Mocambos —:

“... Gosta de mudar de casa, mas ao pobre nada preocupa mais do que comprar seu mocambo! e o rico logo que faz fortuna levanta palacete bem à vista da rua.”

A medida que se foi desenvolvendo a humanidade e que o Homem se tornou livre, adquirindo a consciência de seus direitos sociais, foi-se agravando o problema pelo aumento das necessidades, criadas pela civilização.

Segundo A. SAYLE — “The House of the workers”

“... O problema da casa não é um problema novo. E' tão velho como a civilização, tão velho como a riqueza e a pobreza. Pompéia e a antiga Roma nos mostram uma tentativa de solução nos remanescentes de enormes prédios, de habitação coletiva, provavelmente, nem piores nem melhores dos que os que existem em Londres e Paris.

Agora, como nos tempos de Júlio César, o problema da construção de casas é um problema econômico, de fácil solução para aqueles cuja renda e padrão de vida é alto, mas, aparentemente insolúvel para os pobres trabalhadores, quer os da cidade, quer os do campo.”

A primeira notícia que se tem de uma iniciativa de reforma social das condições de moradia, “data de 1516”. “Em Augsburg, o negociante Jacob Fugger, criou a primeira instituição particular de casas de moradia, para aliviar os operários diaristas e outros trabalhadores, do pagamento de aluguéis onerosos e proporcionar-lhes moradias boas e cômodas, conforme se verifica na respectiva ata.”

Aparecem, mais tarde, os tecelões de Bradford, na Inglaterra, agrupando-se para obtenção da casa própria, depois o socialista inglês “Robert Owen” com as suas cooperativas e, mais tarde, ainda na Inglaterra, as Buildings Societies, que existem até hoje e se encontram funcionando em diversos países.

Últimamente, tanto a ONU como a União Pan-Americana, vêm-se ocupando do problema, em larga escala, já organizando Seminários, já prestando auxílio.

Entre nós, uma das primeiras tentativas de organização para construção de casas, foi feita no Recife, por François Marie Duprat, francês de nascimento, meu bisavô.

Vem de molde transcrever a notícias publicadas no “O Brasil Agrícola”, jornal de sua propriedade, n.º 18, de 31 de maio de 1882.

“.... O “Diário de Pernambuco”, de 9 de outubro de 1860, — publicou o seguinte projeto desta Companhia:

“.... Apresentamos pela primeira vez êste nosso projeto em setembro de 1857, e achamos várias pessoas prontas a entrar com seu contingente para a formação do capital; outros, apreciando também, a utilidade da empresa julgaram a ocasião menos oportuna por se acharem então os preços dos materiais e mão de obra consideravelmente levados, sobretudo tôdas as qualidades de madeira.

“.... Hoje, porém, que os materiais e madeiras tem tornado aos preços de 1856, isto é, de 33 a 50 por cento, mais baratos do que estiveram em 1857 e princípio de 1860, julgamos ser ocasião de apresentar de novo ao público o nosso projeto, e aproveitar êste momento de fim de crise financeira, para chamar a atenção de tôdas as classes de capitalistas, e convidá-los a subscreverem, a quantia que quizerem, de 100\$000 a 100 contos de réis, para a formação do capital social que julgamos necessário a nossa empresa, de 1.000 contos de réis.

“.... A sociedade que propomos será uma sociedade em comandita, cujos sócios coletivos deverão subscrever para o capital, pelo menos com 50 contos de réis.

"... A metade do capital (500 contos) será realizada no prazo de 20 meses da data do contrato da sociedade, em prestações de 10% (dez por cento) do capital subscrito. A primeira prestação será paga na ocasião de assinar o ato de sociedade e as outras de dois em dois meses até preencher os 20 meses.

".... Logo que fôr subscrita a metade do capital e realizado o pagamento da primeira prestação de 10% a sociedade ficará constituída e os sócios coletivos gerentes da sociedade, darão começo às suas operações. Os fundos realizados serão recolhidos por conta da sociedade, em conta corrente de juros, nos estabelecimentos bancários.

".... A outra metade do capital (500 contos que perfazem o capital pedido de 1.000 contos de réis) será preenchido por novas subscrições, a proporção que os sócios-gerentes julgarem necessários e, com o prêmio que então for realizável, tendo todavia direito a preferência a preço igual, os subscritores fundadores.

".... A duração da sociedade será de 12 anos, contados do dia em que a oficina principal começar a trabalhar.

".... Hoje que as obras públicas acham-se paralizadas, e que muitos particulares desejam empregar parte de seus capitais disponíveis em prédios, é a melhor ocasião de realizar-se a nossa utilíssima e tão necessária empresa.

".... Este momento é o melhor possível para comprar terrenos, reunir, formar depósitos de materiais de tôdas as espécies; portanto, convido a todos para que me ajudem a dar começo.

".... A sociedade terá a seu serviço um hábil arquiteto francês, mestres de oficinas e maquinismos modernos para executar as obras com tôda a perfeição, elegância, prontidão e barateza relativa.

".... Os mestres e oficiais nacionais acharão nesta sociedade meios de se aperfeiçoarem nas suas artes respectivas e, receberão salários correspondentes a seus merecimentos. Com o emprego de máquinas para serrar e aprontar as madeiras, muito menos pesado se torna o trabalho dos carapinas e marceneiros."

Tendo conseguido isenção de décimas durante 40 anos, da Província de Pernambuco, F. M. Duprat, solicitou auxílio de 500 contos de réis ao Governo Imperial. Transcrevemos aqui a título de curiosidade o parecer da Comissão de Fazenda, a respeito de sua petição, apresentada a Câmara dos Deputados, em 13 de abril de 1864. Eis o parecer transcrito do "Jornal do Comércio" de 15 de abril de 1864:

".... F. M. Duprat pede à Augusta Câmara, o empréstimo de 500 contos de réis, para edificação de todo gênero na cidade do Recife.

".... Por maiores que sejam as vantagens que o suplicante descubra no destino dado a este empréstimo, parece à Comissão

inadmissível o princípio de emprestar o Estado dinheiro para melhoramentos dessa ordem e mesmo, para outros de interesse mais incontestável, e pois, é de parecer que seja desatendido o pedido.”

José Antônio Saraiva

Barão de Mauá

Francisco Paulo Santos

O Governo Imperial pelas leis de 9 de dezembro de 1882, e 20 de outubro de 1883, fazia concessões a empresas construtoras de casas baratas.

Mais tarde instala-se em Santos uma “caixa Construtora” nos moldes das “Buidings” Societies” a quem muito se deve o desenvolvimento da cidade. No governo de S. Excia. o Sr. Marechal Hermes, construiu-se a “Vila Marechal Hermes, e a “Vila Orsina da Fonseca”, graças a iniciativa do Tenente Pulchério; a Prefeitura do Rio de Janeiro, também construiu grupos de casas para operários. Em 1922, o governo Federal concedia favores àqueles que se organizassem para a construção de casa. Além das iniciativas de caráter oficial, a quase totalidade das nossas fábricas de tecidos seguiu o exemplo dos tece-lões de Bradford e fundaram-se, também, várias companhias imobiliárias para a venda de terreno e casas a prestação.

A partir de 1937 entraram os Institutos de Previdência Social e iniciaram-se os financiamentos para construção de casas próprias e a construção de conjuntos residenciais para seus segurados, medida esta condenável sob o aspecto social, como veremos adiante.

Em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular.

A partir de 1951, começou-se a encarar o problema sob o aspecto social e foram propostas medidas para seu encaminhamento.

Em 1900, realizava-se o primeiro Congresso para a construção de casas baratas, por iniciativa da Sociedade Francesa de Higiene. Em 1904, decidiu-se convocação de um Congresso Internacional, destinado, especialmente, ao estudo das questões de Saneamento e Salubridade das Habitações.

Reuniram-se neste Congresso, médicos, engenheiros e arquitetos de renome mundial, datando daí as primeiras diretrizes no sentido de melhorar as condições de habitabilidade.

No segundo Congresso realizado em Genebra em 1906, o discurso inaugural foi pronunciado por MARC RUCHET, antigo Presidente da Confederação Suíça que o terminou dizendo:

“.... Assim, como foi muito justamente dito”, a questão da habitação encontra-se no caminho e como que na confluência de todas as obras de filantropia de reforma social; o que quer dizer, que cada um deverá colaborar no movimento, criado em favor da habitação, conforme as leis da higiene, mas, os homens, do dever e as mulheres de dedicação que se votarem à nobre causa, não estarão suficientemente armados para o combate se o governo não vier em seu auxílio. Aí, mais do que em qualquer outro lugar, a intervenção enérgica do Estado deve se fazer sentir; não uma in-

tervenção puramente legislativa, o que seria já um grande passo, mas também uma intervenção econômica. O estatismo sob esta forma, longe de ser temido, elevará o nível moral do indivíduo, enquanto acresce a riqueza comum. Em outras palavras será o advento do bom Socialismo.

"... O fim almejado por nós é grandioso; não será, porém, atingido sem esforços sérios e múltiplos, mas vossa perseverança vencerá os obstáculos e tereis bem merecido da humanidade."

Não é nosso propósito escrever a história social da Habitação; por isso, assinalamos, apenas, fatos importantes que são verdadeiros marcos para o desenvolvimento do problema.

Constata-se, pois, que, em tôdas as épocas, desde a antiga Roma, até nossos dias, o problema é sempre de atualidade, estando hoje, agravado, em consequência das destruições decorrentes da guerra, da revolução industrial do XIX século, do êxodo rural e da política de bloqueio de aluguéis.

Vários Congressos se têm realizado nos últimos tempos, reunindo elementos de escol, com o fim de procurar solução para o problema.

Em 1939, reuniu-se o Primeiro Congresso Pan-Americano da Habitação Popular, em Buenos Aires.

Neste Congresso se preconizava, no Capítulo IV de suas conclusões, que os governos deveriam fomentar a criação de "Sociedades cooperativas; que deveriam fomentar o desenvolvimento das Caixas Econômicas, com a aplicação de seus depósitos em empréstimos imobiliários, que se deveria fomentar a habitação individual, e quando isto não fôsse possível, a habitação coletiva deveria ser feita de tal modo, que garantisse a independência dos seus ocupantes, que se procurasse desenvolver o seguro de vida, etc.

Em 1951, reuniu-se em Pôrto Alegre o terceiro Seminário da União Pan-Americana sobre a habitação e urbanismo cujas conclusões constam de um relatório final.

Neste Seminário, do qual fizemos parte, como um dos representantes do Brasil, já o assunto foi discutido e concluído, não apenas como se se tratasse de um mero problema de construção.

A sub-comissão de coordenação, da qual tivemos a honra de participar, baseou suas conclusões no conceito de que a organização da comunidade, no seu mais amplo sentido, "consiste na mobilização ordenada de todos os recursos necessários de modo a ser conseguida uma vida individual e coletiva satisfatória, baseada na participação consciente dos membros integrantes da comunidade em tôdas as etapas deste processo".

Nêste Seminário foram discutidos, quatro temas: Cooperativas, Educação operária, Serviço Social e Habitação e Urbanismo.

Vem de molde transcrever aqui as conclusões da sub-comissão de coordenação por se verificar a íntima relação entre êstes diversos temas e assim se mostrar que o problema não é apenas técnico de construção.

RELAÇÃO DO COOPERATIVISMO COM OS DEMAIS SETORES

I — *Com o Serviço Social*

a) Sendo os assistentes sociais elementos de contato direto com a comunidade, eles podem colaborar na execução de investigações preliminares entre os habitantes da comunidade, com o fim de determinar:

1. O poder aquisitivo de cada família; este dado permite estabelecer a capacidade aquisitiva da comunidade em conjunto, o qual forma uma base segura para fixar o capital da cooperativa destinada a servi-la.

2. A preferência de conjuntos de famílias por determinados tipos de artigos e produtos de consumo e uso pessoal, a fim de orientar a cooperativa na aquisição dos estoques e mercadorias.

b) Seria conveniente que as cooperativas organizassem seus próprios serviços de assistência e desenvolvessem atividades educativas de modo a formar uma mentalidade de cooperação e também de hábitos de:

1.º) economia

2.º) alimentação sadia

3.º) participação na vida social da cooperativa mediante a utilização de técnicas modernas de interpretação de procedimento democrático.

4. estímulo à realização de capital subscrito e a utilização dos serviços da cooperativa, de modo a infundir no sócio plena consciência de suas responsabilidades e de aperfeiçoar seus conhecimentos gerais da doutrina cooperativista.

c) Os trabalhadores sociais devem sempre formar parte dos chamados clubes ou círculos de estudos que se organizarem como medida preparatória da organização de cooperativas.

d) Conviria que as escolas de Serviço Social mantivessem, em caráter efetivo, cursos de pequena duração da doutrina cooperativista que deverão ser completadas com observação e estudos práticos de cooperativa nos diversos tipos que interessem à organização da comunidade.

II — *Com a educação operária*

a) Os sindicatos e demais organizações operárias devem considerar a possibilidade de estabelecer cursos rápidos para iniciação dos seus sócios no conhecimento da doutrina cooperativa, particularmente no que se refere à educação do consumidor.

b) as mesmas instituições devem também, considerar a possibilidade de organizar, sobre bases cooperativas, escolas de alfabetização, de instrução secundária e profissional, prevendo também a instituição de bolsas para aperfeiçoamento técnico nos centros industriais e científicos mais adiantados, do País ou exterior.

c) Seria também interessante, a organização, com caráter cooperativo, de clubes de recreio, de esportes e atividades culturais para o cultivo intelectual e o desenvolvimento da sociabilidade entre os operários.

III — Com Habitação e Urbanismo

Foi sugerida a planificação da comunidade visando a construção de habitações econômicas à base de cooperativa de construção, de trabalho em comum e de serviço. Este plano abrangeria:

a) compra de terreno para loteamento, admitida a possibilidade de que as casas sejam construídas pelos próprios interessados, com seu esforço, pessoal, ou com auxílio dos vizinhos.

b) a cooperativa poderia, também, assumir a responsabilidade de construir diretamente conjuntos residenciais e de ir entregando as casas por meio de sorteio à medida que se forem terminando a construção das mesmas.

c) deve ser prevista a possibilidade da obtenção de auxílio das instituições públicas, autônomas e privadas para o financiamento das construções em bloco ou isoladas, mediante, contrato de construção.

d) como modalidade de execução dos serviços é, também, recomendável a organização de cooperativas de construção e de trabalho em comum na qual se utilizem as especialidades profissionais dos sócios, creditando-se o valor do seu trabalho em sua conta pessoal. Dêste modo, os sócios construiriam suas casas mediante os seus próprios esforços.

E' igualmente aconselhável que os urbanistas e projetista de de conjuntos residenciais considerem a possibilidade de organizar cooperativas de serviços comuns tais como transportes, eletricidades, luz e água, saneamento etc., nas quais participem os residentes dos respectivos conjuntos.

RELAÇÃO DA EDUCAÇÃO OPERÁRIA COM OS DEMAIS SETORES

A educação operária é um processo de formação integral que se ocupa particularmente dos problemas sócio-econômicos, a fim de habilitar o trabalhador, de preferência, mediante seus organismos sindicais e em colaboração com outras instituições para a defesa e conquista de seus direitos e para o cumprimento de seus deveres como trabalhador e como membro da comunidade Nacional e Internacional.

A maior parte possível dêste trabalho se realiza no próprio ambiente dos sindicatos, mediante a aplicação de métodos de preferência informais, e a cargo de pessoal recrutado para esta fundação.

Suas técnicas incluem inicialmente e durante todo o processo a recreação como meio de atrair e educar o trabalhador; organizam-se então círculos de estudos, conferências, sessões culturais e artísticas, centros de debates, etc. desenvolvendo tanto quanto possível a técnica de trabalho em grupo.

I — Com o Serviço Social

Ambos tem alguns objetivos e métodos comuns e tratam através do sindicato, na indústria, junto à família operária, e por outros meios de contribuir para a elevação do nível cultural, social, econômico e profissional da classe trabalhadora.

II — Com Habitação e Urbanismo

A educação do trabalhador espera uma contribuição em forma material escrita, conferências, demonstrações etc., que dêem ao trabalhador uma idéia das vantagens da casa higiênica, das exigências de uma vida de trabalho e de família confortável e feliz, e das melhores soluções relativas a estética e a disposição dos conjuntos residenciais.

Oferece a este setor sua colaboração no sentido de divulgar essas vantagens através da ação educativa nos sindicatos e outras organizações de educação do trabalhador, despertando especialmente o interesse pela casa própria.

III — Com as cooperativas

A educação do trabalhador pode contribuir para difundir e demonstrar os métodos cooperativistas (cessão de locais, colaboração de especialistas, etc.); também podem contribuir para a criação, dentro do sindicalismo, de condições favoráveis ao desenvolvimento do movimento cooperativista no meio da classe operária.

RELAÇÃO DE HABITAÇÃO E URBANISMO COM OS DEMAIS SETORES

A casa deve refletir as características e tendências do homem e de sua família, de maneira tal que satisfaça suas necessidades e torne possível o desenvolvimento de uma vida sã e integral. Do mesmo modo, o urbanismo deve orientar-se no sentido de projetar a edificação de cidades tendo em vista satisfazer as necessidades fundamentais das populações e propiciar uma convivência democrática, efetiva e feliz.

Não obstante ser a casa individual o ideal, cuja construção deve merecer estímulo e auxílio, diversas circunstâncias da vida moderna conduzem à solução constituída pelos chamados conjuntos residenciais. Esses conjuntos, tanto quanto possível, devem refletir os aspectos da vida social, evitando a homogeneidade excessiva, resultante de seu arrendamento ou venda a elementos pertencentes a uma determinada categoria profissional.

1. Com as cooperativas

As cooperativas de construção podem constituir um fator preponderante na solução dos problemas da habitação. Com relação aos efeitos educativos, contribuem para arraigar a família a um maior cuidado pela propriedade, adquirida com esforço pessoal.

2. Com o Serviço Social

Espera do Serviço Social colaboração no sentido de educar para habitar e de contribuir para interpretar as necessidades humanas que a casa deve satisfazer. O Serviço Social, é elemento imprescindível para o desenvolvimento da vida comunitária dos conjuntos residenciais.

3. Com a educação operária

Espera que a educação operária prepare nas organizações operárias ambiente favorável às soluções do problema da habitação. Por outro lado, a caso individual, os conjuntos residenciais e as cidades planificadas, de acordo com as necessidades do homem e da vida social, podem coadjuvar na educação do trabalhador, na consolidação da vida familiar e na integração de ambos na vida da comunidade.

RELAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL COM OS DEMAIS SETORES

O Serviço Social tendo como escopo a integração do indivíduo na vida social e o melhor desenvolvimento de sua personalidade, assim como a adaptação dos recursos sociais às necessidades do indivíduo e dos grupos, precisa articular-se com os outros promotores do bem estar social, a fim de que possam alcançar seu objetivos.

Na sua formação, o assistente social obtém uma visão panorâmica da vida social, na sua estrutura e dinâmica, assume uma atitude de reforma em face dos problemas sociais e utiliza métodos de trabalho que constituem instrumentos eficazes no processo da organização da comunidade.

Organização da comunidade, no sentido restrito, ou seja organização da comunidade no campo do Serviço Social, consiste na mobilização dos recursos próprios à assistência e ao serviço social, isto é, dos recursos complementares aos que devem ser proporcionados pela instituição e os órgãos básicos da sociedade.

1. Com Habitação e Urbanismo

O Serviço Social pode contribuir para a solução do problema da habitação;

a) estudando as condições econômicas e sociais que devem orientar o critério de seleção e prioridade dos candidatos a habitação econômicas;

b) educando para o uso adequado da habitação e para a aquisição de casa própria;

c) contribuindo para que os projetistas e executores dos projetos de habitação e urbanismo interpretem as necessidades da família, de um grupo, ou de toda a comunidade.

Com relação a planificação e construção de casa individual e de conjuntos residenciais, o serviço social espera do setor habitação e urbanismo que

proporcione os meios indispensáveis a boa convivência dos membros da família entre si, a proteção dos mesmos contra a interferência dos vizinhos, as relações sociais entre aqueles e a participação de todos na vida da comunidade (centros sociais) também depende do dito setor para contar com vias de comunicação adequadas, com facilidade de transporte rápido e com centro de abastecimento, de educação e de recreação convenientemente situados.

2. Com as cooperativas

O Assistente Social poderá dar às idéias cooperativistas grande penetração e expansão nas comunidades, através de sua atuação nos vários setores: entre famílias das classes trabalhadoras, entre as crianças e adolescentes (na escola, clubes infantis e juvenis, etc.) nas empresas, nos sindicatos e nos programas de educação popular em geral.

3. Com a educação operária

Nos seus métodos e objetivos, a educação social do trabalhador tem grande afinidade com o Serviço Social. Ambos tem o propósito de contribuir para a elevação do nível econômico, profissional, cultural e espiritual da classe trabalhadora.

O preparo do assistente social, que compreende a aquisição de conhecimentos básicos sobre os problemas do trabalho, o leva a adquirir o sentimento de justiça social e o capacita para aplicação de métodos e processos que são fundamentais na educação popular, especialmente na parte relativa a educação do trabalhador. Vale dizer que esse procedimento desenvolvido na base das relações humanas facilita ao assistente social, a tarefa de estabelecer contatos construtivos com os indivíduos, com grupos e com a comunidade em geral.

O trabalhador social pode desempenhar essa tarefa no serviço social das empresas comerciais, nos centros sociais, nos sindicatos, etc.

A sub-comissão de coordenação, ao analisar as múltiplas relações existentes entre os diversos temas tratados neste Seminário e vinculados à organização da comunidade, chegou à conclusão de que entre os mesmos se impõem uma colaboração sistemática que se pode obter de dois modos:

a) formalmente, pela criação de serviços, conselhos ou organismo de articulação que tenham por finalidade satisfazer as necessidades fundamentais das populações e propiciar uma convivência democrática, efetiva e feliz.

b) informalmente, pela colaboração espontânea, porém, igualmente contínua e estável dos organismos e agentes de atividades correlacionadas.

A sub-comissão considera que a comunidade é primeiramente um espírito e depois uma estrutura, não sendo assim bastante que artificialmente se estabeleçam órgãos de coordenação sem prévia preparação e sem o indispensável espírito de cooperação.

Considera, ainda, que a colaboração entre a instituição e pessoas deve se desenvolver estrita e sistematicamente de modo informal, independentemente da existência de órgãos encarregados de promovê-lo.

Essa colaboração informal contribuirá para a educação social de indivíduos e grupos, e por conseguinte, para a formação de espírito de *iniciativa* e ajuda mútua."

Foi um pouco longa a transcrição, tornou-se necessária por que define um programa, programa este já por nós exposto em artigo publicado na Revista do IAPC, n.ºs. de setembro, outubro e novembro, de 1950.

Depois da realização deste Seminário foi criado no Ministério do Trabalho, a Coordenação de Habitação, de vida efêmera e mais tarde a Comissão Nacional de Bem Estar Social que, no fim de um ano de debates lançou o decreto n.º 33.427 de 30-7-53, sem que entretanto tenha sido restabelecida a Coordenação, o que vale dizer que não houve uma solução prática.

Esboçada, assim, a História da Habitação principalmente no nosso meio, passemos a examinar sua função social, no campo e nas cidades, e os meios para encaminhar uma solução ao problema, de modo a permitir que, àqueles que têm condições econômicas, seja proporcionado a aquisição da casa própria e, àqueles que não as têm, a aquisição da ocupação da casa, facultando a todos, o poder repetir como o poeta inglês ROWLAND WALKINS:

".... A little house a quiet wife,
sufficient food to nourish life,
Most perfect health, and free from harm,
Convenient clothes to keep me warm,
The liberty of foot, and mind,
And grace the ways of God to find.
This is the summe of my desire,
Until I come into heaven's quire."

SUMMARY

1. The preeminence of housing as a social problem. Its human significance.
2. Absence, in Brazil as well as in other countries, of coordinated efforts aiming the solution of the housing problem.
3. The rural and the urban aspects of the housing problem, each with its peculiarities.
4. The housing problem historically studied, both abroad and in Brazil. Legal provisions on the matter. The creation of the "Fundação da Casa Popular". The several international congresses held. The Third Seminar of the Pan-American Union on Housing and Urbanism (1951), its conclusions divided into four groups: (1) Relationship between Cooperation and Other Sectors; (2) Education of Workers; (3) Social Service; (4) Housing and Urbanism.

Política Médico-Hospitalar do Brasil

ADRIANO TAUNAY LEITE GUIMARÃES

Ao Primeiro Congresso Nacional de Hospitais e Primeira Conferência Nacional de Diretores de Assistência Hospitalar, o Dr. Adriano Taunay Leite Guimarães, Técnico do Conselho Nacional de Economia e Neuropsiquiatra do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, contribuiu com o presente trabalho, onde estuda atenta e minuciosamente os problemas pertinentes à saúde no Brasil. Examina sob novos aspectos a administração hospitalar, levando-a até as áreas da administração municipal.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

Tendo sido publicado em 1948 na "Vida Médica" um artigo de fundo e de minha autoria, intitulado: "*Considerações sobre a Política Médico-Hospitalar do Brasil*", perguntou-me alguém: "será" que existe essa política?"

Tanto existia e se tem desenvolvido, que o sentido de sua vitalidade culmina agora neste *Primeiro Congresso Nacional de Hospitais*.

Conta o Brasil, na totalidade de seu território, aproximadamente 190.000 leitos hospitalares, achando-se, neste particular, em segundo lugar na América e, no mundo, no oitavo lugar, conforme consigna o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Bela visão panorâmica essa que poderá, entretanto, conduzir a errônea interpretação da realidade brasileira sob o ponto de vista hospitalar, a quem não examinar a *distribuição* dos recursos dêsse gênero nas diferentes partes do território nacional.

Nossas pesquisas, baseadas no Censo de 1950, feitas no Conselho Nacional de Economia, demonstram que existem várias de nossas capitais e algumas cidades com número de médicos e leitos hospitalares superior ao considerado ótimo pelos planejadores em saúde pública, enquanto zonas fisiográficas inteiras, abrangendo muitos municípios, alguns milhões de habitantes permanecem desamparados de qualquer assistência!...

Devem os hospitais ser preferentemente construídos em localidades com número de leitos não superior ao índice ótimo de 1 para 200 habitantes. Limitações, a não ser em casos especiais, para municípios ou regiões cujo número de leitos já tenha ultrapassado tal limite.

Se de um lado podemos orgulhar-nos do que vamos realizando, de muitos dos nossos hospitais, magníficas campanhas sanitárias e de saneamento, de

outro, precisamos superar, ao menos essa questão da completa falta de médicos residentes nos municípios atrasados do interior, para em seguida construirmos bem planejados serviços hospitalares, e para-hospitalares, dentro de programa sistemático que importe em mais equilibrada distribuição de médicos e leitos hospitalares.

PROBLEMAS DE SUPRA E INFRA-ESTRUTURA

1. Estruturas superiores

a) *Ministério da Saúde* — A Lei n.º 1920, de 25 de julho de 1953, criou o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação passou a denominar-se Ministério da Educação e Cultura.

O Decreto n.º 34.596, de 16 de novembro de 1953, aprovou o Regulamento do Ministério da Saúde, tendo a seu cargo a resolução de todos os problemas de competência federal atinentes à saúde humana, constituído pelos seguintes órgãos, diretamente subordinados ao Ministro de Estado:

- Gabinete do Ministro (G.M.);
- Conselho Nacional de Saúde (C.N.S.);
- Comissão Nacional de Alimentação (C.N.A.);
- Seção de Segurança Nacional (S.S.N.);
- Serviço de Estatística da Saúde (S.E.S.);
- Departamento de Administração (D.A.);
- Departamento Nacional de Saúde (D.N.S.);
- Departamento Nacional da Criança (D.N.C.);
- Instituto Osvaldo Cruz (I.O.C.).

E' o serviço Especial de Saúde (S.E.S.P.) parte integrante do Ministério da Saúde, enquanto vigorar o acôrdo sobre saúde e saneamento, firmado entre o Governo do Brasil e o dos Estados Unidos da América, por intermédio do Instituto de Assuntos Interamericanos.

Finalidades do Departamento Nacional de Saúde — Promover inquéritos, pesquisas e estudos sobre as condições de saúde, questões de saneamento, higiene e epidemiologia das doenças existentes no país, métodos de profilaxia e tratamento, superintendendo a administração de serviços federais destinados à realização das mencionadas atividades.

Estabelecer a coordenação das repartições estaduais, municipais e das instituições de iniciativa particular, que se destinem à realização de quaisquer atividades concernentes ao problema da saúde, animá-las, fiscalizá-las, orientá-las e assisti-las tècnicamente, e ainda, estudar os critérios a serem adotados para a concessão de auxílios e subvenções federais para a realização dessas atividades, e controlar a aplicação dos recursos concedidos.

Organizar cursos de aperfeiçoamento sobre assuntos médicos e sanitários.

Órgãos do Departamento Nacional de Saúde:

- Divisão de Organização Hospitalar (D.O.H.);
- Divisão de Organização Sanitária (D.O.S.);

Serviço de Administração (S.A.);
Serviço de Biometria Médica (S.B.M.);
Serviço Federal de Bioestatística (S.F. Be.);
Serviço Nacional de Doenças Mentais (S.N.D.M.);
Serviço Nacional de Educação Sanitária (S.N.E.S.);
Serviço Nacional de Febre Amarela (S.N.F.A.);
Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina (S.N.F.M.);
Serviço Nacional de Lepra (S.N.L.);
Serviço Nacional de Malária (S.N.M.);
Serviço Nacional de Peste (S.N.P.);
Serviço Nacional de Tuberculose (S.N.T.);
Serviço de Saúde dos Portos (S.S.P.);
Serviço Nacional de Câncer (S.N.C.);
Delegacias Federais de Saúde (D.F.S.);
Cursos de Departamento Nacional de Saúde (C.D.N.S.).

O *Departamento Nacional da Criança* tem por fim defender e proteger a criança, promovendo o estímulo de todas as atividades nacionais relativas à maternidade, à infância e à adolescência, coordenando a assistência técnica no país, de todas as instituições públicas e particulares que se destinam ao exercício de quaisquer atividades concernentes aos problemas da maternidade, infância e adolescência. Estudar os critérios a serem adotados na concessão de auxílios, contribuições ou subvenções federais, para o êxito dessas atividades, e no controle da aplicação de quaisquer recursos para esse fim, concedidos pela União ou decorrentes de leis federais.

Realização de cursos de aperfeiçoamento e divulgação de conhecimentos referentes à proteção da maternidade, infância, ou adolescência.

Órgãos do Departamento Nacional da Criança:

Divisão de Organização e Cooperação (D.O.C.);
Divisão de Proteção Social (D.P.S.);
Serviço de Administração (S.A.);
Serviço de Estatística (S.E.);
Serviço de Educação e Divulgação (S.E.D.);
Cursos de Departamento Nacional da Criança (C.D.N.Cr.);
Instituto Fernandes Figueira (I.F.F.);
Delegacias Federais da Criança (D.F.Cr.).

O *Instituto Oswaldo Cruz* se constitui dos seguintes órgãos:

Divisão de Estudos de Endemias (D.E.E.);
Divisão de Fisiologia (D.F.);
Divisão de Higiene (D.H.);
Divisão de Microbiologia e Imunologia (D.M.I.);
Divisão de Patologia (D.P.);
Divisão de Química e Farmacologia (D.Q.F.);
Divisão de Vírus (D.V.);
Divisão de Zoologia Médica (D.Z.M.);
Seção de Administração (S.A.);
Seção Auxiliar (S.A.);

Biblioteca (B.);

Museu (M.).

b) *Ministério da Educação e Cultura* — Com a sua rede de hospitais-escolas, Instituto e Serviços Médicos e Para-Médicos, ligados às diversas Universidades brasileiras, Campanha Nacional de Educação Rural.

c) *Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio* — Atua no setor da assistência médico-social, através da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho e, pode-se dizer, indiretamente pela ação fiscalizadora do Departamento Nacional de Previdência Social sobre nossas autarquias de previdência e assistência social, que dispõem de serviços médicos e importante rede hospitalar. São atribuições relacionadas com a saúde de nossos trabalhadores e seus beneficiários.

Cinco Institutos de Aposentadoria e Pensões de âmbito nacional e natureza profissional: Industriários (I.A.P.I.); Comerciais (I.A.P.C.); Empregados em Transportes e Cargas (I.A.P.T.E.C.); Marítimos (I.A.P.M.); e Bancários (I.A.P.B.). Vinte e nove Caixas de Aposentadoria e Pensões de âmbito territorial; Instituto de Previdência e Assistência do Estado (I.P.A.S.E.); possui o Hospital dos Servidores do Estado, considerado n.º 1 no Brasil; Serviço de Alimentação da Previdência Social (S.A.P.S.), de âmbito nacional.

d) *Ministérios Militares* — Com seus hospitais e serviços próprios.

e) *Ministérios outros* — Também com serviços médicos e hospitalares.

2 Estruturas inferiores

Segundo o livro intitulado: "*Instituições hospitalares e para-hospitalares do Brasil*", do Dr. Aureliano de Campos Brandão, existiam no Brasil, em 1950, 1.791 hospitais com 162.515 leitos, para uma população de 52 milhões de habitantes, sendo, portanto, de 1,8 o coeficiente de leitos por mil habitantes, quando o ótimo seria de 5 por mil ou 1 para 200.

De acordo com esse coeficiente a distribuição de leitos se processa da seguinte maneira: 1.º) Distrito Federal: 5,8%; 2.º) Rio Grande do Sul: 4%; 3.º) Guaporé: 3,4%; 4.º) Santa Catarina: 2,7%; 5.º) Acre: 2,6%; 6.º) São Paulo: 2,3%; 7.º) Mato Grosso, Amapá e Rio Branco: 2,06%; (esses os Estados e Territórios com o coeficiente de leitos por mil habitantes acima da média do Brasil de 1,8%); 8.º) Minas Gerais: 1,7%; 9.º) Rio de Janeiro: 1,0%; 10.º) Espírito Santo, Pará, Paraná: 1,5%; 11.º) Amazonas: 1,3%; 12.º) Pernambuco: 1,1%; 13.º) Bahia, Rio Grande do Norte e Sergipe: 1,0%; 14.º) Paraíba: 0,9%; 15.º) Alagoas, Ceará, Goiás: 0,6%; 16.º) Piauí: 0,4%; 17.º) Maranhão: 0,3%.

Relativamente ao Maranhão, colocado em último lugar apenas a Capital São Luís, com 122 mil habitantes possui hospitais, ficando, pois, sem recursos desse gênero, quase todo o Estado com uma população de 1.400 mil habitantes, distribuída pelos 71 municípios das suas 13 zonas fisiográficas.

Para maiores detalhes consultar o livro do Dr. Brandão que especifica pormenorizadamente todos os serviços hospitalares e para-hospitalares do Brasil, inclusive número de leitos, nos Estados, Territórios e Municípios, existentes em 1950.

O Brasil em 1950, possuía 19.607 médicos. (1)

Distribuição: — 1.º Estado de São Paulo: 5.417 (Capital: 2.923; Interior: 2.494); 2.º Distrito Federal: 4.672; 3.º Minas Gerais: 2.362 (Capital: 758; Interior: 1.604); 4.º Rio Grande do Sul: 1.649 (Capital: 773; Interior: 876); 5.º Bahia: 1.096 (Capital: 601; Interior: 495); 6.º Pernambuco: 821 (Capital: 619; Interior: 292); 7.º Rio de Janeiro: 783 (Capital: 283; Interior: 500); 8.º Paraná: 648 (Capital: 282; Interior: 366); 9.º Ceará: 318 (Capital: 201; Interior: 117); 10.º Pará: 281 (Capital: 247; Interior: 34); 11.º Santa Catarina: 246 (Capital: 48; Interior: 198); 12.º Goiás: 185 (Capital: 48; Interior: 137); 13.º Paraíba: 181 (Capital: 77; Interior: 104); 14.º Espírito Santo: 163 (Capital: 70; Interior: 93); 15.º Alagoas: 141 (Capital: 89; Interior: 52); 16.º Mato Grosso: 126 (Capital: 20; Interior: 106); 17.º Rio Grande do Norte: 112 (Capital: 69; Interior: 43); 18.º Maranhão: 103 (Capital: 85; Interior: 18); 19.º Piauí: 88 (Capital: 52; Interior: 36); 20.º Sergipe: 84 (Capital: 59; Interior: 25); 21.º Amazonas: 71 (Capital: 64; Interior: 8); 22.º Acre: 20 (Capital: 11; Interior: 9); 23.º Amapá: (Capital: 12; Interior: 4); 24.º Guaporé: 15 (Capital: 13; Interior: 2); 25.º Rio Branco: 8 na Capital Boa Vista.

Existiam, em 1950, mais de 12 mil médicos nas Capitais (1/821) e 7.500 para o Interior, com uma população pouco acima de 42 milhões de habitantes. Percentual de leitos hospitalares superior ao índice considerado ótimo de 1/200, nas Capitais (1/161), e grande deficiência no Interior. Excesso de médicos em Recife e nas Capitais das Grandes Regiões Leste e Sul. Apenas nos Territórios do Acre e Guaporé existem médicos e hospitais em tôdas as suas zonas fisiográficas e respectivos municípios. Médicos em tôdas as zonas fisiográficas e municípios do Rio Grande do Sul e Amapá. 18 zonas fisiográficas e 478 municípios do Brasil sem médicos residentes. 62 zonas fisiográficas, 1.182 municípios, sem hospital. (2)

Conclusões de nossas pesquisas:

Índices ótimos — Médicos: 1 para mil habitantes; leitos: 1/200 ou 5 por mil.

Brasil: Estados e Territórios — Capitais: 9.924.969 habitantes; Médicos: 12.084 (1/821); Hospitais: 590; Leitos: 61.788 (1/161); Interior: 42.720.510 habitantes; Médicos: 7.523 (1/5.678); Hospitais: 1.201; Leitos: 100.727 (1/424); Total: 52.645.479 habitantes; Médicos: 19.607

(1) Fonte: Relação de Médicos fornecida pelos Departamentos Estaduais de Estatística.

(2) Fontes: Instituições hospitalares e para-hospitalares do Brasil, Dr. Aureliano de Campos Brandão, edição de 1952; anuário estatístico do Brasil, edição de 1952; resoluções da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Geografia e Estatística, números 366 a 403, de 1952, edição de 1953.

(1/2.685); Hospitais: 1.791; Leitos: 162.515 (1/323); *Zonas fisiográficas*: 226; Com Médicos: 208; Sem Médicos: 18; Com Hospitais: 164; Sem hospitais: 62; *Municípios*: 1.892 (inclusive os Municípios compreendidos na região da Serra dos Aimorés, território em litígio entre os Estados de Minas Gerais e E. Santo); com Médicos: 1.414; Sem Médicos: 478; Com Hospitais: 710; Sem Hospitais: 1.182.

Grande Região Norte: Estados e Territórios: Capitais — 505.774 habitantes; Médicos: 355 (1/1.424); Hospitais: 27; Leitos: 3.813 (1/133); *Interior*: 1.377.551 habitantes; Médicos: 57 (1/24.167); Hospitais: 29; Leitos: 2.507 (1/549); *Total*: 1.883.325 habitantes; Médicos: 412 (1/4571); Hospitais: 56; Leitos: 6.320 (1/298). *Zonas fisiográficas*: 26 (abrangem 99 municípios); com Médicos: 21; Sem Médicos: 5; Com Hospitais: 15; Sem Hospitais: 11; *Municípios*: 99; Com Médicos: 39; Sem Médicos: 60; Com Hospitais: 26; Sem Hospitais: 73.

Grande Região Nordeste: Estados e Territórios: Capitais — 1.381.476 habitantes; Médicos: 1.192 (1/1.159); Hospitais: 96; Leitos: 11.058 (1/125); *Interior*: 11.271.148 habitantes; Médicos: 572 (1/173.402); Hospitais: 65; Leitos: 3.558 (1/3.167); *Total*: 12.562.624 habitantes; Médicos: 1.764 (1/19.705); Hospitais: 161; Leitos: 14.616 (1/859). *Zonas fisiográficas*: 64 (abrangem 417 municípios); Com Médicos: 56; Sem Médicos: 8; Com Hospitais: 29; Sem Hospitais: 35; *Municípios*: 417; Com Médicos: 219; Sem Médicos: 198; Com Hospitais: 56; Sem Hospitais: 361.

Grande Região Leste: Estados e Distrito Federal: Capitais — 3.519.855 habitantes; Médicos: 6.443 (1/546); Hospitais: 304; Leitos: 32.180 (1/109); *Interior*: 15.642.890 habitantes; Médicos: 2.717 (1/5.757); Hospitais: 363; Leitos: 26.494 (1/590); *Total*: 19.162.745 habitantes; Médicos: 9.160 (1/2.092); Hospitais: 667; Leitos: 58.674 (1/326). *Zonas fisiográficas*: 53 (abrangem 671 municípios); Com Médicos: 52; Sem Médicos: 1; Com Hospitais: 45; Sem Hospitais: 8; *Municípios*: 671; Com Médicos: 554; Sem Médicos: 117; Com Hospitais: 254; Sem Hospitais: 417.

Grande Região Sul: Estados: Capitais — 2.754.673 habitantes; Médicos: 4.026 (1/648); Hospitais: 129; Leitos: 19.748 (1/139); *Interior*: 14.428.921 habitantes; Médicos: 3.934 (1/3667); Hospitais: 716; Leitos: 60.390 (1/239); *Total*: 17.183.594; Médicos: 7.960 (1/2.158); Hospitais: 845; Leitos: 80.138 (1/214); *Zonas fisiográficas*: 63; Com Médicos: 63; Sem Médicos: —; com hospitais: 59; Sem hospitais: 4; *Municípios*: 593; Com Médicos: 534; Sem Médicos: 59; Com hospitais: 342; Sem hospitais: 251.

Grande Região Centro Oeste: Estados: Capitais — 112.290 habitantes; Médicos: 68 (1/1.651); Hospitais: 16; Leitos: 998 (1/112); *Interior*: 1.650.901 habitantes; Médicos: 243 (1/6.794); Hospitais: 45; Leitos: 1.760 (1/938); *Total*: 1.763.191 habitantes; Médicos: 311 (1/5.669); Hospitais: 61; Leitos: 2.758 (1/639). *Zonas fisiográficas*: 20; Com Médicos: 16; Sem Médicos: 4; Com Hospitais: 16; Sem hospitais: 4; *Municípios*: 112; Com Médicos: 72; Sem Médicos: 40; Com Hospitais: 32; Sem hospitais: 80.

Estes dados confirmam de maneira indiscutível a péssima distribuição de médicos, hospitais e serviços para hospitalares no Brasil.

DISCUSSÃO

Não há propriamente crise de hospitais, estamos com perto de 190.000 leitos, segundo o I.B.G.E., mas péssima distribuição de médicos, leitos e serviços para hospitalares.

A criação e funcionamento, quer das estruturas superiores, quer das inferiores, depende do fator-humano, principalmente médico, tratando-se de política hospitalar.

Já atingimos a índices superiores ao ótimo em algumas áreas, tanto em leitos, quanto em número de médicos, mas temos zonas fisiográficas inteiras e muitos municípios abandonados!...

Sob a dependência do Ministério da Saúde se acham o Departamento Nacional de Saúde com a D.O. Hospitalar, a D.O. Sanitário, Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina, S.N. de Educação Sanitária, etc.; o Departamento Nacional da Criança e outros importantes setores, mas está no esquecimento o seu principal alicerce: o Médico!...

Deveria haver no Ministério da Saúde, um organismo que informasse prontamente aos interessados onde houvesse excesso, ou falta de profissionais, de especialistas, quais as possibilidades de cada região, os prováveis empregadores, quais as regiões, Estados, zonas fisiográficas, cidades e municípios, para melhor distribuição de todos esses elementos pelas diferentes regiões do País e ainda mais corrigir a má distribuição de hospitais, impedir a criação de Serviços anti-econômicos. Trabalhar em equipe com todas as estruturas, estando sempre com a atenção voltada para as zonas fisiográficas e municípios desprovidos de médico e hospital.

Nossos navios de cabotagem têm os seus médicos de bordo, apesar de constantemente atracarem em portos, que dispõem de todos os recursos!...

E os Municípios?

— Segundo o Censo de 1950, estamos com 478 municípios sem médicos residentes, alguns com mais de 30.000 habitantes!... 62 zonas fisiográficas, 1.182 municípios sem hospital!...

Devíamos aproveitar nossos médicos recém-formados, assistidos e orientados pelo organismo conveniente, no sentido de encaminhá-los para os municípios carentes dos seus serviços.

Para prover de médicos os 478 municípios sub-desenvolvidos, seria mister uma verba anual de 60 milhões de cruzeiros, donde sairia o ordenado de cerca de 10.000 cruzeiros mensais para cada médico.

Seria conveniente que os médicos fossem submetidos a um curso intensivo de pelo menos 3 meses, durante o qual já estariam percebendo os 10.000 cruzeiros por mês, dos quais eles já tirariam o necessário para a compra de livros e primeira aparelhagem. Tais medidas compensariam em larga escala,

tôdas as despesas feitas, pois é evidente que elas teriam por consequência benefícios incalculáveis para o país.

Nesse curso recordariam obstetrícia, puericultura e pediatria, cirurgia, ortopedia e traumatologia, clínica médica, cirúrgica, medicina legal, higiene, principalmente profilaxias diversas, combate de mscas, mosquitos, etc. ... Aprenderiam no curso a maneira de se conduzirem no interior, improvisando de início o consultório em casa ou loja vazia, passando a atender a população dentro do regime de tempo integral, mas procurando estabelecer horários de consulta. Informados de que nessas municípios atrasados, geralmente quem pode pagar não o deseja porque é "amigo" e o que não pode não paga porque o "rico", isto é, o médico "está ali para atender aos pobres", deve ir ministrando sempre que possível educação sanitária, explicando além disso a natureza do trabalho médico e como é feito nas grandes cidades. Reservaria duas ou três horas do dia para fazer clínica particular àqueles que pudessem pagar; preços módicos da consulta e visita, de acôrdo com o sub-desenvolvimento da região. Estaria implantando hábitos civilizadores. Regra geral, o prefeito dêsses municípios não olha com simpatia a presença do médico. Vê um concorrente político. Procura subjugá-lo, fingindo-se "amigo", colocando-o sob as suas ordens imediatas, fazendo demonstrações públicas de que a presença do facultativo resultou do "prestígio" da política dominante.

Proponho método diferença para se colocar médico no interior. O Governo Federal dá o médico. O prefeito deve fazer o resto.

A Divisão de Organização Hospitalar, articulada com o organismo acima citado, deveria fornecer ao médico que fosse para o interior a planta do futuro hospital progressivo flexível e demais serviços tecnicamente estudados para o município. Princípio básico: eficiência, simplicidade de construção, leito dia o mais econômico possível, tendo uns poucos para maternidade, os restantes para clínica médica e cirúrgica, adultos e crianças, e ambulatório com todos os requisitos, dividido em duas partes distintas, separadas, podendo inicialmente funcionar como posto de higiene e ambulatório para adultos e da outra com entrada independente, servindo de posto de puericultura: tendo consultório para gestantes, gabinete dentário, clínica de crianças e lactário. A construção começaria pelo ambulatório.

Dizem-se os municípios autônomos, mas todos os anos recebem do governo a verba federal do imposto de renda: 500 mil cruzeiros no mínimo, com finalidades exclusivamente sociais!...

Nenhum município, com renda própria anual inferior a quinze milhões de cruzeiros deveria deixar de ter o seu hospital próprio. A Lei n.º 2.134, de 14 de dezembro de 1953, denominada Lei Baleeiro, assegura o financiamento a longo prazo de serviços públicos nos municípios, da parte das Caixas Econômicas Federais e Estaduais, bem como das Instituições de Previdência Social até o máximo de 20 (vinte) vezes a última cota anual do imposto de renda.

O Estado de Goiás, por exemplo, tendo 77 municípios, 28 ainda não possuíam médico, em 1951. Está vivendo interessantíssima experiência, com a

criação do Serviço Itinerante de Saúde, tendo por finalidade prestar assistência médica preventiva e curativa, às localidades do interior resprovidas de médico.

Trata-se de órgão integrante dos Serviços Distritais, constando de Postos de Itinerantes e Unidades de Saúde. Cada P.I. é um órgão móvel, funcionando sob a chefia de um médico, auxiliado por um dentista, podendo ter outros servidores, além do condutor de veículo utilizado. Os ordenados do pessoal itinerante constam de uma parte fixa, mensal, e uma diária relativamente alta cujo fim é neutralizar o natural interesse em permanecer na capital, ex: — médico, ordenado fixo mensal de 3.000 cruzeiros, diária: 250 cruzeiros. (3)

Nosso levantamento médico sociológico do Estado do Ceará, relativo a 1951 (4) trabalhos de equipe com técnicos do Departamento Estadual de Estatística revelou os seguintes resultados: 68 municípios com população superior a 2 milhões de habitantes, sem hospital (75% da população do Estado). 32 municípios população superior a 850 mil habitantes, sem médico e hospital (mais de 30% da população estadual). 36 municípios com médicos, mas desprovidos de leitos hospitalares: mais de 1 milhão e duzentos mil habitantes, 44% da população. Médicos na proporção ínfima de 1 para 18 mil habitantes. 11 municípios apenas com médico e hospital; 638 mil habitantes, (24% da população do Estado). Os municípios com médico e hospital fixavam 36 habitantes por km². Os dotados de médicos, mas sem hospital: 16 habitantes por km², e os sem médico e hospital: 15,5 por km². Fortaleza: 13 ambulâncias; o Interior: 1 no município de Itapipoca, doada pelo F.I.S.I. Apesar da violentíssima crise climática de 1951 a 53 e da grande mortalidade principalmente infantil, na época do flagelo, não foi lembrada uma iniciativa semelhante a de Goiás, que certamente proporcionaria naquela ocasião fecundos resultados. E' nestas épocas de crise, que podemos sentir o valor do médico. Extraímos do Relatório do "Departamento de Obras contra as Secas", o seguinte tópico:

"O Serviço de Assistência Médica não descuroou um só instante em atender ao operariado que trabalhou em 1952, nos diversos setores dêste Departamento.

A crise climática que assolou o Nordeste, notadamente os Estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, elevando a 95.430 o número de operários em trabalho, obrigou ao desenvolvimento do Serviço Médico, exigindo dos seus responsáveis o máximo esforço e dedicação, demonstrados pelos resultados obtidos.

(3) Vida "Documentário" em "Revista do Serviço Público", Ano XVI, Vol. IV — N.º 2, novembro de 1953, pág. 137, trabalho de JOSÉ PEIXOTO DA SILVEIRA, NILTO PO-CARO — JURACY GRIPP COTTA e JOÃO VAZ PINTO

(4) Fonte: Publicação do Departamento Estadual de Estatística do Ceará, 1953.

Na seca passada de 1932-33, por exemplo, considerável foi o número de casos das moléstias do grupo tifo paratifo, elevando-se a 15.990 o total de óbitos.

Felizmente, em 1952, mercê das providências tomadas pelo Serviço médico, foram registrados apenas 11 óbitos."

Grandes e interessantíssimos ensinamentos resultaram da viagem que este ano, fiz em comissão ao Estado de São Paulo, como técnico do gabinete do Dr. Edgard Teixeira Leite, atual Conselheiro Presidente do C.N.E. Em virtude da visita feita ao Departamento de Estatística do Estado de São Paulo, e dos entendimentos havidos com o seu Diretor, Dr. Mário Penteado de Faria e Silva, apoiado por competentíssimos técnicos, estamos ultimando o levantamento econômico, médico-social e cultural, das regiões ecológicas (zonas fisiográficas) do Estado de São Paulo, trabalho de grupo entre o C.N.E. e o D.E.E.S.P., havendo, inclusive, promessa verbal da parte do Dr. Mário Penteado de publicar o levantamento em apêço.

Método interessante é o da corrente que considera a Saúde Pública um problema de super estrutura. Importantíssimo exemplo, nesse sentido, está a experiência pioneira do Serviço Especial de Saúde de Araraquara, unidade piloto do Estado de São Paulo, localmente autônomo, enfeixando numa direção única todas as atividades de saúde pública do município, procurando melhorar o padrão de vida do homem rural, dando-lhe assistência. Norteado por dois interessantes decretos do Governo de São Paulo: n.º 17.357 de 2-7-47 que criou o Serviço Especial de Saúde e o de n.º 22.441, de 30-6-53, que aprova o Regulamento do Conselho Estadual de Assistência Hospitalar. Parece-me o Serviço interessantíssimo, quando o visitei este ano. No meu modo de entender é uma experiência que merece ser imitada em municípios mais desenvolvidos e com população superior a 50 mil habitantes. Caso contrário tornar-se-á extremamente dispendioso para o Governo, pela imprescindível complementação econômica da população local, apoiando o serviço especial de saúde no município.

Outra corrente é a fundamentada na hipótese de que a Saúde Pública é um problema de estrutura e que pelas atividades médico-sanitárias poder-se-á transformar a fisionomia nacional.

Raimundo Girão, em História Econômica do Ceará, diz que a correção ao trabalho depende da defesa sanitária e educacional de nossas populações.

Parece-me que os métodos poderiam variar de conformidade com o desenvolvimento maior ou menor de cada região.

A própria comunidade do Serviço de Assistência Médica da Previdência Social (SAMPS), criada pela Lei 1.532, de 31 de dezembro de 1951, deveria estar recebendo orientação técnica do organismo acima referido (equipe de médico, economista, contabilista, desenhista, estatístico, assistentes sociais, etc.).

As resoluções de nossos problemas de saúde dependem de sistematização, continuidade, intenso e bom trabalho de equipe de tôdas as nossas estruturas, visando um mesmo e elevado fim.

RESUMO

Foram estudados inicialmente os problemas de nossas estruturas superiores (Ministérios) relacionados com a política médico-hospitalar. A seguir das estruturas inferiores. Chamou-se atenção para o fato de estar o Brasil atualmente com perto de 190.000 leitos, achando-se, neste particular, em segundo lugar na América e em oitavo no mundo, mas infelizmente é péssima a nossa distribuição de leitos e de médicos no País. Super saturação do mercado de trabalho médico e para-médico em algumas localidades, enquanto zonas fisiográficas inteiras, abrangendo muitos municípios, alguns milhões de habitantes, permanecem desamparados de qualquer assistência!... Baseado em observações pessoais, levantamentos estatísticos, visão panorâmica de nossa política médico-hospitalar, foram discutidas as diversas tendências das atuais correntes que lideram a Saúde Pública no Brasil. Mostrou-se que o médico ainda continua esquecido no própria Ministério da Saúde, urgindo, quanto antes, a criação de um Departamento altamente especializado no Ministério da Saúde, para equilibrar a distribuição de médicos e de leitos, propiciando melhor coordenação da Saúde no Brasil.

CONCLUSÕES

Recomenda-se:

- 1.º) A criação de um Departamento Nacional do Mercado de Trabalho Médico e Para-médico no Ministério da Saúde, para boa distribuição de Médicos e Hospitais e mais ampla coordenação da Saúde no Brasil;
- 2.º) A colocação de facultativos em todos os municípios sem médico, orientados e encaminhados pelo Departamento Nacional do Mercado de Trabalho Médico e Para-Médico do Ministério da Saúde e nos moldes acima sugeridos, ou que melhor o sejam a fim de que promovam salutar impulso local, e sejam criados serviços hospitalares e para-hospitalares;
- 3.º) Maior autonomia da Divisão de Organização Hospitalar do Ministério da Saúde, a fim de que nenhum projeto hospitalar ou para-hospitalar seja executado sem a sua aprovação;
- 4.º) Não devem ser criados municípios no Brasil desprovidos de médicos, maternidade e hospital;
- 5.º) Melhor cobertura hospitalar é para hospitalar de nossas zonas fisiográficas e municípios; mais adequada ramificação das linhas fundamentais de nossa assistência médica e para-médica nas diversas regiões hospitalares do Brasil!...

Os Estudos de Economia Doméstica na Formação da Mulher Rural

NEWTON BELEZA

Superintendente do Ensino Agrícola e Veterinário

ASSUME para nós interesse particular a difusão que se fizer sobre estudos de economia doméstica para que chegue a todos o conhecimento de seus objetivos, até criar-se o senso — que ainda nos falta — da responsabilidade pública e coletiva nesse campo de realizações.

Surgirá disso um balanço da nossa situação, evidenciando-se não somente o que ainda não se fez — que é quase tudo — como o que já se tem feito — que é muito pouco em relação aos genuínos reclamos de nosso desenvolvimento social — mas, ainda assim, está desconhecido de quase toda a gente.

Costuma-se, com certa razão, acusar o povo brasileiro de não ter iniciativa para os empreendimentos sociais ou dêles alhear-se, contando sempre com a mediação do governo para operar o milagre da solução de seus problemas. Não seria talvez difícil verificar-se também que a própria administração pública tolhe a iniciativa particular, arvorando-se em detentora de todos os poderes, sem auscultar a opinião pública.

Deixando de lado esse aspecto psicológico de nossa formação, com fundamento em nossas origens, é curioso observar-se que, no caso dos estudos de economia doméstica, tem a iniciativa particular precedido a ação pública.

Até bem pouco tempo, em verdade, nas estruturações do ensino entre nós, não se cogitara dos estudos de economia doméstica como cursos autônomos regulares. Data de pouco a consagração em lei dos estudos de economia doméstica, em nível correspondente ao colegial, não portanto ainda de grau superior, como seria de desejar.

Antes, porém que a União instalasse escolas de economia doméstica ou incluísse em lei essa modalidade de ensino, em vários pontos do país foi sendo tentada, por iniciativa particular, a manutenção de cursos dessa natureza. E coube a uma das menores e mais modestas unidades da Federação — o Estado do Rio Grande do Norte — como pioneiro, assegurar a existência de um estabelecimento condigno na especialidade, abrindo novos rumos ao sistema educacional brasileiro. Há mais de 40 anos existe, de fato, uma Escola de Economia Doméstica em Natal, justamente afamada em todo o país, e conhecida de todos nós.

Através do Ministério da Agricultura, em 1946, com o Decreto-lei número 9.613 e com o Decreto n.º 21.667, pela primeira vez, foram estabelecidos e regulamentados os cursos de Magistério de Economia Rural Doméstica, destinados sobretudo à educação para as atividades tipicamente femininas no âmbito da vida dos campos, ao mesmo tempo em que era assegurada à mulher igualdade de direito quanto a ingresso em todos os cursos para formação agrícola.

Antes disso, com a regulamentação do ensino agrícola que baixou com o Decreto n.º 8.319, de 20 de outubro de 1910, vagamente foram previstas, mas nunca postas em execução, umas escolas domésticas agrícolas, de caráter elementaríssimo, ligadas aos estudos primários, visando a *preparar as filhas dos cultivadores para os misteres da vida agrícola*, conforme a expressão contida na própria lei.

Somente depois da vigência do Decreto-lei n.º 9.613, de 20 de agosto de 1946, que codificou a chamada Lei Orgânica do Ensino Agrícola, é que começou a existência oficial dos cursos de economia rural doméstica, cuja execução foi iniciada como parte do programa a que se propunha a Comissão Brasileiro-Americana de Educação das Populações Rurais, mantida então em regime de acôrdo entre os Governos Brasileiro e Norte-Americano.

Havendo o Governo Norte-Americano perdido o interesse na manutenção desse acôrdo — de sorte muito diversa de outro — idêntico lavrado na mesma época para o ensino industrial, que até hoje subsiste com excelentes resultados — passaram os cursos de economia rural doméstica a ser mantidos com recursos não somente da Comissão Brasileira de Assistência Educativa das Populações Rurais, em que se transformou a Comissão Brasileiro-Americana, como de dotações específicas consignadas na Verba 3 do Orçamento da União para serviços educativos e culturais.

Como um dos principais colaboradores e, portanto, intérpretes da Lei Orgânica do Ensino Agrícola, devo prestar o meu depoimento de que a solução adotada, com fundamento em recursos orçamentários de natureza instável, prejudicou o desenvolvimento e a consolidação do ensino da economia rural doméstica, que até hoje não tem a organização definitiva que se prevê no ato de sua criação.

De conformidade com a lei, a sua manutenção devia fazer-se ou pela criação, em caráter permanente, de escolas de economia rural doméstica isoladas, ou de cursos dessa especialidade em conexão com as escolas de agricultura já existentes, ou a serem fundadas, para rapazes, correndo as respectivas despesas, em qualquer das duas hipóteses, por conta das mesmas dotações orçamentárias que servem à rede federal de estabelecimentos de ensino agrícola.

Ficou também prejudicado o que dispõem sãbiamente os artigos 51 e 52 e seus incisos, da Lei Orgânica do Ensino Agrícola no Título V — Do ensino agrícola feminino — pelos quais foi assegurado às mulheres o direito já conferido aos homens de ingresso em todos os cursos de ensino agrícola, ao mesmo tempo em que é traçada uma orientação para os casos especiais de preparação feminina.

Não obstante os termos claros da Lei, como antes de sua existência, não vinham sendo até agora franqueadas às mulheres as matrículas nos cursos de iniciação agrícola, de mestria agrícola e agrotécnicos, nem sequer havia sido destinada à preparação feminina nenhuma escola dêsse tipo, embora houvesse sido prevista ou a coeducação quando aconselhável, ou escolas especialmente para mulheres.

Numerosos foram, entretanto, os novos estabelecimentos surgidos nestes últimos tempos, sobretudo em regime de acôrdo com os Estados, orientados sempre para a educação de homens, sobrepondo-se por consequência a rotina aos dispositivos da lei, cujos fundamentos repousam quase sempre, como no caso dos estudos de economia doméstica, em tendências, aspirações e interesses sociais.

Somente agora estão sendo tomadas as primeiras providências para a execução dêsse aspecto da Lei, que encarou acertadamente a educação como um todo que se propõe atingir, em sua atuação modificadora, homens e mulheres sem distinção e em tôdas as idades, estejam dentro do recinto das escolas ou vivam dispersos na comunidade, absorvidos nos seus afazeres cotidianos.

Pouco significaria, de fato, a existência de cursos de economia rural doméstica se fôssem concebidos para viver isoladamente, e não como partes integrantes de um sistema educacional que ofereça articulação para cima e para baixo e para todos os lados, em ciclos que se superpõem e se juxtapõem num perfeito regime de vazos comunicantes.

Nem seria obra de justiça, de simples justiça, que se mantivessem cursos de formação agrícola, correspondentes aos níveis ginasial e colegial, só para homens, com exclusão de mulheres, desclassificando-se por si mesmo um diploma legal que traisse no seu texto a ignorância dos direitos e conveniências sociais, que só pode ser perdoável aos indivíduos.

O simples exame do papel desempenhado pela mulher no conjunto social demonstra ser absolutamente indispensável a sua colaboração consciente em qualquer empreendimento. O seu raio de influência é maior do que o do homem, cujas modificações para melhor quase sempre se restringem aos seus próprios atos, enquanto a mulher, pela sua própria natureza messiânica as transmite a todos aqueles com quem convive.

De outro lado, incumbe à mulher a administração do lar, que constitui uma unidade econômica de que depende a vida social, para o seu equilíbrio e aperfeiçoamento. Se todos os lares, ou a sua maioria forem bem administrados, se progredirem na adoção de métodos racionais de viver, receberá o conjunto social o reflexo e os benefícios dessa situação.

Não será possível, portanto, pensar-se em melhoramento dos processos utilizados na agricultura, em desenvolvimento do meio rural, em aperfeiçoamento dos padrões de vida nos campos sem a adesão consciente da mulher preparada em igualdade de condições com aqueles em cuja companhia irá viver, como esposa, companheira, professora, mãe ou irmã.

Reconheça-se também, em benefício do interesse público a que todos nos devotamos, que a Lei Orgânica do Ensino Agrícola, com as belas transforma-

ções de ordem educativa que nos trouxe, ainda contém as suas falhas, havendo mesmo deixado obscuros alguns pontos relacionados com os estudos de economia doméstica. Acha-se a Superintendência do Ensino Agrícola e Veterinário empenhada no momento, em fazer-lhes as correções necessárias.

Ficaremos na dependência de um ato do Legislativo para que se corrijam algumas dessas falhas, o que implica, evidentemente, num transcurso de tempo bem longo, pois que um projeto de Lei, habitualmente, não transita nas duas casas do Congresso dentro de uma legislatura. Não são, todavia, de inadiável importância os pontos a serem corrigidos em Lei. Entre eles inclui-se, todavia, a necessidade, conquanto não premente, de se prever o ensino de economia doméstica no quadro do ensino superior do país.

A premência maior de alteração, no que diz respeito particularmente à economia rural doméstica, prende-se aos seus currículos que foram baixados pelo Decreto n.º 21.667, de 20 de agosto de 1946, e que, à luz da experiência, não se têm revelado satisfatórios. Em verdade, se tivesse havido tempo para estudo mais acurado, poderiam eles ter sido considerados insuficientes, mesmo à data de sua aceitação.

Como resultado dos estudos, das observações e das experiências colhidas posteriormente pela Superintendência do Ensino Agrícola e Veterinário, no interregno de cerca de oito anos decorridos da data da assinatura do referido decreto, já foram elaborados outros para o curso de magistério de economia rural doméstica, que melhor correspondem à conveniência do ensino dessa especialidade.

Compõem-se os novos currículos das seguintes disciplinas:

Cultura Geral

Português
Matemática
Ciências Físicas e Naturais

Cultura Técnica

Atividades Agrícolas
Desenho Aplicado
Dietética e Arte Culinária
Noções de Puericultura
Indústrias Rurais Caseiras
Confecção de Adornos e Utensílios Domésticos
Corte e Costura
Higiene e Enfermagem
Noções de Psicologia Educacional e Sociologia Rural
Metodologia
Administração Escolar
Administração e Arranjo do Lar Rural

Práticas Educativas

Recreação e Jogos Educativos
Canto Orfeônico

Como parte de um trabalho de revisão procedida em todos os currículos referentes aos cursos de que trata a Lei Orgânica do Ensino Agrícola, foi o novo currículo de economia doméstica incluído num projeto de decreto para a aprovação do novo Regulamento dos Currículos do Ensino Agrícola, recentemente encaminhado ao Senhor Presidente da República, com plena aprovação e aplausos do Ministro Munhoz da Rocha, atual detentor da pasta da Agricultura. Oportunamente, será encaminhado o expediente necessário para as modificações aconselháveis na própria Lei, conforme autorização de Sua Excelência.

E' motivo de satisfação especial anunciar estas novas, no momento em que se promove, no recinto da Universidade Rural do km. 47, uma conferência de Economia Doméstica, porventura a primeira no gênero, que indica o quanto vem tomando vulto o interesse pela implantação definitiva entre nós dos estudos dessa especialidade.

Deve-se a iniciativa principalmente aos esforços de especialistas que trabalham no Escritório Técnico de Agricultura, mantido mediante um acôrdo entre os Governos Brasileiro e Norte-Americano, entre os quais se encontra Miss Dorothy Elizabeth Williams, que se tem devotado à expansão e ao aperfeiçoamento dos estudos de economia doméstica no Brasil.

Ficará a aplicação dos novos currículos condicionada a princípios educacionais genéricos, que asseguram a sua maior eficiência e já incorporados à Lei Orgânica do Ensino Agrícola, como sejam:

— Fundamento nas atividades sociais em que repousa o convívio e a interação de todos os seres humanos.

— Sentido cultural à sua organização para que se integre no sistema geral de educação.

— Conjugação de cursos regulares com a educação extensiva para que se beneficiem de um constante melhoramento para a vida os que se acham fora da chamada idade escolar.

— Igualdade de direito a homens e mulheres para a garantia de harmonização no desenvolvimento do conjunto social.

SUMÁRIO

Ao ensejo da reunião da 1.^a Conferência de Economia Doméstica, realizada na Universidade Rural do km 47 de 11 a 16 de julho dêste ano, faz o autor um balanço do que tem ocorrido em nosso país para estudos da especialidade, concluindo que data de muito pouco tempo o reconhecimento oficial de cursos dessa natureza.

De modo geral, antecipou-se a iniciativa particular sôbre as providências emanadas dos poderes públicos, registrando-se além de várias outras tentativas na esfera particular, a existência de há mais de 40 anos, de uma Escola de Economia Doméstica em Natal, no Rio Grande do Norte, justamente afamada e conhecida em todos os recantos do país.

Entretanto, foi sômente após a vigência do Decreto-lei n.º 9.613, de 20-8-46, que codificou a chamada Lei Orgânica do Ensino Agrícola, que começou a existência oficial de cursos de economia doméstica aplicada à agricultura.

Aponta, todavia, o autor as falhas verificadas na aplicação da referida Lei, o que tem contribuído para um atraso maior na implantação entre nós de cursos condignos de economia doméstica.

Entre as falhas, salienta a maneira precária por que foi iniciado o seu funcionamento quanto a recursos financeiros, em desigualdade de condições com o tratamento dispensado às escolas profissionais agrícolas já existentes para rapazes, bem como o não reconhecimento do direito conferido às mulheres, nos artigos 51 e 52 da Lei Orgânica do Ensino Agrícola, de igualdade em relação aos homens quanto a ingresso em tôdas as escolas profissionais para a agricultura.

Acentua que seria imperfeita uma educação para a mulher rural se ela não fôsse enquadrada no sistema geral de educação do país, articulada com os diferentes ramos de ensino, e se também à mulher não fôssem dispensadas as mesmas possibilidades gerais de que já gozam os homens.

Anuncia, de outro lado, que, depois das variadas observações e experiências colhidas com o funcionamento dos cursos de economia rural doméstica, já pôde a Superintendência do Ensino Agrícola e Veterinário concluir sobre a necessidade de revisão dos currículos, que foram baixados logo após a Lei Orgânica do Ensino Agrícola. Dêsse modo, após os estudos necessários, foi proposta a alteração dêsses currículos dentro do novo Regulamento dos Currículos do Ensino Agrícola, recentemente encaminhado ao Ministro Munhoz da Rocha.

SUMMARY

1. *The necessity of creating the sense of public responsibility as regards the field of home economics in Brazil. It is imperative to inform the people of what has been done and, particularly, of what ought to be done on the matter.*

2. *Home economics, not contemplated in the school curricula of the recent past, but now a subject of the second cycle of the secondary schools.*

3. *The "Escola Doméstica de Natal", in the State of Rio Grande do Norte, established more than forty years ago, as the pioneer school in the field of home economics.*

4. *The Organic Law of Agricultural Education (1946) and the beginnings of rural courses of home economics as a part of the regular programme of the Brazilian-American Commission for the Education of Rural Populations. The functions of that Commission taken over by the Brazilian Commission for the Educational Assistance of Rural Populations.*

5. *Criticism of the solutions adopted by the Administration as regards the application of the Organic Law of Agricultural Education. The principles concerning agricultural education for women not fully put into practice up to quite recent times.*

6. *The new curricula for agricultural education. Proposed amendments to the Organic Law of Agricultural Education.*

O recrutamento a cargo de um órgão central — *recrutamento centralizado* — apresenta vantagens para a Administração, por ser amplo e ao mesmo tempo mais econômico e, por outro lado, corresponde ao interesse dos candidatos, que mais facilmente se orientarão, além de, com mais eficácia, poderem exercer controle sobre o órgão.

(BELMIRO SIQUEIRA — *Política de Recrutamento* — Diretrizes.
R.S.P. Abril de 1950).

O Município

A. MACHADO PAUPERIO

(Docente livre de "Teoria Geral do Estado" da
Universidade do Brasil)

Conceito de município — A legitimidade do chamado "espírito local" — A autonomia municipal — Serviços tipicamente municipais — O município como "consequência natural da vizinhança" — Seu reconhecimento por parte do Estado — Fiscalização do Estado e não tutela, no controle do município — A regra da não intervenção — Os três tipos principais de organização municipal imperantes nos Estados Unidos da América do Norte — A vantagem do sistema do "City-Manager" — Interesse atual pelos problemas municipalistas — A autonomia do município como conceito administrativo e não político.

O município não é, como imagina a maioria, apenas uma circunscrição territorial, um pedaço de território.

O direito de autoadministrar-se, pertencendo ao povo nas democracias, pertence-o em cada um dos seus círculos de convivência, em cada um dos graus de sua formação.

Daí a diversidade. Cada município poderá ter sua forma própria de organização. A padronização não se coaduna com a vida, que implica, por si mesma, em diversidade.

O que é mister fazer é, mesmo para os municípios que tiveram mera formação legal, favorecer-lhe a evolução espontânea. De que modo, di-lo LEVI CARNEIRO (v. "Organização dos municípios e do Distrito Federal", Rio, 1953, pág. 12). "Não sacrificando o espírito local, que apenas desperta; não o esmagando ao peso de responsabilidades e encargos excessivos. Antes, tutelando-o, amparando-o. Não eliminando de chofre, por completo, a assistência do poder central. Consagrando a autonomia local — sem se deixar desvairar pela sua sedução".

E nem se diga que a autonomia municipal é instituto apenas do direito de antanho, quando, pela falta de comunicações, estavam os municípios de todo separados uns dos outros. Apesar de o progresso da viação ter acabado com as fronteiras municipais, estaduais e até nacionais e de o Estado ter passado a tudo abarcar, o município deve ainda conservar a sua vitalidade de célula autônoma, em que pese a autoridade de ilustres juristas que, como o professor MARCELO CAETANO, de Lisboa, autor da reforma do Código administrativo de Portugal, pregam a abolição das velhas franquias municipais.

Por isso, teve razão PIO XI, quando em sua memorável encíclica "Quadragesimo Anno" observou com muita propriedade: "E' injustiça, grave erro e inversão da ordem natural cometer-se à comunidade maior e superior aquilo que pode ser feito e obtido pela comunidade menor e menos elevada".

Já TOCQUEVILLE (v. *De la démocratie en Amérique*, vol. I, pág. 111) defendera a autonomia do município, como corpo independente, em tudo o que a êle especificamente se referisse.

O município é uma autêntica associação. "E' a associação natural dos vizinhos, em território determinado", como nos diz ATALIBA NOGUEIRA. "Origina-se", como ainda acentua o grande professor paulista, "do instinto e da necessidade do homem que procura associar-se para conseguir o desempenho de vários serviços, alguns de todo em todo indispensáveis, outros, embora não obrigatórios, todavia possibilitadores de melhores condições para a vida individual e coletiva". (O município e os municípios na Constituição Federal de 1946, São Paulo, 1947, pág. 13).

Tal associação é perfeitamente legítima não só porque corresponde a um instinto e a uma necessidade natural do homem, como a um instrumento de progresso para si próprio.

Por estar mais perto do cidadão, com o qual lida mais direta e frequentemente, deve o regime dos municípios adequar-se às condições locais.

"Em princípio", como nos diz o Professor MARCELO CAETANO, "pertencem ao município todos os negócios que digam respeito à comunidade de interesses determinada pela vizinhança". (Manual de Direito Administrativo, 3.^a edição revista e ampliada, Coimbra, 1951, pág. 392).

Os municípios serão sempre os maiores interessados nos problemas locais, por sentirem na carne os efeitos de sua organização ou não, através dos problemas diários de água, luz, estradas, escolas, higiene e assistência pública, instrução militar etc. etc.

Alguns serviços assistenciais, por exemplo, deviam ser especialmente resolvidos pelos municípios, evitando-se o mais possível a solução de conjunto. A solução local, muitas vezes até com o concurso das famílias mais abastadas, evitaria a concentração nas grandes cidades e capitais de instituições grandiosas (hospitais, asilos etc.), que ainda mais dificultam o abastecimento das populações laboriosas pela justa prioridade por elas reclamada.

Problema relevante, especialmente, é o da instrução militar, que deve ser dada no município para que se respeite sempre mais a fixação do homem à terra, impedindo-o de sair recrutado e, atraído pela grande cidade, já não voltar a sua gleba natal.

A polícia e a justiça devem também encontrar solução local, para que não dispenda o munícipe dinheiro e tempo para obter a segurança individual de que precisa.

Nos Estados Unidos, apesar de serem estaduais o direito substantivo e o adjetivo, são os juizes, promotores e outras autoridades, tanto policiais como judiciárias, eleitos pelos municípios.

Para isso tudo, porém, é de se reconhecer ao município a receita respectiva, correspondente.

Por conseguinte, há de o Estado reconhecer ao município não só a legitimidade de sua existência, como há de abster-se de interferir em sua vida, que deve ser caracteristicamente autônoma, por envolver fins próprios, diferentes dos do Estado.

E' verdade que a administração do município nem sempre é de seu exclusivo interesse. Por sua situação pode-lhe a administração envolver não só interesses estaduais como nacionais.

Ao Estado incumbe, entretanto, de modo geral, apenas articular os interesses locais e os interesses gerais da Nação, — os interesses do município e os interesses do Estado.

O município não é criação legal; anterior ao Estado, é verdadeiro organismo natural.

Entre nós, já PIMENTA BUENO, em seu "Direito Público Brasileiro", acen-tuara não ser o município criação da lei mas "uma consequência natural da vizinhança".

O Estado não cria, assim, o município, mas apenas lhe reconhece a existência, sendo-lhe apenas lícito estabelecer as regras para o reconhecimento de sua existência.

À categoria de município só deve, por exemplo, ser elevado o distrito que tenha atingido determinada renda e população.

Se nasce o município naturalmente, dirá o Estado quando tal associação dos vizinhos passa a ter personalidade jurídica ou quando sobre ela deverá cessar a autoridade da sede, já incômoda e estranha para uma nova associação que surge.

Ao Estado cabe, portanto, declarar apenas a existência de novos municípios, que vão tendo nascimento dentro do primitivo, ou a anexação de parte de um município a outro.

Fora disso, deve o município auto-organizar-se, sem qualquer ingerência do Estado, que apenas o pode fiscalizar.

O que compete ao Estado é apenas essa *fiscalização* ou *inspeção*, que deve deixar ao município o exercício de suas atribuições específicas, só intervindo em caso de prejuízo coletivo, e não a *tutela*, que é a ingerência nos atos do menor incapaz.

O controle do município deve ser não só feito pelo povo, através de eleições frequentes e práticas de democracia semidireta (*referendum, recall* etc.), como pelo Estado, através da fiscalização financeira, e do Judiciário, pelo exame da legalidade e mesmo da razoabilidade de suas resoluções.

Ordinariamente, tal controle é exercido pelo poder Judiciário, ao qual cabe compelir o município a cumprir as leis gerais e as municipais que elaborou para a sua própria organização ou para a sua própria administração.

Excepcionalmente, tal controle se realizará pelo legislativo e executivo do Estado, que poderão intervir no município só quando este deixar de saldar os seus débitos, por tempo relevante. A regra, porém, é a de não intervenção. Esta só pode fazer-se excepcionalmente.

Quanto à intervenção judiciária, não chega ela a ser propriamente uma intervenção, já que o Poder Judiciário exerce o controle de legalidade até mesmo sobre os atos da União.

Seria mister, porém, entrar o Judiciário ainda na análise da própria *razoabilidade* dos atos municipais. Essa *razoabilidade*, não conhecida no Brasil, é apanágio do próprio direito municipal americano e inglês, de características bastante autonômicas.

Em alguns países, como na Inglaterra e nos Estados Unidos, ainda se encontra a justiça municipal que em outras épocas já encontramos no Brasil e em Portugal, onde só raramente se permitia a intervenção do juiz de fora.

E' preciso, entretanto, que a autonomia municipal não se exacerbe a ponto de criar o predomínio dos chefetes, dentro da conhecida "política de campanário", que conhecemos no Brasil.

O próprio "self government" inglês não está isento de abusos, semelhantes, muitas vezes, aos que presenciemos em nosso "hinterland", com a chamada política dos coronéis, havendo disso depoimentos bastante expressivos.

Três tipos principais de organização municipal, que podem servir de modelo às formas políticas locais, encontramos nos Estados Unidos da América do Norte.

O primeiro corresponde à forma mais difundida, sobretudo entre nós: compreende não só o prefeito eleito geralmente por dois anos, como a câmara municipal, isto é, o legislativo distinto do executivo, sendo aquele primitivamente bicameral mas hoje, via de regra, unicameral. E' o sistema do *Mayor and Council*, ainda adotado em mais de três quintos das grandes cidades.

O segundo tipo é o de *Commission*, em que o Conselho, composto geralmente de cinco membros, eleitos pelo povo passa a concentrar em si toda a autoridade, tanto executiva como legislativa. Além da deliberação colegial, o sistema atribui desempenho de função determinada para cada membro do Conselho. O sistema de Comissão surgiu no princípio deste século e significa a rejeição da doutrina da separação de poderes.

O terceiro tipo, finalmente, faz ainda concentrar todo poder em mãos do Conselho mas o poder executivo passa a ser exercido, realmente, por um administrador profissional, de larga experiência e especialização, denominado "manager", uma espécie de gerente técnico dos negócios públicos. Este sistema, do *City-Manager*, apareceu em 1914 para corrigir os defeitos do sistema anterior.

A vantagem desse último sistema estaria na distinção feita entre a administração e a política e no fato de a administração passar a ser feita por especialistas apolíticos, que dirigem sozinhos, segundo as grandes diretrizes traçadas pelos órgãos colegiais e com a cooperação de funcionários de sua exclusiva confiança, os serviços do município, quase considerado como verdadeira empresa privada.

Pouco a pouco vai a organização municipal americana abandonando o modelo da União e dos Estados.

Deixando um pouco de lado o *princípio da democracia*, pelo qual se tende a confiar, quase sempre, a administração do município a órgãos eleitos, passou-se a dar maior importância ao *princípio da eficácia*, resultante da verificação da incapacidade dos órgãos eletivos para resolver os problemas meramente administrativos.

Tal fórmula, longe de repugnar à consciência democrática do povo americano, tem dado resultados felizes (v. HARRIS, *Local Government in many lands*; LESPES, *Le gouvernement local aux Etats Unis*; MUNRO, *Municipal Government and Administration*, 2 vol.; MARCELO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*).

O interesse pelos estudos próprios do município tem, por sua importância, atraído, cada vez mais, maior número de pesquisadores, não só entre nós, como no âmbito internacional, tendo já havido vários congressos de municipalidades, a partir de 1938, quando se realizou em Havana o primeiro Congresso panamericano dos municípios. Em 1941 reuniu-se um segundo Congresso em Santiago de Chile e em 1947 um terceiro em Lima.

Entre nós, desde a vitória dos princípios municipalistas na Constituição Federal de 1946, o mesmo interesse pelos congressos de municipalidades se observa; já se tendo reunido vários, em diversas cidades do Brasil: em Petrópolis (1950), em São Vicente (1952), em S. Lourenço (1954).

E não é sem razão que isso se dá porque a restauração do município, verdadeiro descongestionador dos problemas do Estado, é condição "sine qua non" para a sobrevivência dêste, vítima cada vez mais do excesso centralizador.

Respeitadas, assim, as normas constitucionais da União e dos Estados, deve o município poder imprimir à sua lei orgânica o rumo que a sua feição específica melhor aconselhar.

Para muitos, o município é um grupo natural organizado como *unidade política primária*.

Na verdade, porém, não significa a autonomia do município, presentemente, senão um conceito administrativo.

Com RUI BARBOSA, achamos que a gestão do município não deve gravitar em torno da ação política. Pelos seus objetivos e pela sua própria natureza, a sua esfera específica parece ser meramente administrativa.

Por isso, seria, talvez, bastante salutar que a composição das câmaras municipais se fizesse através da representação profissional, como advogam hoje vários e renomados publicistas.

Problemas do Município de Ourinhos (Estado de São Paulo)

(A reforma administrativa)

ANTONIO DELORENZO NETO

(Conselheiro da Associação Brasileira dos Municípios)

A lei estadual de São Paulo, n.º 1.618, de 13 de dezembro de 1918, criou o Município de Ourinhos — distrito desde 1915 — com território desmembrado do de Salto Grande do Parapanema, tendo sido instalado em 20 de março de 1919. Na divisão administrativa referente ao ano de 1933 e nas territoriais datadas de 31-XII-1936 e 31-XII-1937, bem como no quadro anexo ao Decreto-lei estadual n.º 9.073, de 31 de março de 1938, o Município de Ourinhos compõe-se, unicamente, do distrito dêste nome, sendo mantida essa situação nos quadros fixados pelos Decretos estaduais de ns. 9.775, de 30 de novembro de 1938, e 14.334, de 30 de novembro de 1944, para vigorarem, respectivamente, no quinquênio 1939-1943 e em 1945-1948, tendo adquirido seu distrito sede, partes dos de Santa Cruz do Rio Pardo, São Pedro do Turvo e Salto Grande, dos Municípios dêsses nomes, e perdeu parte do mesmo, anexada ao de Salto Grande, do Município assim denominado. (1)

A área do município é de 356 km², tendo uma população de aproximadamente 27.000 habitantes, sendo 20.000 na sede. Trata-se de um município de tipo médio, apresentando condições de desenvolvimento muito peculiares dada a sua excelente posição entre duas regiões econômicas distintas dos Estados de São Paulo e Paraná. O desenvolvimento de sua população foi acentuadíssimo, considerando que em 1940, a população urbana era de 6.666 habitantes, sendo hoje três vezes maior. Para enfrentar os problemas oriundos do crescimento e deslocação dos grupos humanos da zona rural para a área urbana, resolveu a atual administração empreender um estudo de conjunto da vida municipal. Ao tempo em que assumiu o governo, 1 de janeiro de 1952, o atual Prefeito Domingos Camerlingo Caló, a Prefeitura contava com poucos recursos utilizáveis como dados técnicos e estudos sobre determinados serviços administrativos. Assim, para considerar a precariedade da

(1) Cf. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — *Sinopse e Estatística do Município de Ourinhos*, Rio, 1948.

situação, basta citar um setor básico — o do abastecimento d'água. Os estudos, que eram parciais, datavam de agosto de 1940. De acordo com o semi-cadastro então levantado previa-se o abastecimento de água potável para 1.000 prédios, e admitindo-se por prédio o número de 5 (cinco) pessoas e que a cidade dobrasse ao fim de vinte anos de previsão, assim se concluiu:

População atual — $1.000 \times 5 = 5.000$ habitantes.

População futura — $5.000 \times 2 = 10.000$ habitantes.

Ainda, atendendo a que o Código Sanitário do Estado fixava em 200 litros em 24 horas, o consumo por habitante, tinha-se assim esquematizado o consumo de água:

Volume atual — $5.000 \times 200 = 1.000.00$ litros 24 horas.

Volume futuro — $10.000 \times 200 = 2.000.00$ litros 24 horas, ou sejam respectivamente, 11,5 e 23 litros seg.

Pois bem, apenas onze anos depois a população da cidade havia ultrapassado de 10.000 habitantes aquela previsão feita para 20 anos, e mais, em 1952 a Prefeitura nem contava com os recursos necessários à execução dessas obras programadas.

Até essa data as rêdes vinham sendo executadas empiricamente sem nenhuma orientação técnica, prosseguindo-se igualmente na execução do calçamento. Além disso, o crescimento da receita do Município não era satisfatória, tendo em vista as exigências de uma administração moderna. E' o que se pode observar neste quadro comparativo de receitas ali arrecadadas:

	1948	1949	1950	1951	1952
União.....	4.017.166,10	4.775.166,50	5.500.543,00	8.197.667,80	11.700.000,00
Estado.....	5.716.889,40	7.905.220,00	8.416.463,70	14.726.659,80	18.200.000,00
Prefeitura.....	2.801.717,90	4.891.659,70	4.697.081,70	6.297.020,60	7.249.871,80

ORÇAMENTOS MUNICIPAIS

	1949	1950	1951	1952
Orçado.....	3.581.700,00	4.321.000,00	4.350.000,00	4.687.600,00
Arrecadado.....	4.891.659,70	4.697.081,70	6.297.020,60	7.249.871,80

A receita prevista para o exercício de 1953 é de Cr\$ 9.630.000,00, depois de elaboradas a reforma administrativa. (2)

(2) Nota de 1954 — Neste exercício o orçamento municipal ascendeu a Cr\$ 12.907.000,00!

Em 5 de março de 1952 deliberou o Prefeito Municipal, com aprovação da Câmara Municipal, nos autorizar para proceder à elaboração da reforma da administração local. Os estudos nos propiciaram uma experiência para a implantação de três técnicas:

- a) A técnica da Planificação;
- b) a técnica da codificação e
- c) a técnica da tributação racionalizada.

No caso de Ourinhos, a reforma se operou a partir da codificação, isto é, a sistematização de todas as relações jurídicas do município num texto único, respeitadas as discriminações de competência em face das Constituições Federal e Estadual. Por via do reexame de toda a legislação esparsa vigente, com os mais auspiciosos resultados, se operou a reforma tributária, podendo já a nova lei orçamentária ser votada em harmonia com os novos textos, e apresentando sobre o orçamento do exercício anterior a diferença de Cr\$ 4.942.400,00, ou seja, além do dobro, uma quantia que o ultrapassa em quase trezentos mil cruzeiros!

O novo Código Municipal de Ourinhos oferece um instrumento legal à administração facilitando-lhe enormemente as tarefas, pela redução e unificação dos textos anteriores. As matérias regulamentadas estendem-se por 921 artigos. E' provável que apresente ainda êsse Código, sobretudo no seu esquema, incongruências de ordem metodológica e jurídica mas representa um progresso considerável sobre os trabalhos que já havíamos realizado para mais de uma dezena de municípios. A inovação importante é que se relacionou à técnica da codificação, o desenvolvimento da Planificação Municipal. A solução dos problemas administrativos do Município foram equacionados dentro de um quadro lógico, sob a garantia de uma base financeira, que é o tributo especializado que concebemos dentro do capítulo "Imposto sobre Atos da Economia do Município ou assuntos de sua competência", denominado *contribuição para a planificação municipal*. (3) O Código Municipal estabeleceu, assim, uma disposição institucional definitiva (artigos 857, n.º X e 860), em correlação com rubrica correspondente no Orçamento; a administração adquire um meio de continuidade que, a salvo das flutuações políticas, se transforma num instrumento decisivo para a coordenação e execução de serviços e obras públicas.

Neste trabalho oferecemos aos Prefeitos e Vereadores de todo o Brasil, os resultados da experiência do importante município paulista de Ourinhos. Estão aqui os três textos fundamentais, em pleno vigor, isto é, o Código Municipal (Lei n.º 168, de 3 de dezembro de 1952), a Lei de Planificação Municipal (Lei n.º 169, de 3 de dezembro de 1952), e a Lei Orçamentária (Lei n.º 170, de 4 de dezembro de 1952). Além destes subsídios, ainda se acrescenta o ante-projeto de reestruturação do quadro do pessoal da Prefeitura, que tramitando pela Câmara Municipal, está em vias de ser aprovado. Pela

(3) Cf. nossos trabalhos: *A importância da técnica tributária e do orçamento na planificação municipal*, São Paulo, 1952, e, *A planificação municipal*, (Instrumentos legais para o estudo e execução dos planos), edição do DASP, Rio, 1953.

análise do Orçamento, poderá observar-se além das conseqüências financeiras da reforma geral da legislação, a dotação própria para a planificação municipal, a nosso ver de agora em diante a chave do reerguimento dos municípios que a adotarem:

CÓDIGOS				TÍTULOS	DESPESA PARCIAL
LOCAL	GERAL				
				DESPESAS DIVERAS	
931	8	99	4	I - Planificação municipal. . . .	Cr\$ 893.000,00

Trata-se de um recurso anual para custear todos os estudos de planejamento de acôrdo com as etapas estabelecidas na Lei respectiva, recurso êsse que crescerá com o próprio crescimento da Receita.

Adotando como método administrativo a técnica da planificação, e armado de fôrça legal, o Prefeito Municipal passou desde logo da fase de preparação à fase de execução, a fim de realizar um gigantesco empreendimento quinquenal. Nestas condições, em cumprimento à disposição do art. 27, item I e II, da Lei de Planificação, aprovaram-se contratos para o levantamento aéreo — fotogramétrico do município e elaboração do Plano Diretor. Importa salientar que os serviços do Plano Diretor, cuja última fase será o Plano de Urbanismo, será precedido de levantamento e pesquisas que permitirão a análise das condições locais geográficas, econômicas e sociais, revelando a relação entre o município e a região em que se situa. O plano será fundado, em conseqüência, no exato conhecimento das condições globais das suas zonas urbana e rural, e visa estabelecer:

a) uma ocupação racional do território municipal para destinação e aproveitamento mais adequado de suas parcelas;

b) um conjunto de equipamentos urbanos que se prestem da melhor maneira às necessidades da população, e que permitem acompanhar a sua evolução natural, por meio de obras futuras previstas dentro de um critério orgânico;

c) urbanização da sede do Município e núcleos importantes de população num sentido dinâmico, isto é, em função de todo o território municipal. Essas importantes pesquisas foram confiadas à "equipe" de "Economia e Humanismo", sob a direção do Engenheiro Antônio Bezerra Baltar, eminente catedrático da Universidade do Recife, em cooperação com o Departamento Técnico de São Paulo, sob a direção do economista Frei Benevenuto de Santa Cruz.

Confiamos em que no fim do trabalho, possamos apontar aos municípios brasileiros uma contribuição de valor inestimável, única no seu aspecto novo de fazer repousar a administração na pesquisa. Em verdade é um imperativo sociológico, em nossos dias, êsse de emprestar à pesquisa a primazia que lhe cabe, para fazê-la orientar a Política. Ou adotamos êste princípio, ou seremos

lançados irremediavelmente ao atraso, à rotina e ao empirismo abominável, a que nos leva a visão estreita do particularismo dos grupos políticos. Ainda, recentemente, na sua conferência de Ourinhos, a propósito dessa preocupação científica de renovar a administração local lembrava Rafael Xavier, com acentos de entusiasmo, as práticas levadas a efeito na França, onde o Ministro da Reconstrução e Urbanismo, professor Claudius Pétit — inaugurava a política de industrialização “sur un plan décentralisé”, promovendo planos de melhor distribuição do potencial da indústria por meio da regionalização. (4) O planejamento mais importante desse tipo é o de Reims — que teve em vista a cidade e as Comunas da região em função da valorização integral do seu território. (5)

Citaremos, a seguir, integralmente, o nosso texto do projeto de lei de planificação municipal, aprovado pela Câmara de Vereadores de Ourinhos, e transformado na Lei n.º 169, de 3 de dezembro de 1952. Além das Disposições Preliminares e Finais, abrange dois capítulos em que foram regulamentadas matérias relativas ao zoneamento; utilização das zonas; lotes a serem edificados — suas dimensões e condições; alinhamento e nivelamento para construção; condições da planificação e recursos financeiros.

MUNICÍPIO DE OURINHOS

LEI N.º 169 — DE 3 DE DEZEMBRO DE 1952

Dispõe sobre a planificação municipal — Disposições preliminares

Art. 1.º A Prefeitura de Ourinhos adotará, de acordo com o artigo 916 do Código Municipal, o regime de planificação, a fim de realizar os serviços públicos.

Art. 2.º A elaboração da planificação municipal de Ourinhos, contará com recursos próprios, estabelecidos no item X, do artigo 857, do Capítulo VI, da Parte Especial do Código Municipal.

Parágrafo único. A despesa para ocorrer aos encargos referidos neste artigo, serão obrigatoriamente consignada no Orçamento, nos termos do artigo 860 do Código Municipal.

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

SEÇÃO I — Do zoneamento

Art. 3.º Para os efeitos desta lei, e de acordo com o artigo 356 do Código Municipal, fica o Município dividido nas seguintes zonas: zona urbana, zona suburbana e zona rural.

§ 1.º A zona urbana será dividida em distritos comerciais e distritos residenciais urbanos.

§ 2.º A zona suburbana será subdividida em distritos comerciais e suburbanos, distritos residencial suburbano, e distritos industriais suburbanos.

(4) “in” *Municipalismo e Democracia*, conferência pronunciada em Ourinhos, aos 6 de julho de 1952, edição mimeografada.

(5) “in” *Urbanisme* — Paris, ns. 1.º/2 de 1951, pp. 13-42.

Art. 4.º A zona urbana fica compreendida dentro dos seguintes limites:

"Começando no ponto situado no cruzamento da divisa da Estrada de Ferro, Rêde Viação Paraná Santa Catarina, com a rua Sergipe, segue pelo prolongamento desta atravessando os trilhos da Rêde Viação Paraná Santa Catarina, até encontrar o prolongamento da rua 7 de Setembro; daí segue pelo prolongamento da rua 7 de Setembro e pela mesma rua até o cruzamento da rua Prudente de Moraes; daí segue pela rua Prudente de Moraes até o cruzamento da rua 14 de Julho; daí segue pela rua 14 de Julho até o cruzamento da rua 21 de Abril; daí segue pela rua 21 de Abril e seu prolongamento, atravessando os trilhos da Estrada de Ferro Sorocabana, até encontrar o prolongamento da rua Barão do Rio Branco; dêsse ponto segue pelo prolongamento da rua Barão do Rio Branco e pela mesma rua até o cruzamento da rua Goiás; daí segue pela rua Goiás até o cruzamento da rua Floriano Peixoto; daí segue pela rua Floriano Peixoto até encontrar o prolongamento da rua Maranhão; daí segue pelo prolongamento da rua Maranhão e pela mesma rua até o cruzamento da Avenida Jacinto Sá; daí segue pela Avenida Jacinto Sá até o cruzamento da rua Nilo Peçanha; daí segue pela rua Nilo Peçanha e pelo prolongamento da mesma rua, atravessando os trilhos da Estrada de Ferro Sorocabana até o ponto situado no cruzamento da divisa da Estrada de Ferro Sorocabana com a rua Monsenhor Córdova; dêsse ponto segue pela divisa da Estrada de Ferro Sorocabana, até o ponto situado no cruzamento do prolongamento da rua General Osório com a divisa da Estrada de Ferro Sorocabana; daí segue pelo prolongamento da rua General Osório e pela mesma rua até o cruzamento com a rua Benjamin Constant; daí segue pela rua Benjamin Constant até o cruzamento da rua Silva Jardim; daí segue pela rua Silva Jardim até o cruzamento da rua Lopes Trovão; daí segue pela rua Lopes Trovão até o cruzamento da rua Arlindo Luz; daí segue pela rua Arlindo Luz até o cruzamento da rua Paulo Sá; daí segue pela rua Paulo Sá até o ponto situado no cruzamento da mencionada rua com a divisa da Rêde Viação Santa Catarina; dêsse ponto segue pela divisa da Rêde Viação Paraná Santa Catarina até fechar o perímetro no ponto de partida".

Art. 5.º A zona suburbana é constituída pela área compreendida dentro dos seguintes limites, excluída a área da zona urbana: "começando no km 1.550 da Estrada de Ferro Rêde Viação Paraná Santa Catarina, segue paralelamente à rua Rio de Janeiro até encontrar o prolongamento da rua Cardoso Ribeiro; daí prossegue paralelamente à rua Conselheiro Rodrigues Alves até encontrar o prolongamento da rua 3 de Maio; daí continua pelo prolongamento da rua 3 de Maio e pela mesma rua, até o ponto situado a 200m (duzentos metros) da rua 21 de Abril; dêsse ponto segue paralelamente à rua 21 de Abril até encontrar o prolongamento da rua Paraíba; daí segue pelo prolongamento da rua Paraíba até encontrar o prolongamento da rua Chile; daí segue pelo prolongamento da rua Chile e pela mesma rua até o ponto situado a 300m (trezentos metros) da rua Duque de Caxias; dêsse ponto segue paralelamente à rua Duque de Caxias até encontrar o prolongamento da rua Sergipe; daí segue pelo prolongamento da rua Sergipe do lado Este, em uma extensão de 430m (quatrocentos e trinta metros); daí deflexionando à direita 90º segue em uma extensão de 1000m (mil metros), atravessando os trilhos da Estrada de Ferro Sorocabana; dêsse ponto segue paralelamente à rua Lopes Trovão até fechar o perímetro no ponto de partida".

Parágrafo único. A zona suburbana ainda abrange as vilas: Matilde, São José, Musa, Odilon, 1.ª e 2.ª seção da Boa Esperança, Sândano, Parque Valeriano Marcante, Jardim Bela Vista e Santa Maria.

Art. 6.º A zona rural fica constituída pela área do município, deduzidas as áreas das zonas urbana e suburbana, anteriormente descritas.

Art. 7.º Fica revogado o zoneamento de que trata a lei n.º 87, de 9 de agosto de 1951.

SEÇÃO II — Da utilização das zonas

Art. 8.º As edificações nos distritos comerciais devem ser destinadas a estabelecimentos comerciais, bancos, escritórios, hotéis, casas de diversões, garagens comerciais, postos de abastecimento de automóveis.

Parágrafo único. Nos distritos comerciais poderão ser localizados a juízo da Prefeitura, estabelecimentos de indústrias leves.

Art. 9.º As edificações nos distritos residenciais serão destinadas a habitações e estabelecimentos de ensino.

Art. 10. As edificações nos distritos industriais serão destinadas à instalação e funcionamento de indústrias.

Art. 11. Na zona rural, as edificações deverão ser destinadas de modo geral, a habitações e a fins agrícolas.

§ 1.º Serão localizados na zona rural os depósitos de inflamáveis e explosivos, podendo ser aí também localizados hospitais e similares.

§ 2.º É permitida a instalação, na zona rural, de indústrias, sendo-lhes aplicáveis as disposições do Título I, do Livro I — da Parte Especial — do Código Municipal, que se referem aos distritos industriais.

§ 3.º Na zona rural, as casas que se constituírem nas margens das rodovias, quer federais, estaduais ou municipais, ficarão a uma distância mínima de 30m (trinta metros) do eixo das referidas estradas.

SEÇÃO III — Dos lotes a serem edificados — Suas dimensões e condições

Art. 12. Só será permitida a edificação no lote que satisfizer a qualquer das condições seguintes:

I — fazer parte da subdivisão de terreno aprovada pela Prefeitura;

II — fazer frente para logradouro público aprovado pela Prefeitura, e ter pelo menos 12m (doze metros) de testada.

Art. 13. Os atuais lotes, em que houver edificações, são considerados aceitos com as dimensões constantes, das escrituras, podendo, em caso de demolição receber nova edificação.

§ 1.º Além das exigências mencionadas no artigo anterior, o lote, para receber edificação, deverá satisfazer as condições de salubridade de que trata o Código Municipal.

§ 2.º Os terrenos, vagos na data da promulgação do Código Municipal, e encravados entre lotes ou edificações de outros proprietários, também são considerados aceitos com as dimensões que tiverem.

Art. 14. Em cada lote de subdivisão de terreno, aprovada pela Prefeitura, só será permitida a construção de um edifício e respectivas dependências.

Parágrafo único. Os lotes com 24m (vinte e quatro metros) de testada poderão ser subdivididos, respeitadas as dimensões e áreas mínimas de que trata o artigo 16.

Art. 15. A planta do parcelamento será submetida à aprovação da Prefeitura, apresentada em duas vias, desenhada a máquina, em papel a tela na escala de 1:500, com dimensões mínimas de 0,22m x 0,30m.

Art. 16. Observar-se-ão, nos projetos de subdivisão de terrenos, o Município, a serem submetidos à aprovação da Prefeitura, as seguintes testadas e áreas mínimas para os lotes:

I — lotes residenciais, 12 metros (doze) e 360m² (trezentos e sessenta metros quadrados) respectivamente;

II — lotes comerciais, situados nos distritos comerciais e onde não se permitirá residência, 8m (oito metros) e 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) respectivamente;

Art. 17. O desmembramento de faixa ou parte de lote, para incorporação a outro, está sujeito à aprovação da Prefeitura, e só será permitido quando a parte restante do lote desmembrado compreender área que possa constituir lote independente, observadas as características mínimas de testada e área.

Art. 18. A Prefeitura organizará e manterá cadastro de todos os imóveis situados na cidade e vilas, quando houver.

Parágrafo único. Serão anotadas quaisquer alterações de área, dimensões, uso, propriedade, etc., de cada imóvel.

Seção IV — Do alinhamento e nivelamento para construção

Art. 19. Toda construção obedecerá, nos termos do artigo 117, n.º II, do Código Municipal, ao alinhamento e às cotas de nível fornecidas pela Prefeitura.

Parágrafo único. O alinhamento e as cotas de nível, referidas neste artigo, serão expressos no alvará de construção e terão como referência pontos fixos do local, tais como meio fio, ou soleiras de prédios vizinhos ou fronteiros.

Art. 20. Juntamente ao alvará de construção, será entregue ao interessado, um croquis de alinhamento e nivelamento, feitos pela Prefeitura em seguida ao deferimento do requerimento de licença.

§ 1.º O croquis de nivelamento e alinhamento será extraído em duas vias, das quais uma ficará arquivada na Prefeitura.

§ 2.º A via entregue ao interessado permanecerá no local da obra durante a construção.

Art. 21. O alinhamento obedecerá ao estabelecido pelo Plano de Urbanismo, e o nivelamento ao "grade" projetado para o logradouro público para o qual tiver testada o lote que receberá a edificação.

Parágrafo único. Enquanto não se elaborar o Plano de Urbanismo da cidade, servirão de referência para o alinhamento e nivelamento os edifícios existentes nas proximidades, no mesmo logradouro público.

Art. 22. O croquis de alinhamento e nivelamento conterá todas as indicações relativas aos pontos marcados no terreno, por meio de piquetes, pelo funcionário encarregado do serviço, devendo figurar pelo menos um RN (referência de nível).

Parágrafo único. Serão conservados em seus lugares os piquetes colocados pela Prefeitura.

Art. 23. Para efeito de início de construção, o croquis de alinhamento e nivelamento vigorará por seis (6) meses.

Parágrafo único. Para início de construção depois do prazo previsto neste artigo a Prefeitura informará, a requerimento do interessado, se houver modificações, ou projeto de modificações, no alinhamento ou "grade" do logradouro público que justifiquem a feitura de novo alinhamento e nivelamento. No caso afirmativo, a Prefeitura os fará, paga a taxa respectiva.

Art. 24. Não dependem de alinhamento e nivelamento:

I — a construção cujo afastamento do alinhamento do logradouro público fôr superior a seis (6) metros;

II — a construção em lote que já recebeu edificação, e situado em logradouro público que não haja sofrido modificações de alinhamento ou de "grade" aprovadas pela Prefeitura;

III — a reconstrução de muros no alinhamento das vias públicas em que o alinhamento e o "grade" não hajam sofrido modificações aprovadas pela Prefeitura.

CAPÍTULO II

DISPOSIÇÕES ESPECIAIS

SEÇÃO I — Das condições da planificação

Art. 25. A planificação municipal de Ourinhos abrangerá um período de cinco anos, obedecendo a seguinte seqüência:

I — Codificação;

II — Levantamento topográfico da cidade;

- III — Planta cadastral;
- IV — Abastecimento de água;
- V — Rêde de esgotos;
- VI — Rêde de águas pluviais;
- VII — Calçamento;

VIII — Plano de urbanismo, que será o plano diretor das obras complementares a serem executadas, inclusive a construção de edifícios públicos;

- IX — Plano complementar;

Parágrafo único. A Prefeitura Municipal, pela repartição competente, poderá determinar a execução simultânea dos serviços referidos nos itens IV, V e VII deste artigo.

Art. 26. O plano complementar, que consta do item IX do artigo 25, terá o seguinte desdobramento:

- I — Assistência Social na cidade e na zona rural;
- II — Fomento às atividades agrícolas e industriais;
- III — Aperfeiçoamento e difusão da instrução pública;
- IV — Manutenção de estradas.

Art. 27. A execução dos serviços da planificação municipal, nos termos do artigo 25, obedecerá à seguinte ordem:

- I — 1952:

- a) Codificação Municipal;
- b) Levantamento topográfico da cidade;

- II — 1953:

- a) Elaboração da planta cadastral;
- b) Reexame das condições existentes dos serviços de abastecimento de água, rêdes de águas pluviais e esgoto, e sua conclusão definitiva;
- c) Calçamento, observada a execução da área mínima de 10.000m² (dez mil metros quadrados), anualmente, e a taxa prevista no Código Municipal, artigo 885.

III — 1954 — Elaboração do plano de urbanismo, tendo por limite mínimo uma cidade de 60.000 habitantes.

IV — 1955 — Início da execução dos edifícios públicos, previstos na plano de Urbanismo;

V — 1956 — Execução do plano complementar.

Parágrafo único. Os estudos que são objeto do n.º III deste artigo, incluirão um campo de pouso.

Art. 28. Para a execução da letra C, do n.º II do artigo anterior, anualmente o Serviço de Obras e Planejamento apresentará um esquema preferencial das vias a serem pavimentadas.

Art. 29. O tipo de pavimentação das vias públicas poderá variar, a critério da Prefeitura, "ad referendum" da Câmara Municipal.

Art. 30. O Prefeito Municipal poderá criar no Serviço de Obras e Planejamento, um órgão especializado para coordenar o desenvolvimento da Planificação Municipal.

Art. 31. Ficam fazendo parte integrante desta lei, os Memoriais, Instruções, Anexos e Plantas que elucidam o desenvolvimento da planificação municipal.

SEÇÃO II — Dos recursos financeiros

Art. 32. A Prefeitura Municipal, para ocorrer às despesas previstas no artigo 27, item I, fica autorizada a abrir crédito especial até o limite de dez por cento (10%) do orçamento vigente.

Art. 33. As despesas previstas nos itens II, III, IV e V do artigo 27, contarão com os recursos constantes do artigo 2.º, observada fielmente a disposição do seu parágrafo único.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 34. Para a elaboração do Plano de Urbanismo e estudo referentes aos itens I e II do artigo 26, fica o Prefeito Municipal autorizado a contratar os serviços do escritório técnico especializado de "Economia e Humanismo" — Paris e São Paulo.

Art. 35. A altura e outras condições dos edifícios nas diversas zonas, serão regulamentadas por ocasião da elaboração do Plano de Urbanismo, tendo em vista as disposições constantes do Capítulo VIII (traçado sanitário das cidades), do Título I, Livro I, da Parte Especial do Código Municipal.

Art. 36. As matérias que são objeto desta lei poderão quando fôr necessário — ser regulamentadas pelo Prefeito Municipal.

Art. 37. Esta lei não poderá ser alterada senão pelo voto de dois terços dos vereadores à Câmara Municipal.

Art. 38. Revogam-se as disposições em contrário, expressamente o Decreto-lei número 147, de 31 de julho de 1946, e o Decreto n.º 1, de 27 de março de 1951.

Art. 39. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura Municipal de Ourinhos, em 3 de dezembro de 1952. — *Domingos Camerlingo Caló*, Prefeito Municipal.

Publicada na Secretaria da Prefeitura Municipal em 3 de dezembro de 1952. — *Tibério Bastos Sobrinho*, Secretário.

A partir do momento em que os indivíduos se associam visando a objetivos comuns, surge o problema da administração. A execução do sistema convencionado é uma responsabilidade necessária de toda atividade institucional. Qualquer seja o objetivo — seja ele o comércio, a política ou a fraternidade — a existência de um tipo de órgão administrativo qualquer, torna-se necessária, desde que haja um programa a cumprir e a associação deva ter continuidade.

(GAUS, DIMOCK e WHITE — *Fronteiras da Administração Pública*, Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes, R.S.P. dezembro de 1951).

Contribuição para um Programa Municipalista Mínimo

YVES DE OLIVEIRA

(Representante do Brasil junto à Comissão Panamericana de Cooperação Intermunicipal — Conselheiro da Associação Brasileira de Municípios — Presidente da Associação dos Municípios da Bahia e Diretor da Revista de Direito Municipal)

A nossa experiência no movimento municipalista nos levou a sistematizar idéias e resoluções dos Congressos e reuniões americanos, nacionais e regionais relativos ao desenvolvimento do Direito, da Ciência e Administração Municipais, elaborando uma modesta contribuição para um Programa Municipalista Mínimo.

Visamos com isto dar uma maior unidade espiritual a êsse magnífico movimento de revitalização dos municípios. Não é um trabalho definitivo. Pelo contrário, desejamos críticas, sugestões, tendo em mira um aperfeiçoamento mais detalhado e profundo das idéias formuladas em um tom orgânico. Bem sabemos e avaliamos das dificuldades encontradas, contudo a evolução da doutrina municipalista está numa fase que exige preocupação sistematizadora. Os arautos dessa doutrina não devem recuar ante as possíveis dificuldades de dar objeto delimitado ao seu campo de ação.

O nosso País vive em crise permanente de evolução, ao lado do desenvolvimento industrial e técnico do mundo moderno.

As populações de nosso interior não podem continuar a viver em condições antagônicas de civilização moderna de certos centros metropolitanos. Urge uma política capaz de sanar os males dêsse desajustamento econômico, social e ético.

Assim, elaboramos êste Programa Municipalista Mínimo, que representa e encarna uma contribuição de quem tem dado tudo pela doutrina de valorização da vida local no mundo hodierno, em benefício do Homem e do perfeito equilíbrio dos grupos sociais e comunidades.

PROGRAMA MUNICIPALISTA

Aspecto filosófico

Considera:

1.º) A luta dos Municípios por uma filosofia alicerçada no equilíbrio econômico, político e ético dos grupos sociais, e das comunidades humanas.

2.º) A prática da teoria da Intermunicipalidade universal, defendida magnificamente pelo eminente Rui de Lugo Viña e em virtude da qual se torna extensivo aos Municípios o direito de cooperação internacional, como já vem acontecendo com a Comissão Panamericana de Cooperação Intermunicipal, com sede em Cuba.

Aspecto político e constitucional

Visa:

1.º) A implantação no País de uma República Municipalista, baseada na descentralização política e administrativa, em três esferas do governo: a *União*, os *Estados-Membros* e os *Municípios*, cada qual exercendo poderes constituintes, a moldes do que ocorre com o Rio Grande do Sul.

2.º) A extensão, aos vereadores, da prerrogativa da imunidade que é outorgada aos deputados e senadores.

Aspecto administrativo

Objetiva:

1.º) Transferência imediata da Capital do Brasil para o Planalto Central.

2.º) Solução dos problemas de base do país, destacadamente os de transportes, energia elétrica e educação.

3.º) Descentralização administrativa dos serviços de assistência e previdência, de molde a facilitar o contato entre a instituição e o segurado, garantindo maior rapidez na concessão dos benefícios.

4.º) Elaboração de Códigos Municipais em cada Comuna, visando dar unidade às Leis locais, condensando quanto possível em um só corpo legislativo a matéria municipal.

5.º) Instituição do sistema de recrutamento para o serviço público pelo critério do mérito, não bastando porém, tão só selecionar, e sim também orientar e proceder a uma revisão periódica, devendo-se ressaltar a contribuição da psicotécnica para este importante e fundamental objetivo.

Aspecto econômico

Tem por objetivo:

1.º) Valorização dos planejamentos urbanos, rurais e regionais, dando-se ênfase administrativa aos problemas intermunicipais de base: transportes, energia elétrica e educação.

2.º) Cobrança de uma taxa de planejamento, nos Municípios, para elaboração dos planos e projetos do governo local.

3.º) Instalação sob a forma cooperativa, de bancos regionais, destinados a servir de base a um futuro instituto de crédito municipal.

4.º) Cooperação entre os Municípios, para criação de sociedades de fins econômicos, quando a execução dos acordos intermunicipais o tornar necessário, podendo participar do empreendimento pessoas físicas ou jurídicas.

5.º) Apoio à reforma agrária que deverá realizar-se através da cooperação e do esforço conjugados dos três níveis de governo.

6.º) Incentivo à criação de Bancos dos Municípios, com o fim de reter no interior as fortunas ali formadas.

7.º) Participação efetiva dos Estados e Municípios nos lucros resultantes da exploração, industrialização e prospecção petrolíferas, no respectivo território; o que é reconhecido de absoluta conveniência.

Aspecto financeiro

Pretende:

1.º) A reforma da Constituição brasileira para que se objetivem novas discriminações de rendas no País, visando o melhoramento das condições financeiras dos municípios, terminando-se de uma vez por todas, com o sistema de auxílios permanentes nos orçamentos aos mesmos, por parte da União e dos Estados-Membros, a não ser em caráter excepcional.

2.º) A instituição do Código Tributário Nacional, como medida indispensável à consolidação, pelas três esferas governamentais, das reivindicações municipalistas através de nítida delimitação dos campos de competência e de obediência às diretrizes básicas de uma política tributária definida em plano nacional.

3.º) A percepção de quarenta por cento pelos Municípios, do total das rendas públicas arrecadadas no País, dentro em prazo razoável e de modo progressivo, mediante outorga de novos tributos.

Aspecto educacional

Resolve:

1.º) Considerar a educação um problema de base capaz de ajudar a solucionar a crise brasileira, acabando-se com o analfabetismo.

2.º) Elaborar-se um plano geral do ensino rural, com a colaboração dos Municípios e de instituições interessadas no fomento agrícola.

3.º) Intensificar o ensino profissional no interior brasileiro.

4.º) Propagar o ensino técnico, instalando-se os respectivos cursos ao lado de cada Ginásio do Interior, segundo o plano dos Centros Regionais de Educação.

Aspecto científico e didático

Insiste:

1.º) Considerar-se o municipalismo uma ciência municipal autônoma, com metodologia própria.

2.º) Incorporação aos planos de estudos por parte das Faculdades de Direito e Ciências Econômicas do Continente da disciplina denominada: "Direito, Ciência e Administração Municipal".

3.º) Criação de institutos de altos estudos para peritos em administração municipal e urbanistas planificadores.

4.º) Instituição sistemática, em cada núcleo urbano, de um plano de urbanismo.

5.º) O ensino nas escolas primárias de noções sobre a doutrina municipalista, valorizando-se os problemas locais.

Aspecto sanitário

Adota:

1.º) A resolução dos problemas de saúde pública, paralelamente com os de assistência social, não adiantando estudar um sem pensar no outro.

2.º) Elaboração de um plano geral referente aos serviços de suprimento de água e às redes coletoras em todas as localidades brasileiras.

3.º) Assistência hospitalar em todos os Municípios devendo o Serviço de saúde do interior seguir uma orientação de medicina preventiva, de higiene, de profilaxia e de assistência propriamente dita.

Aspecto estatístico

Tenciona:

Manter os Convênios Nacionais de Estatística Municipal, em face dos seus meritórios e relevantes serviços, como centros coordenadores e executores de trabalhos de interesse local.

Aspecto jurídico

Tem em mira:

1.º) Maior unidade e prestígio para o Poder Judiciário.

2.º) Representação dos Estados-Membros no Supremo Tribunal de Justiça.

3.º) Estímulo aos magistrados do País incentivando-os ao estudo e aprimoramento das qualidades de cultura e as inerentes à técnica de julgar.

4.º) Igualar ao número de Ministros do Supremo Tribunal de Justiça ao dos Estados-Membros, escolhidos, por exclusivo merecimento e lista triplíce, pelo próprio Supremo Tribunal de Justiça e de nomeação pelo Presidente da República.

5.º) Instituição de Câmaras especializadas nos Tribunais.

Aspecto internacional

Recomenda:

A manutenção de vínculos de cooperação municipal com as entidades dos países americanos que se dedicam ao estudo e defesa dos problemas locais, valorizando-se o princípio da Intermunicipalidade Universal de Rui de Lugo Vinha, ao lado da execução dos postulados contidos nas Castas de Recomendação dos Congressos Interamericanos e Internacionais de Municípios.

Aspecto moral e ético

Que o povo brasileiro repudie e despreze a demagogia "política", o voto inconsciente, a ausência de espírito público, a desonestidade pessoal e a falta de caráter daqueles que têm parcela de direção na causa pública, visando-se com isso o bem comum, a segurança e a justiça em nome de uma melhor política democrática e de mais aprimorada educação cívica.

Contribuição para o Estudo das Águas Subterrâneas

JAIR TOVAR

1. CONCEITO DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS

O Código de Águas dedica um dos seus capítulos ao estudo das águas subterrâneas, fixando também, nos seus dispositivos, matéria de que já trata o Código Civil nos artigos 584 a 586, relativa à abertura de poços, constante da rubrica — do direito de construir — e enquadrada entre os chamados direitos de vizinhança.

Não há na lei qualquer definição do que se deva compreender por “águas subterrâneas”, isso porque seu conceito aflora naturalmente à nossa percepção.

Como é fácil imaginar, as águas subterrâneas são aquelas que correm na parte inferior à superfície do solo e que não vêm a essa superfície *ex naturali causa*. (1)

A água subterrânea se opõe, em sentido físico, à água superficial.

Em nosso direito, desde que corram no subsolo, as águas são tôdas consideradas sob a mesma classificação genérica de “subterrâneas” — o que nem sempre acontece em outros países, onde se repartem em espécies distintas, sem embargo de serem reguladas por soluções idênticas — exceção feita das águas termais, minerais ou radioativas. (2)

As águas chamadas “subálveas”, não obstante correrem no subsolo, distinguem-se com uma solução jurídica diferente, confundindo-se com as dos cursos d’água sob cujo álveo correm, formando por assim dizer parte integrante dêles.

As subterrâneas propriamente ditas são classificadas em “freáticas” e “circulantes”, sendo aquelas as que se acham a pouca profundidade no sub-

(1) A lei italiana as conceitua como aquelas “artificialmente estratte dal sottosuolo”.

(2) GILARDONI, *op. cit.*, vol. I n.º 488: “La categoria “acque soterranee” é genérica e viene generalmente divisa in due grandi specie, quelle *freatiche* (velo sotterraneo a falde permanenti o discontinue) a quelle *subalvee* (soterranee per filtrazione dall’alto in basso o per affioramento dal basso in alto) e sottostanti al corso di un fiume e alle sue attinenze ed estensioni. Qualche autore aggiunge a queste due specie, quella delle acque capillari ormai esclusa in via tecnica generale e amessa solo per certi giacimenti geologici roccie non compatte, calcari fessurati, puddinghe)”.

solo, enquanto as últimas escorrem a grandes profundidades, sem nenhuma relação com a superfície. (3)

Sob o ponto de vista da sua composição química as águas subterrâneas dizem-se “minerais” e “não minerais”, passando a ter aquelas condição jurídica diferente.

2. PRINCÍPIO DOMINANTE EM RELAÇÃO À SUA PROPRIEDADE

No nosso direito o princípio em relação às águas subterrâneas é o que decorre da compreensão da propriedade, constante do artigo 526 do Código Civil, sem embargo das fundas restrições, que lhe têm sido impostas pela interpretação dos doutos e pelas exigências dos nossos dias, prescritas na lei.

O velho preceito — *qui dominus est soli, dominus est coeli et inferorum* — mereceu do nosso legislador civil a consagração que lhe proviera do direito romano através das sentenças de POMPÔNIO e de PAULO e dos aforismos hiperbólicos da glosa. (4) limitando-se sua extensão a não poder o proprietário do solo “opor-se a trabalhos que sejam empreendidos a uma altura ou profundidade tais, que não tenha êle *interêsse* algum em impedi-los”.

Esse limite é, entretanto, o da *utilidade*, previsto na primeira parte, e não o do *interêsse*, a que se refere a última parte transcrita daquele artigo do Código Civil. (5)

O Código de Águas acatou a regra da lei civil no tocante às águas, aceitando a orientação do direito anterior em tal sentido (6) e permitindo sua “apropriação”, por meio de poços, galerias, etc., ao dono de qualquer terreno.

Todavia as limitações que, cada vez mais, vem sofrendo o princípio geral dominante, também se vão agravando no setor das águas subterrâneas, onde certas disposições do próprio Código Civil já nêle estipulavam restrições à integral compreensão do domínio. (7)

Essas restrições foram algo desdobradas na lei específica e estão em sua grande parte reguladas no capítulo referente às águas subterrâneas.

Do exposto decorre afirmar que, em tese, as águas subterrâneas seguem a natureza da propriedade do solo, estando sob o domínio privado, se as terras forem particulares; e sob o domínio público, se assim acontecer com o solo.

Esse é o princípio aliás geralmente acatado pela orientação jurídica de todos os povos, embora em certos países se acentuem tendências para consi-

(3) PACELLI, *Le acque pubbliche*, n.º 161.

(4) “Est enim ejus usque ad coelum ejus est solum” — “Cujus est solum ejus esse debet usque coelum” — “Dominus soli dominus coeli et inferiorum” — “Dominus soli dominus de coelo usque ad inferos” — “Cujus est solum ejus est usque ad sidera usque ad infera”.

(5) SÁ PEREIRA, *op. cit.*, ns. 9 e 10.

(6) LOBÃO, *Águas subterrâneas* § 1.º: “O domínio de qualquer prédio não se limita só à superfície; êle compreende todo o ar perpendicular até o céu e tudo debaixo até os infernos”.

(7) Arts. 584 a 586.

deração das águas subterrâneas entre os bens públicos, desde que elas se apresentem em circunstâncias especiais, relativas ao interesse coletivo.

3. RESTRIÇÕES AO PRINCÍPIO DOMINANTE NO TOCANTE ÀS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS

Contra esse princípio dominante compreensivo das águas subterrâneas, nossas leis estabeleceram restrições, algumas delas procedentes de tempos imemoriais e que já vigiam reguladas na Grécia radiosa dos sete sábios.

Tais restrições são as seguintes, previstas no Código Civil e no Código de Águas:

a) a relativa a não permitir ao proprietário do solo quaisquer aproveitamentos que venham a prejudicar outros existentes nem derive ou desvie do seu curso natural águas públicas dominicais, públicas de uso comum ou particulares. (8)

b) a que proíbe expressamente quaisquer construções capazes de poluir ou inutilizar, para uso ordinário, águas de poço ou nascentes alheias, a elas preexistentes; (9)

c) a de abrir poço junto ao prédio do vizinho, sem guardar a distância necessária ou tomar as precauções precisas para que ele não sofra prejuízo. (10)

Relativamente às precauções dessa última alínea, fôrça é mencionar que o Projeto Valadão estabelecia uma distância de dois metros de poço a poço (11) nos prédios urbanos, e de quinze metros nos prédios rústicos, entre a nova escavação e os poços dos vizinhos, seguindo nesse passo a orientação do legislador espanhol (art. 19 da respectiva Lei de Águas). (12)

4. A ABERTURA DE POÇOS

O Código de Águas, como regra geral, confere ao dono de qualquer terreno a faculdade de apropriar-se, por meio de poços, galerias ou realizações semelhantes, das águas que existam debaixo da superfície do seu prédio.

Nossa lei não faz, como outras, distinção relativa à natureza desses poços. Costuma-se distinguir o poço, chamado comumente *ordinário*, do poço *artesiano*, conceituando-se em geral aquêles como aberto com o exclusivo intuito de atender aos usos domésticos ou necessidades ordinárias da vida sem que, para obtenção da água, se necessite de mecanismos ou artefatos aciona-

(8) Arts. 96 do Código de Águas e 585 do Código Civil. Esta restrição já se estabelecia no próprio direito romano, onde o princípio dominante do artigo 526 do Código Civil, tinha o mais generalizado acatamento, em harmonia com as regras já invocadas *usque ad coelum, usque ad inferos*. Assim, já a Lei I § 12 D. de aq. pluv. arc. estabelecia: "Qui in suo fondiens, fontem vicini averterit nil posseci nec de dolo actionem si non animo vicini nocendi ferit, sed suum agrum meliorem facendi". Ver CARVALHO DE MENDONÇA, *Rios e Águas Correntes*, n.º 200.

(9) Arts. 98 do Código de Águas e 584 do Código Civil.

(10) Arts. 98 do Código de Águas e 585 do Código Civil.

(11) VALLADÃO (Alf.), *Dir. das Águas*, pág. 206, art. 108.

(12) MONTELLÁ Y ESCOFET, *Trat. de la Leg. de Aguas*, n.ºs 41 e 42.

dos por motores elétricos, de vapor, vento ou animais, enquanto o *artesiano* é o resultante de escavações feitas no solo em sentido vertical, qualquer que seja sua profundidade, pelas quais a água sobe a nível superior ao da escavação.

Entende-se, outrossim, por *galerias*, as escavações feitas debaixo da superfície do solo e em direção horizontal ou quase horizontal, a fim de recolher águas que minem subterrâneamente, com o intuito de seu aproveitamento, nos usos domésticos, agrícolas ou industriais. (13)

Aquela faculdade de apropriação está adstrita, como ficou dito, a que não prejudique os aproveitamentos existentes, nem derive ou desvie do seu curso natural águas públicas dominicais ou de uso comum, bem como as particulares.

Se tal prejuízo ocorrer, a administração competente poderá suspender a permissão contida na lei. (14)

O Código Civil chegava às mesmas conclusões, estabelecendo o princípio em forma negativa, de que “não é permitido fazer escavações que tirem ao poço ou à fonte de outrem a água necessária”. (15)

Divergem, porém, os dois Códigos no tocante à consideração do “prejuízo”, pois enquanto o primeiro suspende de modo radical as obras e os aproveitamentos, êsse último concedia a permissão dêles, no caso de “apenas diminuir o suprimento do poço ou da fonte do vizinho, e não forem mais profundos que as dêste em relação ao nível do lençol d’água”.

Há, evidentemente, nessas proibições previstas nos dispositivos legais a limitação do domínio do subsolo, a que nos referimos acima.

Não era assim no direito anterior, de acôrdo, aliás, com a propriedade ad *inferos* reconhecida ao senhor do solo.

LOBÃO reconhecia a faculdade de qualquer abrir, no seu prédio, novo poço ou fazer mina, embora cortando os veios de águas utilizados pelo vizinho, sem que êsse tivesse o direito de obstar, “uma vez que faça no próprio interesse e sem ânimo de prejudicar, e uma vez que não haja sido constituída nenhuma servidão em contrário”. (16)

Presidia essa concessão do reinícola a velha regra *se non animo vicini nocendi, sed suum agrum meliorem facendi, id fecit*.

Sòmente no caso de resultar da concessão falta de água em fonte pública, é que lhe restringia a faculdade. (17)

(13) MONTELLÁ e ESCOFET, *op. cit.*, n.º 42, *in fine*.

(14) Art. 96 e seu § único.

(15) Art. 585.

(16) Águas subterrâneas, §§ 3, 4 e 12.

(16) Idem, § 6.

(17) Idem, § 6.

Todavia, LOBÃO já reconhecia uma restrição contra o senhor do solo, no caso de a abertura do poço ou mina não ser feito em legítima distância (18), restrição essa que vai encontrar fonte primitiva numa lei de SOLON. (19)

Não havia, entretanto, uniformidade nas distâncias a observar, divergindo também a exigida para os simples valados da requerida para os poços; como ainda nenhuma distância se mandava observar (20), desde que prestada fôsse “a caução de dano infecto”. (21)

Disso resultou que o nosso Código também nada fixou sobre tal distância (22), deixando sua apreciação a critério do *arbitrio boni viri*, através das seguintes exigências: guardar a distância necessária e tomar as precisas precauções para que o vizinho não sofra prejuízo.

O Código de Águas, consignando o reconhecimento da regra tradicional, em matéria de águas subterrâneas, conferiu aos donos do solo o direito de se apropriarem delas por meio de poços, valados, galerias e outros trabalhos do homem, limitando êsse reconhecimento nas seguintes hipóteses: a) quando em consequência do aproveitamento venham a ser prejudicados outros aproveitamentos preexistentes; b) quando derive ou desvie águas públicas, sejam elas dominicais ou de uso comum, ou águas particulares.

5. ABERTURA DE POÇOS EM TERRENOS DE DOMÍNIO PÚBLICO

A lei faz depender de concessão administrativa a abertura de poços em terrenos de domínio público. (23)

O domínio público pode ser municipal, estadual ou federal, como, por outro aspecto, pode ser de uso comum, de uso especial ou de uso patrimonial.

Diante da nenhuma restrição no texto da lei, qualquer que seja o terreno subordinado a domínio público incide na exigência da concessão administrativa.

Parece, entretanto, que a intenção do legislador esteve orientada para somente regular essa exigência com relação a terrenos públicos de uso comum, pois que tal se subentende em relação a terrenos das outras categorias.

A quem compete a concessão prevista na Lei?

Sempre à União, pelo seu órgão competente, que é o Conselho Nacional de Águas, ou a êste competirão simplesmente as concessões relativas aos terrenos do domínio público federal?

Na falta de outro texto legal, que regule mais explicitamente a hipótese, inclinamo-nos a pensar que esteja a faculdade conferida ao Conselho, em

(18) “Quando profunditatis habuerit tantum spatii relinquitur”.

(19) *Op. cit.*, n.º 15.

(20) LOBÃO, *op. cit.* § 17.

(21) CORRÊA TELES *Dout. das Ações*, § 214 e seguintes.

(22) Aft. 97. — Ver em VALADÃO, *Dir. das Águas*, págs. 339 a 341 a etiologia do dispositivo. Ver, outrossim, a última parte do n.º 3 dêste trabalho.

(23) Código de Águas, art. 101.

todos os casos, embora necessariamente tenha que consultar os poderes estaduais e municipais, quando ocorrer pedido incidente nos domínios respectivos.

E somos dêsse pensamento, tendo muito em conta a intenção evidente do legislador, consubstanciada na exposição de motivos do Ministro JUAREZ TÁVORA, por ocasião de apresentar ao Sr. Presidente da República o projeto convertido no vigente Código de Águas.

Aí se afirma: "À União foi atribuído o poder de autorizar ou conceder o aproveitamento da energia hidráulica, quer do domínio público, quer do domínio privado, enquanto que no anteprojeto, o poder concedente seria a União, o Estado ou ainda o Município, conforme a jurisdição, sob que estiver o respectivo curso d'água". (24)

6. CONSTRUÇÕES CAPAZES DE POLUIR

O artigo 98 do Código de Águas regula que "são expressamente proibidas construções capazes de poluir ou inutilizar, para uso ordinário, a água do poço ou nascente alheia, a elas preexistente".

Trata-se de disposição que reproduz princípio já estabelecido no artigo 584 do Código Civil. (25)

Estão compreendidas na expressão "capazes de poluir ou inutilizar" tôdas as hipóteses que possam resultar em prejuízo das águas, alargando-se de tal modo, em relação aos poços, o preceito geral atinente às águas nocivas, onde se fala em "conspurcar ou contaminar as águas que não consome". (26)

Como tivemos oportunidade de comentar, argumenta-se que se as águas pudessem vir a ser industrialmente aproveitadas, como, por exemplo, para a movimentação de um engenho, claro estaria que a preservação da hipótese não se enquadraria contra a corrupção, mas sim contra o prejuízo que poderia decorrer da diminuição de sua quantidade de volume: o contrário sucederia em se tratando de águas potáveis ou medicinais, pois ter-se-ia então em vista não a sua quantidade, mas a sua qualidade. (27)

E isso é precisamente o que sucede em relação aos poços, cujas águas são em regra destinadas ao que a lei determina de "uso ordinário".

CARVALHO SANTOS dá os seguintes exemplos, que bem ilustram a proibição em exame: "Mesmo que a água se destine a irrigar uma plantação, não se poderá fazer obra, que importe em inutilizá-la para êsse fim, como se, por exemplo, a contaminasse de alguma substância tóxica capaz de matar as plantações. Outros exemplos: se a água é potável, é proibido fazer um chiqueiro de porcos, onde passa a água; se a água é destinada a lavagem de roupa não

(24) Exposição de Motivos, que encaminhou o Projeto do Código de Águas.

(25) "São proibidas construções capazes de poluir ou inutilizar para o uso ordinário a água do poço ou fonte alheia, a elas preexistente".

(26) Código de Águas, art. 102.

(27) *Revista do Serviço Público*, n.º 66, pág. 112.

poderá ser feita construção que a suje, ou nela deixe alguma substância que possa alterar ou prejudicar a conservação da roupa" (28)

Dentro da compreensão do uso ordinário encontram-se as águas a que o Código específico se refere várias vezes como destinadas às primeiras necessidades da vida.

Sob a expressão "primeiras necessidades da vida" incluem-se as águas reservadas à bebida humana, à salubridade, assim como à rega de hortas e jardins e mesmo até, segundo muitos, para dessedentar animais.

Trata-se aqui de obedecer à função primacial que a água exerce na vida física e social dos homens. (29)

Há civilistas que, dando elasticidade ao seu conceito, entendem não carer a necessidade de ser absoluta e material, bastando que se mostre relativa e econômica. (30)

Sobre esse valor econômico da água, tem-se que considerar em alta monta aquilo que chamaríamos o "modificador do espaço".

Há realmente, regiões onde a água está fora de ser apreciada por esse aspecto, dada a facilidade de sua apropriação. Noutras, porém, sucede o inverso.

Houve quem, com a responsabilidade de economista, afirmasse, tendo em conta a carência da água, que quem dela fôsse dono também o seria de quem não a tivesse. (31)

EÇA DE QUEIROZ, nas *Notas Contemporâneas*, no Capítulo IV de sua carta relativa à inauguração do Canal de Suez, dá-nos sugestiva descrição da influência da água na fisionomia econômica dos povos.

E diz-nos jurista vizinho, a propósito: "Nas zonas secas, onde a agricultura se desenvolve à base exclusiva da irrigação, as águas representam *"la sangre de la tierra y la vida de los campos"*, segundo expressão de COLMEIRO. (32)

7. SANÇÕES PREVISTAS

O legislador das águas estatuiu no artigo 99 do Código específico, que todo aquele que violar as disposições dos artigos antecedentes será obrigado:

- a) a demolir as construções feitas;
- b) a responder por perdas e danos.

(28) Código Civil Interpretado, vol. VIII, obs. 2 ao art. 584.

(29) Ver LOMONACO, *Inst. di Dir. Civ. Ital.*, vol. 3.º, pág. 381, edição 1894.

(30) MARCHI, in *Diz. di Dir. Privato*, de SCIALOJA, voce "acquedotto", § 2.º

(31) CHARLES GIDE, *Curso de Econ. Pol.*, pág. 683, apud MARIENHOFF. Nem outra coisa se pode concluir do que dizia o insigne ROMAGNOSI, quando afirmava que "con la sola interdizione dell acqua e del fuoco presso gli antichi si denotava la perdita della vita sociale" (*Della condotta, delle acque*, § 315).

(32) MARIENHOFF, *Reg. y Leg. de las Ag. Pub. y Priv.*, n.º 8, pág. 67.

Os “artigos antecedentes”, relativos às águas subterrâneas são três: o *primeiro* — somente permitindo o seu aproveitamento pelo proprietário do solo, desde que não prejudique aproveitamentos existentes, ou não derive ou desvie do seu curso natural águas públicas ou particulares; o *segundo* — vedando a abertura de poço junto ao prédio do vizinho sem guardar a distância necessária ou tomar as precauções para que ele não sofra prejuízo; o *terceiro* — proibindo construções capazes de poluir ou inutilizar para uso ordinário a água do poço ou nascente a eles preexistente.

Já no parágrafo único do artigo 96 do Código de Águas ficara estabelecido para a intercorrência do prejuízo ou diminuição das águas — a primeira hipótese — que a administração pública competente poderá suspender as obras e aproveitamentos.

Teve-se em mira, evidentemente, no modo por que é deferida essa faculdade, obras ainda em andamento.

No texto mais acima invocado está incluso o pressuposto de que as obras estejam concluídas.

Aquêles que com elas forem prejudicados poderão, em tal caso, solicitar da autoridade judiciária não só a demolição delas como ainda a reparação dos danos causados.

A ação administrativa, que está prevista simplesmente para a primeira restrição relativa a estarem ainda as obras em andamento, não seria admissível no caso de obras concluídas.

Incumbirá, pois, à autoridade judiciária apreciar o pedido de demolição, bem como, conseqüentemente, apurar as perdas e danos.

Sem necessidade do batismo especial de “demolitória”, como outrora se faria, a ação ordinária da nossa vigente lei processual é a atividade que se recomenda, uma vez integrada, no seu ingresso judicial, dos elementos necessários à comprovação da respectiva espécie. (33)

8. DESAPARECIMENTO SUBTERRÂNEO DAS ÁGUAS

Entre as regras relativas às águas subterrâneas o Código de Águas dispõe no seu artigo 100 que as correntes desaparecidas *momentaneamente*, formando curso subterrâneo, para reaparecerem mais longe, não perdem o caráter de coisa pública de uso comum, quando já o eram na sua origem.

Essa disposição está evidentemente talhada com imprecisão da linguagem.

Certo não foi intenção do legislador a de regular um eventual, raríssimo caso de desaparecimento *momentâneo* da corrente para ter curso subterrâneo; o que ele pretendeu dispor foi acêrca do desaparecimento da corrente *em dado trecho*, passando a subterrânea e reaparecendo na superfície mais adiante.

O preceito legal em análise refere-se simplesmente às águas públicas de uso comum, porque, não sendo dêsse caráter, elas se enquadram entre as do-

(33) CORRÊA TELLES, *Doutrina das Ações*, § 84, nota 389 de TEIXEIRA DE FREITAS; NUNES DA SILVA, *Direito Processual*, n.º 92.

iniciais, construindo bem patrimonial do poder público, equiparadas, com esse caráter, às águas do domínio privado.

Só as águas públicas de uso comum é que podem correr através de terrenos patrimoniais privados ou públicos sem assumir-lhes o caráter patrimonial, pelo que se tornou necessário determinar na lei a continuação do seu caráter, pois do contrário passariam à qualidade de patrimoniais, como integrantes do subsolo em que corressem.

9. NASCENTE EM FÔSSO DIVISÓRIO

Estatui o Código de Águas que, emergindo a nascente de fôssó que divida dois prédios, pertença a ambos, isto é, aos proprietários de ambos.

Trata-se de determinação de caráter justo e equânime, que não veio senão reafirmar a sistemática do nosso direito, no tocante à consideração dos direitos de vizinhança.

Se a lei manda prevenir que pertença ao dono dos prédios confinantes a árvore cujo tronco estiver na linha divisória (34), pela mesma razão de equidade confere a propriedade da nascente, que emerge de um fôssó divisório, a ambos os confinantes.

Além disso, o preceito do Código de Águas é consuetudinário daquele estabelecido no artigo 571 do Código Civil nestes termos: “Do intervalo, muro, vala, cerca, ou qualquer outra obra divisória entre dois prédios, têm direito a usar em comum os proprietários confinantes, presumindo-se, até prova em contrário, pertencer a ambos”.

Nesse caso, o uso que o confinante fizer da nascente, que emergir do fôssó divisório, não deve prejudicar ou estorvar o exercício de iguais direitos por parte do outro confinante. (35)

O Código Civil sempre se refere a vala (arts. 571, 588 e 642), sem ter utilizado a expressão fôssó, preferida pelo Código de Águas.

Conquanto a expressão *vala*, no sentido vulgar pareça ter aplicação mais ampla do que *fôssó*, em sentido jurídico as duas se confundem, relativamente aos efeitos, que podem produzir.

10. AS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS NO DIREITO ITALIANO

Na Itália, o assunto referente às águas subterrâneas é regulado nos artigos 92 a 106 do denominado *Testo Único* do Decreto n.º 1.775, de 11 de dezembro de 1933.

O artigo 93, no seu bojo, contém manancial que facilitou a disposição do artigo 96 do nosso Código de Águas.

(34) Art. 556.

(35) CLOVIS *op. e vol. cit.*, obs. 2 ao art. 571; TEIXEIRA DE FREITAS, *Consolidação das Leis Civis*, art. 951; CARVALHO SANTOS, *Código Civil Interpretado*, vol. VIII, obs. 2 ao art. 571.

Ponto que foi sempre discutido no direito italiano com certo calor, no tocante às águas subterrâneas, é o que versa sobre se elas devem ser consideradas públicas ou privadas.

Sustentam uns, como GILARDONI, que são sempre públicas, enquanto outros, como PACELLI e GIANINNI, que tanto podem ser públicas como privadas.

De fato, o egrégio PACELLI em seu conhecido estudo da matéria, argumenta que, pela Lei n.º 2.595, de 18 de dezembro de 1927, foi delegada ao Governo a faculdade de estabelecer normas relativas à derivação e utilização das águas subterrâneas, correspondendo à manifestação em tal sentido da corrente doutrinária encabeçada por SCIALOJA e CHIRONI entre outros, do que resultou o Decreto de 11 de dezembro de 1933, a que já nos referimos, sendo nêle mantida a clássica distinção das aludidas águas em públicas e privadas, no Título II. (36)

Nesse corpo legal estão estabelecidas normas relativas às sondagens das águas subterrâneas, como previsto está o direito de preferência assegurado aos seus descobridores.

Se a água subterrânea não se reveste dos caracteres que a tornem pública, seu uso fica reservado ao proprietário do solo, compensando-se o descobridor, de acordo com a utilidade que ela oferecer.

São regulados princípios que dizem respeito às possibilidades de procura, descoberta, propriedade e uso das águas subterrâneas, sem esquecimento dos princípios gerais do direito, bem como da tutela do regime hidráulico da região.

Depois de considerar o assunto nos seus aspectos insinuantes, PACELLI conclui que a única diferença entre as águas superficiais e subterrâneas, no atinente à classificação de públicas ou privadas, reside no fato de que a publicidade das últimas está subordinada à efetuação de trabalhos para extração e funcionamento da aparelhagem, que as traga à superfície, onde tomam o aludido caráter, conforme a circunstância. (37)

Segundo o citado Decreto n.º 1.775, de 11 de dezembro de 1933, as águas subterrâneas só são consideradas públicas, quando tenham adquirido ou possuam capacidade para uso público e geral interesse.

CASTELLI-AVOLIO, reconhecendo ao lado das águas públicas as particulares, assim as distingue: "As águas privadas subterrâneas são aquelas destinadas aos usos agrários e às pequenas derivações; as águas públicas são as extraídas do subsolo, podendo ser concedidas para grandes derivações, as quais deverão ser inscritas no elenco das águas públicas e sujeitas em tudo às especiais prescrições de leis relativas a essas águas". (38)

O critério para a distinção não é o da profundidade em que elas se encontram, podendo ser públicas, "pela sua importância social" águas existentes

(36) PACELLI, *op. cit.*, n.º 164.

(37) *Op. e loc. cit.*

(38) CASTELLI-AVOLIO, *op. cit.*, n.º 187.

a poucos metros da superfície, no subsolo, e privadas aquelas que se achem a grande profundidade, sem possuírem aquela importância. (38)

Compreende-se bem que na Itália tenham as águas subterrâneas consideração quase tão importante como as águas superficiais, dada a carência de mananciais em certas regiões e em face das exigências de sua população adensada e de sua indústria generalizada.

A riqueza hidráulica, na península itálica, pode até considerar-se exígua. (39)

Em consequência, prevalece o princípio segundo o qual o proprietário da superfície não pode usar da água subterrânea captável na zona do subsolo, de maneira e com meios tais que possam impedir o direito de outros nas zonas confinantes em relação ao lençol de água de que elas provenham. (40)

Outrossim, pelo direito italiano, aquêle que quiser abrir poço ou fazer trabalhos similares em sua propriedade, tem que observar uma distância do limite de sua propriedade, bem como praticar os trabalhos necessários que evitem prejudicar outros poços idênticos; e uma vez surgindo contestação entre os dois proprietários interessados, incumbe à autoridade judiciária conciliar da maneira mais equitativa possível os interesses de cada um, determinando inclusive as indenizações, que lhes possam ser devidas. (41)

A maior liberalidade da lei italiana, no tocante à faculdade de poder o proprietário da superfície abrir poços no seu terreno, é de natureza finalística, ao permitir a utilização das águas para “usos domésticos”.

O uso doméstico é mais restrito que o uso normal, excluindo de sua compreensão quaisquer destinações de caráter industrial, bem como a faculdade de venda da água extraída, como a cessão dela a terceiros, por qualquer título, salvo ao seu descobridor, sendo necessário que sirva diretamente ao superficiário e sua família, com o que se exclui até o seu emprêgo na cultura de flôres e hortaliças para vender a terceiros ou para o exercício industrial de irrigação. (42)

11. ÁGUAS MINERAIS

As águas subterrâneas são encaradas sob os aspectos de “minerais” e “não minerais”, conforme tenham ou não, em solução, certa quantidade de substâncias minerais.

As chamadas “águas minerais” são reguladas em nosso direito por disposições especiais e não estão compreendidas na conceituação técnica do Código de Águas, relativa às águas subterrâneas, que formam o grupo das águas “não minerais”.

De igual forma acontece em geral em outros países, como sucede na Itália, em que o Decreto n.º 1.775, de 11 de dezembro de 1933, exclui das ex-

(39) *Op. e loc. cit.*

(40) GILARDONI, *op. cit.*, vol. I, n.º 500.

(41) *Idem, op. e vol. cit.*, n.º 492.

(42) Código Civil Italiano, art. 573.

(43) GILARDONI, *op. e vol. cit.*, n.º 1.116.

pressões “águas públicas subterrâneas” as águas termais, as radioativas, bem como tôdas as outras de natureza idêntica, reguladas por leis especiais. (44)

No Brasil, o chamado *Código de Águas Minerais* foi baixado pelo Governo por força do Decreto-lei n.º 7.841, de 8 de agosto de 1945.

Nêles se definem as águas minerais como sendo “aquelas provenientes de fontes naturais ou de fontes artificialmente captadas que possuam composição química ou propriedades físicas ou físico-químicas distintas das águas comuns, com características que lhes confiram uma ação medicamentosa”. (45)

Essas águas, quanto à composição química, são classificadas como:

- a) oligominerais;
- b) radíferas;
- c) alcalino-bicarbonatadas;
- d) alcalino-terrosas, distinguindo entre elas as cálcicas e as magnesianas;
- e) sulfatadas;
- f) sulfurosas;
- g) nitratadas;
- h) cloretadas;
- i) ferruginosas;
- j) radioativas;
- k) toriativas;
- l) carbogosas. (46)

As respectivas fontes são classificadas, além do critério químico: quanto aos gases, em radiotivas, toriativas e sulfurosas; e quanto à *temperatura*, em hipotermas, mesotermas isotermas e hipertermas: (47)

O estatuto das águas minerais faz referência às “águas potáveis de mesa” para considerá-las como sendo aquelas “de composição normal provenientes de fontes naturais ou de fontes artificialmente captadas, que preencham tão somente as condições de potabilidade da região”. (48)

O aproveitamento *comercial* dessas águas e das minerais é feito através do regime de autorização, sucessiva de pesquisa e lavra, quer sejam elas do domínio público, quer particular, sendo nesse caso reservadas ao proprietário do solo. (49)

Quando esse aproveitamento estiver sendo feito de modo a comprometê-las ou em desacôrdo com as condições técnicas e higiênicas previstas na lei respectiva, poderá ser interditado, até que sejam restabelecidas as condições satisfatórias de exploração. (50)

(44) CASTELLI-AVOLIO, *Leggi sulle acque e sugli impianti elettrici*, n.º 468: “Dall'accezione dell'attuale legge, ossia della espressione di *acque sotteranee pubbliche*, vanno escluse le acque termali minerali e radioattive e tutte le alte acque regolate da leggi speciali”. Ver artigo 92 do “*Testo unico*”.

(45) Decreto-lei n.º 7.841, de 8 de agosto de 1945, art. 1.º

(46) Idem, art. 35.

(47) Idem, art. 36.

(48) Idem, art. 3.º — Veja-se, outrossim, o que dissemos sobre “águas potáveis” no estudo das “águas nocivas”, in “*Revista do Serviço Público*”, vol. 66, pág. 110.

(49) Idem, art. 4.º e § único.

(50) Idem, art. 18.

Sòmente depois de prèviamente examinada e da expedição do decreto de autorização de lavra, é que se torna permissível a exploração comercial, seja a água mineral, quer termal, gasosa, potável de mesa ou destinada a fins balneários, não sendo suscetíveis dessa exploração as fontes sujeitas à influência de águas superficiais, que as possam poluir. (51)

Todo o regime de águas minerais está sujeito, particularmente, à fiscalização do Departamento Nacional da Produção Mineral (D.N.P.M.), subordinado ao Ministério da Agricultura, visto estarem elas, termais e gasosas e ainda as águas de mesa, (52) classificadas na consideração das jazidas minerais. (53)

12. DESENVOLVIMENTO DA CRENOLOGIA

Especialmente na Europa, o assunto referente à crenologia, ou seja o estudo das águas minerais, tem sido cuidado com interêsse acentuado. (54)

O aproveitamento terapêutico das fontes hidrominerais é feito em geral por todos os seus países, de Portugal à Rússia através do estudo e da observação de eminentes hidrólogos, que deram ao hidroclimatismo europeu incontestável preeminência no mundo inteiro, não obstante na república norte-americana estarem surgindo, nos últimos tempos, magníficos trabalhos a respeito, a par de preparação metódica material e cultural, para melhores realizações nesse setor, dentro em pouco tempo.

Há, evidentemente, certa e louvável preocupação no tratamento dessa faceta, que a medicina social oferece, de tal modo a se organizarem, além dos trabalhos e estudos particulares feitos em cada país, até congressos internacionais de hidrologia e balneologia, como aconteceu em 1947, tendo por sede a Tchecoslováquia, país fartamente recomendado por suas famosas estâncias climáticas e hidrominerais nas regiões da Morávia, da Boêmia e da Eslováquia.

Relativamente às virtudes hidrotermais de cada região, há conhecimento hoje bastante difundido, de modo a que, por exemplo, na França se recomende Vichy como centro de atuação dos nutricionistas, Aix-les-Bains como dos reumatólogos, e Bourbon Lancy e Royat como dos cardiologistas. (55)

No Brasil, o problema hidroclimático vem sendo tratado com altos e baixos; e assim, ao lado de possuímos instalações hidrominerais superiores,

(51) Idem, arts. 25 e 26.

(52) "Entende-se por "água de mesa" aquela cuja composição ou cujas características não se afastem das águas potáveis regionais, cujo consumo não seja prejudicial à saúde" (Código de Minas, Decreto-lei n.º 1.985, de 9 de janeiro de 1940, art. 75 § único). A lei sòmente permite que elas sejam objeto de comércio se tiverem expressa a menção "não mineral".

(53) Código de Minas, art. 3, n.º XI e 49 e Decreto-lei cit., art. 47.

(54) OLIVEIRA FAERINO, assim se pronunciou neste particular, no seu interessante trabalho *Aspectos da Crenoterapia na Europa e no Brasil*: "A civilização européia afeiçoou o hábito muitíssimo secular e empírico das termas, dando-lhe tudo que as ciências ensinaram nesta época profundamente técnica. Cientificamente amparada, a crenoterapia evoluiu de par com outros ramos da medicina prática" (pág. 16).

(55) Idem, idem, pág. 134.

materialmente, às do Velho Mundo, contam-se fontes apreciáveis sem o menor aproveitamento e exploração.

Conquanto não se reconheça à extensão do nosso solo riqueza correlativa no atinente a águas minerais, muito se poderá fazer em crenoterapia, farmacodinâmica e balneologia, com reflexos na economia nacional, se o problema fôr encarado cuidadosa e adequadamente.

Do Pará ao Rio Grande do Sul, há um movimento, cada vez mais interessado, no sentido do aproveitamento e exploração das águas minerais, sendo, como é sabido, Estado vanguardeiro dessa campanha o de Minas Gerais, seguido de São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Bahia e Paraná, que procuram cada vez mais industrializar a riqueza de suas águas minerais. (56)

SUMMARY

1. *Subterranean waters and the provisions of both the Code of Waters and the Civil Code. Subterranean waters as opposed to surface waters.*

2. *The general concept of subterranean waters, according to the Brazilian legislation, embodies different categories. Finer distinctions are made by some foreign legislations. The mineral and the non-mineral waters.*

3. *Ownership of subterranean waters based on the principle qui dominus est soli, dominus est coeli et inferiorum.*

4. *Restrictions to the principle quoted in item 3, contained in the Civil Code as well as in the Code of Waters, analyzed in detail.*

5. *The right to open wells, its regulation. The distinction between "ordinary" and "artesian" wells. The meaning of "galleries".*

6. *Restrictions to the opening of wells imposed by the Brazilian legislation of to-day as contrasted with superseded principles enforced by Colonial legislation as well as advocated by jurists of the past.*

7. *The opening of wells in public property, federal, state or municipal. The requirement of express administrative licence granted by the Federal Government through the National Council of Waters.*

8. *Constructions capable of polluting or damaging the water of wells or sources, prohibited. The matter discussed in detail. The notions of (1) "ordinary use" and of (2) "the first necessities of life".*

9. *Legal sanctions provided by the Code of Waters as regards the matter of item 8, discussed.*

10. *Streams that are partly subterranean. Legal provisions pertaining to them.*

11. *Sources that emerge from fosses or ditches dividing two properties. Their ownership according to the Code of Waters.*

12. *Subterranean waters in the Italian law. Legal provisions and doctrines minutely described and criticized.*

13. *Mineral waters as regulated by the Code of Mineral Waters, enacted in 1945. Their definition and classification. The supervision of the National Department of Mineral Production, an organ of the Ministry of Agriculture.*

14. *The developments of crenology in Europe. The problem of hydro-climatic centres in Brazil.*

(56) Idem, idem, pág. 254: "As recentes estatísticas da produção brasileira, no setor da produção mineral, demonstram progressivo aumento na exploração das fontes medicinais. De 1.420.000 litros em 1911 passamos a 28.355.397 litros em 1946, o que representa um aumento de 1.900%, em números redondos".

Fôro Competente nas Ações e Execuções de Desquite

OLIVEIRA E SILVA

R UDES críticas tem sofrido o art. 142 do Código de Processo Civil que estatui, em tôdas as hipóteses de desquite e anulação de casamento, a competência do fôro em que reside a mulher.

Preceito injusto? Sim. Porque si a mulher prevarica e abandona, maliciosamente, o domicílio conjugal, escolhendo, por seu arbítrio outra jurisdição, precisará o cônjuge, injuriado com semelhante atitude, para propor o desquite litigioso demandá-la no fôro da residência escolhida pela traidora dos deveres conjugais.

Cabendo ao marido, nos termos da lei civil, fixar o domicílio do casal, é imprudente a inovação do legislador que substitui tal domicílio, imanente ao poder marital, pela residência que a mulher elege, em seu capricho, para fôro do pleito que, muitas vêzes, promoverá o cônjuge sem culpa.

Alegar-se-á que, liminarmente, seria leviano afirmar-se qual o culpado ou não, no caso, por exemplo, de abandono que poderá ser voluntário ou forçado, ocorrendo êste último, quando o marido, por sevícia ou agressão moral, torna impossível a permanência da espôsa na habitação comum.

Impressionante o fato do legislador, num conflito de culpa entre marido e mulher, apesar de ser aquêle o chefe da sociedade conjugal, competindo-lhe o direito de fixar e mudar o domicílio da família (art. 233, III, do Código Civil), conceder a prevalência, na separação de fato, não ao cônjuge principal, porém ao que assume, pelo casamento, com os apelidos do marido, a condição de companheira, consorte e auxiliar nos encargos da família.

Atitude sentimental do legislador, de proteção à mulher, pesando a circunstância de, com a separação de fato, ficar a espôsa, em norma, desprovida de recursos financeiros, obrigada a pleitear, do marido, uma alimentícia, enquanto o mesmo continua na direção e administração dos bens comuns.

O certo é que se privilegiou a mulher com a competência do fôro em que passar a residir, inocente ou culpada, estabelecendo o legislador, com semelhante preceito, a presunção de sua inocência.

Autora ou ré, a espôsa obrigará o marido a deslocar-se do próprio domicílio, para acorrer ao fôro em que propuser o litígio, a fim de promover a sua defesa e acompanhar, em todos os tempos, o processo, o que não deixa de cons-

tituir uma situação de passividade, estranha aos princípios do poder marital e à tradição da lei brasileira.

Nas ações de alimentos, como preceitua o art. 142 do Código de Processo Civil, o foro competente é o da residência do beneficiário, no que existe alto sentido social e moral. Porque, aí, há uma obrigação, em potência, do devedor, no socorro urgente a pessoas do seu sangue ou ao outro cônjuge.

Não fôra tal providência e escaparia o alimentante facilmente, ao dever legal de suprir as necessidades do credor, dificultando, quando não impossibilitando a demanda, com o ocultar-se em pontos remotos do domicílio do reclamante.

Vejamos o que seja residência da mulher no âmbito nacional e internacional.

Se a mulher brasileira se desloca para o estrangeiro, casada no Brasil, ou não, com estrangeiro, é autora ou ré, numa ação de divórcio, torna-se competente, ali, o seu foro de residência.

Segundo jurisprudência conhecida, o Supremo Tribunal Federal não homologará sentença de juiz estrangeiro, si as partes não oferecerem prova de sua residência no foro do país da causa.

Examinemos outra hipótese em ação de desquite: a de residir a mulher em território estrangeiro, domiciliado o marido no Brasil. Qual o foro competente para o litígio.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal decidiu em Acórdão de 13 de agosto de 1948, por sua 7.^a Câmara, caso igual ao daquela hipótese, com os fundamentos seguintes:

“A regra geral de competência é a do foro do domicílio do réu, dispondo, entretanto, o legislador que se êle fôr domiciliado ou residente fora do país a competência é a do foro do domicílio do autor. Para que não se entendesse, porém, que, no caso do domicílio de réu no estrangeiro, passaria o foro do domicílio ou residência do autor a ser sempre competente para toda e qualquer ação, a lei fez a ressalva das normas especiais de competência, determinadas por critério diferente do que inspirar a eleição do foro do domicílio ou residência — ações relativas a imóveis, à herança, etc.”

Conclui a citada decisão que, se o § 1.^o do art. 134 da lei processual regula a competência para as hipóteses do domicílio ou residência dos litigantes em território estrangeiro, “é evidente que a ressalva não abrange a norma do art. 142, relativa à ação de desquite, precisamente porque essa norma estabelece a competência pelo critério da residência”.

Curioso é que o Código Civil da Rússia permita, a qualquer dos cônjuges, a fixação do domicílio conjugal, no que se excetua da regra comum. Assentando o critério da instabilidade do lar, sua sede fica dependente ora da vontade do marido, ora da mulher...

Resta saber qual dos dois desígnios prevalecerá.

No Brasil, dentro da nossa tradição de ser o marido o chefe e representante da família, o art. 142 do Código de Processo, por sua injustiça, ofende esse direito, para beneficiar, em todos os casos, ao consorte que é, apenas, auxiliar nos encargos comuns.

Indaguemos: se se trata de execução de sentença, no desquite litigioso ou amigável, a competência será sempre a do fôro do ajuizamento do desquite? se se opera a transferência de residência ou domicílio de um ou de ambos os cônjuges, continuará a ser competente o juiz da ação ou do desquite por mutuo consentimento?

Em face do art. 645 da lei processual, equiparam-se, em autoridade e efeitos, as sentenças, havendo litígio ou não, no que se relaciona à guarda e posse dos filhos do ex-casal, quotas para a sua criação e educação e alimentos à mulher.

A competência judicial, aí, se desloca para a do fôro da residência ou domicílio dos cônjuges e os dois o têm, diferentes, para o da nova residência da mulher.

Exemplifiquemos com o caso de uma sentença, em desquite amigável ou judicial, proferida pelo juiz de Santa Rita do Paranaíba, em Goiás, ou de Garanhuns, em Pernambuco. A mulher cu o marido, às vezes por exercer função pública um do outro, se transfere para o Distrito Federal ou o Rio Grande do Sul. Surge questão a respeito da guarda de um dos filhos ou da quota alimentícia, já fixada, sobre a sua criação ou educação. Qual o fôro competente?

Si qualquer dos interessados precisasse pleitear, perante o juiz do seu desquite, a execução da respectiva sentença, estaria, antecipadamente, fr cassado em seu objetivo.

Imagine-se o marido ou a mulher com domicílio no Distrito Federal ou São Paulo, que, para reclamar a posse de um ou mais filhos, o seu internamento em escola ou ginásio ou melhoria de pensão alimentícia, necessitasse custear despesas de transporte, além do afastamento de suas atividades profissionais, para, em homenagem ao fetichismo processual, bater-se pelos seus direitos perante o juiz do seu desquite, em Santa Rita do Paranaíba ou em Garanhuns!

Si, de acôrdo com o art. 142 do Código de Processo Civil, nas ações de desquite e nulidade de casamento, será competente o fôro da residência da mulher e, nas de alimentos, o do domicílio ou residência do alimentando, teríamos um impasse em matéria de obtenção de alimentos, quando o devedor da prestação continuasse a residir no fôro da sentença do desquite, isto é, a mulher com residência no Distrito Federal ou São Paulo, e o marido em Santa Rita do Paranaíba, em Goiás, ou na comarca pernambucana de Garanhuns!

Por que o impasse?

O ex-marido alegaria, invocando o art. 884, III e IV, da lei adjetiva, que compete a execução da sentença ao juiz da ação ou àquele que houvesse homologado a decisão exequenda.

Pode ocorrer outra hipótese no desquite litigioso ou amigável: os cônjuges, que lhe obtiveram a sentença, no fôro de Aracaju, em Sergipe ter passado a residir um dêles em comarca do Espírito Santo e outro no Paraná, sendo que ao ex-marido foram confiadas a guarda e posse dos filhos menores.

Qual o fôro competente, si se agita a questão do internamento de menores em colégio, da regulamentação das visitas aos pais, do direito que cada um disputa ao período de férias escolares? Lícito, ainda, falar-se na competência do juiz da sentença em Aracaju?

Aí se nos afigura prevalecer o fôro de residência do cônjuge a cuja guarda foram confiados os filhos menores, e onde o juiz encontrará elementos objetivos para decidir sobre tôdas as questões relativas à situação e bem estar físico, intelectual e moral dos menores.

O *organismo humano* não é máquina em sentido estrito; além dos desgastes comuns de ordem material, tem exigências fisiopsíquicas particulares. Requer descanso ou pausas renovadoras, alimentação conveniente conforme o tipo do trabalho, segurança contra acidentes, moléstias profissionais, e medidas ligadas ao proporcionamento do conforto espiritual e moral. Pede cuidados especiais dos que usam seus serviços. interessados, ao mesmo tempo, na conservação de sua capacidade para bom rendimento.

ARLINDO VIEIRA DE ALMEIDA RAMOS: *Mercado do Trabalho — Exame e desenvolvimento*, R.S.P., nov.º 1950.

A Evolução da Teoria dos Direitos de Vizinhança

ARNOLD WALD

O problema dos direitos de vizinhança veio a adquirir especial atualidade nos inícios do século XX. Assistimos então a um movimento doutrinário e jurisprudencial intenso e fecundo em torno da matéria, especialmente em França.

BONFANTE assinalava que a economia moderna implantara na Europa, ao longo do século XIX, com o emprêgo dos maquinismos, do vapor, e mais tarde da eletricidade, um regime em que as fábricas e oficinas superpunham-se, por toda parte, aos demais usos da propriedade. Os mesmos fatores econômicos e psicológicos, que ampliaram extraordinariamente o problema da responsabilidade civil, tornando-a o centro de todo o direito, fizeram com que o juiz e o jurista, diante dos imperativos inspirados pela prática judiciária, se dedicassem aos problemas da vizinhança procurando solucionar os conflitos que surgiam neste campo. Houve até quem caracterizasse juridicamente a nossa época como “a era das imissões” (1).

Depois de lançada a teoria do “uso normal”, formulada por JHERING (*Des restrictions imposées aux propriétaires fonciers dans l'intérêt des voisins*), os juristas franceses se detiveram longamente no estudo do problema. Um primeiro ciclo de trabalhos abrange o artigo de Henri Capitant — “*Des obligations de voisinage*” — publicado na “*Revue Critique*” de 1900 (p. 156 e seguintes) e a tese de George Ripert apresentada à Faculdade de Direito de Aix dois anos depois — “*Du droit de propriété envisagé dans ses rapports avec les propriétés voisines*”.

CAPITANT, baseando-se nos artigos 651 e 1.370 do Código Civil Francês, que afirmam existir em obrigações entre proprietários vizinhos independentemente de convenção, viu a origem da responsabilidade pelos danos causados à vizinhança numa infração da norma legal de não prejudicar. Apontou o professor da Faculdade de Direito de Paris a fórmula empregada pela jurisprudência francesa condenando aqueles, que causam um prejuízo excedente à medida das obrigações ordinárias de vizinhança, mostrando que os julgados reconhecem pois a existência de uma obrigação legal de não prejudicar aplicável no campo dos conflitos entre propriedades limítrofes. Há pois, para Capitant, uma obrigação legal de não incomodar os vizinhos além de certos limites. Esta construção, que encontra antecedentes doutrinários em Pothier.

(1) Ap. SAN TIAGO DANTAS, *O conflito de vizinhança e sua composição* — Rio de Janeiro, 1939, pág. 11.

visa distinguir nos conflitos de vizinhança dois domínios: o da culpa, com aplicação dos princípios gerais da responsabilidade civil; o da ausência de culpa em que basta a prova da antijuridicidade do ato sem que seja necessária, para a condenação do autor à indenização, a existência de culpabilidade. Foi o primeiro esforço feito para fazer sair a solução dos conflitos de vizinhança dos cânones rígidos do subjetivismo sem todavia abandonar ostensivamente a teoria da culpa.

RIPERT, em sua brilhante tese posteriormente por ele próprio refutada em *La règle morale dans les obligations civiles*, firmou a teoria do uso anormal ou excepcional do direito de propriedade. Parte o antigo decano da Faculdade de Direito de Paris da análise feita por PLANIOL do direito de propriedade em que vê um sujeito ativo — o proprietário — e numerosos sujeitos passivos — todos os outros, — sendo pois cada proprietário sujeito ativo do seu próprio direito e sujeito passivo dos direitos dos vizinhos. E, assim sendo, o exercício do seu próprio direito pode levá-lo à infração da obrigação que lhe incumbe, como a todos os outros indivíduos, de respeitar o direito do vizinho.

Abandonando o critério relativamente objetivista de 1902, RIPERT, ao escrever a sua obra sobre a regra moral, esclarece que a responsabilidade provém de uma culpa. Mesmo que não tenha agido culposamente, o autor do dano é culpado por não ter indenizado o prejuízo causado.

A teoria da culpa propriamente dita estava decadente. Os autores ainda procuravam todavia encobrir a realidade, dissimulando-a pela transformação de sentido que atribuíam aos conceitos clássicos. Na realidade, mesmo quando as funções dos institutos mudam, a forma se mantém.

MORIN analisou esta persistência das formas no direito, indicando como os novos institutos surgiam camuflados e dissimulados sob a roupagem dos antigos. Já TARDE aliás assinalara que a continuação da vigência do direito formal antigo esconde as transformações em que vai nascendo o direito material e vivo; os primeiros vagões conservaram a forma das diligências e os automóveis não quiseram romper com o aspecto tradicional das carruagens. (2) Assim, no domínio dos conflitos de vizinhança como na esfera da responsabilidade civil, os autores se mantiveram arraigados por muito tempo à noção de culpa, ampliando-a tanto que lhe retiraram o sentido.

Coube a JOSSEAND e DUGUIT conceituar a propriedade como função social, aplicando aos conflitos de vizinhança o "ubi emolumentum, ibi onus". O primeiro no seu livro — *De l'esprit des droits et de leur relativité — Théorie dite de l'abus des droits* — e o segundo na consagrada obra — *Transformations du privé* — condenam o causador do dano à sua reparação por ter sido anti-social o uso da propriedade. O decano da Faculdade de Direito de Lião mostra que nos casos em que não houve infração a texto legal específico, não

(2) MORIN, *La révolte du droit contre le Code — La révision nécessaire concepts juridiques (Contrat — responsabilité — propriété)* Paris, Sirley, — p. 2-6. No mesmo sentido. IHERING, "Esprit du droit romain", IV, p. 235. TARDE, "Les transformations du droit", 2.^a ed., p. 123 e HENRI BERGSON, "L'évolution créatrice", 77.^a ed., Paris, Presses Universitaires, 1948, p. 139.

se pode falar em desvio ou abuso de direito. Quando uma disposição de lei foi violada, as fronteiras objetivas do direito foram ultrapassadas e não apenas os seus limites subjetivos. Quando ao contrário, sem que haja uma norma especial regulando a matéria, o proprietário causa, no seu próprio interesse, danos ao seu vizinho que ultrapassam a medida de tolerância necessária, imposta pela solidariedade social, não há abuso de direito nem este é desviado da sua função normal. Explica JOSSERAND que há um equilíbrio a ser mantido entre os interesses em choque, resolvendo-se a questão sem o estudo da moralidade ou da conveniência do ato e dos móveis do agente; a questão há de ser examinada fora de qualquer pesquisa psicológica e em função exclusiva da teoria do risco, sendo de ordem quantitativa e não qualitativa. (3) Indica ainda JOSSERAND que abuso de direito há na hipótese de emulação, citando o famoso caso do tribunal de Campiègne que condenara o vizinho de um hangar que fizera construções exclusivamente a fim de dificultar as evoluções dos dirigíveis que subiam ou desciam ao hangar. (4)

A ofensiva enérgica de JOSSERAND não conseguiu todavia demover os partidários da culpa. Na segunda edição do *Traité théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle* publicado em 1934, os irmãos HENRI et LEON MAZEAUD se detêm no estudo do problema dos conflitos de vizinhança, assinalando que merece um exame particular não só pela sua importância prática como também pelas dificuldades de ordem teórica que levanta. (5) Concluem todavia que os princípios aplicados pela jurisprudência são os dominantes na teoria da responsabilidade civil, ou sejam os princípios da culpa e do abuso de direito. Reconhecem os eminentes civilistas franceses que, em numerosos casos, os tribunais de segunda instância e a própria cassação condenaram a pagar uma indenização o proprietário que tinha causado danos aos seus vizinhos, não somente sem dolo e sem culpa mas ainda embora tivesse tomado tôdas as precauções necessárias e possíveis para evitar o evento. (6) Desde que objetivamente o prejuízo ultrapasse a medida das obrigações ordinárias de vizinhança, deve haver reparação mesmo quando tôdas as medidas para evitar o dano tenham sido tomadas. Assim sendo, os tribunais consideraram como excessivos não só os danos causados por indústrias cujas emanações tóxicas prejudicavam os vizinhos, como também aqueles oriundos do perigo que representava uma casa de saúde em centro de região residencial, a vizinhança de uma garagem, fonte de incômodos pelo barulho que causa e pela ameaça de incêndio etc... concedendo-se ainda reparação pelo dano excessivo causado pela proximidade de um anúncio

(3) JOSSERAND, *De l'esprit des droits et de leur relativité — Théorie dite de l'abus de droit*, 1939, Paris, 2.^a edição, p. 21.

(4) JOSSERAND, *op. cit.*, p. 27. V.D.P. 1913. 2.177, nota de Josserand, a sentença de 19-II-1913 do Tribunal civil de Campiegne e em D.P. 1917, I. 79 os acórdãos do Tribunal de Amiens (12-XI-1913) e da Corte de Cassação (3-VIII-1915).

(5) HENRI et LÉON MAZEAUD, *Traité théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle*, 2.^a edição, 1934, Paris, tomo I, p.p. 559 e seg.

(6) HENRI et LÉON MAZEAUD, *op. cit.*, p. 563 e também a decisão da Câmara Cível de 18-II-1907, S. 1907, 1.77 e D. 1907 315.

luminoso, pelo barulho produzido por um teatro, um dancing, uma escola de dança, casas de música, vitrolas e rádios. (7)

Depois do exame da jurisprudência, passam os autores franceses uma vista de olhos na doutrina. Citam BEUDANT e JOSSERAND ao afirmarem que os tribunais não se contentam em ampliar a noção de culpa, chegando a suprimi-la como condição de existência da responsabilidade civil. Evocam a teoria de MAURICE PICARD (8) que considera culposo não o ato causador do dano mas a ausência de reparação voluntária do prejuízo causado. Lembram a teoria da guarda da coisa, desenvolvida em brilhante tese por ANDRÉ BESSON (9), que poderia ser aplicada aos conflitos de vizinhança. Em conclusão, atendem a que só existe a culpa quando se ultrapassa o limite normal de tolerância obrigatória, postulando pois que há culpa quando tal medida é transposta. Fazer depender a genese da culpa da quantidade do dano, é realmente dar à palavra um conceito novo. E' excesso de sutileza para esconder um fato evidente. A jurisprudência abandonou os critérios antigos mas ainda não tem a doutrina a coragem necessária para afirmar estas modificações, obrigando-se pois a viver num mundo de mistificações em que os conceitos se confundem por se aplicar a outras realidades terminológicas antigas.

As críticas feitas aos irmãos MAZEAUD também se aplicam à extensão da teoria de ANDRÉ BESSON que faria do proprietário o guardião da coisa, o encarregado de riscos que teria sob sua eterna vigilância barulhos, cheiros, fumaças e mesmo parasitas que não deveria deixar perturbar as audições radiofônicas dos seus vizinhos. (10)

Uma tese interessante, pela procura encetada pelo autor de uma certa originalidade é a de PAUL LEYAT, publicada em 1936 com um prefácio do Professor GABRIEL MARTY de Tolosa. (11) Na sua obra intitulada, *La responsabilité dans les rapports de voisinage*, LEYAT considera tódia imissão como culposa. Chega a uma conclusão oposta a dos MAZEAUD. Para êstes, a culpa surge quando o dano é excessivo. Para aquêle, a culpa desaparece quando o dano é pouco relevante. A culpa em matéria de conflitos de vizinhança adquire para LEYAT um caráter especial, tornando-se uma figura *sui generis*. "Au sens large, escreve, nous déclarerons faltif l'auteur d'un trouble de voisinage, par le fait précisément de ce voisinage, même s'il est entouré de toutes les précautions utiles, même s'il s'est conformé aux lois et aux règlements, parce qu'effectivement à côté et en dehors de la faute ordinaire, de droit commun, il existe — nous le démontrerons — une faute *sui generis*, étroitement subordonnée au fait de la proximité géographique, faute spéciale de voisinage proprement dite et dont les conséquences, bien que tributaires re l'article 1382, doivent cependant — nous le mentrerons également — être soumises à un

(7) HENRI et LÉON MAZEAUD, *op. cit.*, p. 565-566.

(8) PLANIOL, RIPERT et MAURICE PICARD, III, *Les biens*, n.º 454 et suivants.

(9) ANDRÉ BESSON, *La notion de garde dans la responsabilité du fait des choses*, tese, Dijon, 1927, p. 127-128.

(10) V. STARCK, *Essai d'une théorie générale de la responsabilité civil considérée en sa double fonction de garantie et de peine privée*, Paris, 1947, p. 186.

(11) LEYAT, *La responsabilité dans les rapports de voisinage*, Paris, 1936.

régime particulier de réparation, si l'on veut que reste possible la vie en société". (12)

A tese de LEYAT pretende continuar fiel à culpa embora os seus termos sejam inequívocos em apontar a mistificação embora talvez involuntária a que assistimos. O referido trabalho é o último reduto dos partidários da teoria tradicional. Não obstante seja assinalado em França uma volta aos princípios do século XIX em matéria de responsabilidade civil, o que ocorre, na realidade, é o emprego de terminologia do século passado com a aceção dada nos dias de hoje. Os corifeus da culpa e do risco discutem metafísica mas concordam na prática. SAVATIER (13) e LALOU (14) já abandonam um pouco o estudo teórico do problema para enumerar as diversas soluções que nas hipóteses verificadas pela experiência nos oferece o direito positivo.

Desde 1900, vemos o problema dos conflitos de vizinhança se deslocar do campo da propriedade para o domínio da responsabilidade civil, explicando-se tal evolução pela necessidade de ampliação da reparação em caso de mau uso desde que haja qualquer culpa ou mesmo havendo simplesmente proveito do autor do ato danoso, aplicando-se o *ubi emolumentum, ibi onus*.

Por um lado, a teoria da responsabilidade civil não conseguia explicar a reparação concedida independentemente de culpa ou de proveito do autor do dano. Por outro lado a subordinação da teoria dos conflitos de vizinhança ao risco não explicava a agravação da indenização em caso de culpa.

Coube a B. STARCK, laureado das faculdades de direito de França desvendarem excelente trabalho, a realidade que se dissimulava por trás das explicações sempre lacunosas oferecidas pelas diversas doutrinas. Já uma bipartição tinha sido feita no campo da responsabilidade civil entre os domínios da aplicação da culpa e do risco de acordo com a natureza individual ou social das relações jurídicas. Em tese, jamais suficientemente citada, TRIANDAFIL (15) estabelece a responsabilidade baseada sobre a culpa nas relações interindividuais e fundamentada no risco nas relações entre indivíduos e grupo. Indo bem mais longe, B. STARCK elabora o seu "*Essai d'une théorie générale de la responsabilité civile considérée en sa double fonction de garantie et de peine privée*". (16)

A revolução feita por STARCK consiste em abandonar o ponto de vistado autor do dano, da justiça do seu comportamento para atender à vítima, ao agente passivo. Em vez do direito de não reparar os danos causados involun-

(12) LEYAT, *op. cit.*, p. 24.

(13) RENÉ SAVATIER, *Traité de la responsabilité civile en droit français*, com prefácio de Georges Ripert, 1939, p. 91.

(14) HENRI LALOU, *Traité pratique de la responsabilité civile*, 4.^a edição, Paris, 1949, p. 541 e seguintes.

(15) TRIANDAFIL, *L'idée de faute et l'idée de risque*. V. também ARNOLD WALD, *Influência do direito francês sobre o direito brasileiro no domínio da responsabilidade civil*, Rio de Janeiro, 1953, p. 70.

(16) B. STARCK, *Essai d'une théorie générale de la responsabilité civile considérée en sa double fonction de garantie et de peine privée*, L. Hodstein, éditeur, Paris, 1947, com prefácio do Professor MAURICE PICARD.

tariamente, sem culpa, voltamos o nosso pensamento para o direito inerente a cada ser humano, direito à segurança.

Por muito tempo, mantiveram-se unidos num binômio os termos culpa e dono. O drama do nosso século é para STARCK a desintegração do binômio que tem tão somente valor histórico e não lógico e experimental. O que o direito moderno reconhece sob os disfarces de técnica que são a guarda da coisa, o encarregado de riscos, a obrigação contratual de segurança, é na realidade o direito intangível que cada um tem à saúde, à integridade física corporea, à conservação dos seus bens. Sempre que há infração a tal direito, o dano causado é ilícito. Tal é a idéia fundamental da teoria da garantia. Independentemente disso, a noção de culpa pode manter o seu sentido, como pena privada, para assegurar uma reparação mais ampla no caso de culpa provada, abrangendo então o dano moral, o dano imprevisível etc. E' como no domínio dos acidentes de automóveis em que certos sistemas legislativos preconizam, ao lado de uma responsabilidade limitada garantida pelo seguro, uma reparação mais ampla em caso de culpa provada.

Aponta STARK as lacunas da teoria da culpa, mostrando que não é a constatação da culpa que induz o juiz a condenar o autor do dano à reparação mas a proclamação dessa responsabilidade pelos tribunais que impelirá a doutrina a demonstrar a existência da culpabilidade. A culpa não é mais constatada, é construída. Não é a responsabilidade que é deduzida da culpa, mas a culpa que, como um *Deus ex machina*, surge da responsabilidade. (17)

As conclusões de STARCK esclarecem sobremaneira a teoria dos conflitos de vizinhança. Postulando-se a existência do direito à segurança na sua pessoa e nos seus bens, compreendemos porque cada homem tem um direito de não ser prejudicado ao qual corresponde um dever, pensando sobre os outros, de não prejudicá-lo. Aqui se reconciliam CAPITANT e RIPERT, JOSSEAND e os irmãos MAZEAUD, DUGUIT e FIGARD, todos reconhecendo na base do conflito o imperativo de não prejudicar que se explica pelo direito que cada homem tem à segurança. Já vimos que as soluções práticas oferecidas pelas diversas correntes doutrinárias pouco divergiam. Os juristas concordavam com as sentenças dos juízes a que davam todavia sentido teórico diverso. STARCK conseguiu reconciliá-los mostrando que a lição dos mestres era a mesma; não só levava a preferir os mesmos julgados como ainda partia da mesma fonte, do direito à segurança ao qual correspondia o dever não não prejudicar, o tradicional *non laedere*.

Postulado o direito de cada um à segurança jurídica, à integridade física e dos seus bens, podemos aplicar um critério de diferenciação que facilitará o enquadramento das soluções jurisprudenciais. Há, em primeiro lugar, atos lícitos produzindo danos lícitos: no caso, não há violação do direito à segurança, não devendo pois haver indenização. Se, todavia, o ato é praticado culposa ou dolosamente, torna-se ipso facto ilícito, devendo o juiz condenar o autor do dano à uma reparação do prejuízo causado, obrigando-o ainda a tomar as devidas medidas para que futuramente não se reproduza. Há enfim

(17) STARCK, *op. cit.*, p. 9.

danos ilícitos causados por atos lícitos como a exploração de determinada indústria cujos efeitos entram no campo da ilicitude por serem incômodos extraordinários que ultrapassam a medida de tolerância admitida pela jurisprudência francesa. Há, para STARCK, uma obrigação, derivada da solidariedade social e da proximidade geográfica, que impõe a aceitação de suportar certos prejuízos. Todos os outros importam em responsabilidade.

Temos pois os danos que devem ser suportados porque mínimos e inerentes à vida social, constituindo o uso normal das coisas. A seguir, vem os danos causados sem direito, em que há antijuridicidade e falta todavia a culpabilidade. Deve então haver reparação com base na teoria da garantia. Enfim, os danos causados culposamente devem ser reparados o mais amplamente possível, considerando-se no caso a reparação como pena privada.

A teoria de STARK não é perfeita. Em muitos casos, torna-se difícil distingui-la do antigo objetivismo puro. Mas foi um esforço, que vale como tal, de harmonização da doutrina com os dados jurisprudenciais. Abandonando um mundo de sutilezas em que o sentido da culpa já se tornara uma charada, a doutrina francesa está voltando à clareza e às construções úteis sem ser fictícias que são as suas qualidades tradicionais.

Num meio-século de estudos brilhantes a doutrina renovou a matéria dos conflitos de vizinhança, dando-nos enfim um critério seguro para resolvê-los "de juro constituendo", critério muito próximo daquele empregado intuitivamente pela jurisprudência para definir o uso normal e a medida de tolerância obrigatória, deduzindo destes dados o modo de compor os conflitos.

SUMMARY

1. *The problem of the rights of vicinity. Their importance since the 19th century. Doctrines and jurisprudence.*
2. *The comments of Bonfante. The theory of "normal use", by von Jhering. The contributions of Capitant and Ripert.*
3. *Josserand and Duguit, and the principle of ubi emolumentum, ibi onus as applied to the conflicts of vicinity.*
4. *Henri and Léon Mazeaud, their recent work (1934) and their conclusion, viz., the principles applied by the jurisprudence are those that prevail in the theory of civil responsibility, i.e., the principles of culpa and of abuse of right.*
5. *Criticism of the doctrine of Henri and Léon Mazeaud. The thesis of Paul Leyart.*
6. *The problem of the conflicts of vicinity has been, since 1900, gradually transferred from the orbit of property to that of civil responsibility.*
7. *The great contribution of B. Stark that fill the gaps of the several doctrines that prevail in our days. His emphasis on the "passive subject" (or the victim) of the juridical situation rather than on the author of the injurg. Stark's doctrine criticized.*

Consultor Geral da República

Interpretação do art. 1.º da Lei n.º 1.741, de 21 de novembro de 1952. O que se compreende por "exercício ininterrupto" em face daquele texto.

PARECER

N.º de referência — 13 V.

I

Waldemar Raythe de Queiroz e Silva, Zootecnista, classe M, lotado na Diretoria de Fomento da Produção Animal, tendo sido afastado *ex-officio* do cargo de provimento em comissão, de Diretor Geral CC-2, do Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agro-nômicas, requer, de acordo com o disposto no art. 1.º, da Lei n.º 1.741, de 21 de novembro de 1952, lhe sejam assegurados os vencimentos correspondentes ao símbolo anteriormente mencionado, visto ter exercido, ininterruptamente, por mais de dez anos, os cargos de Reitor CC-3, da Universidade Rural e de Diretor Geral CC-2.

II

O texto legal, em que se baseia o requerente, resa o seguinte:

"Ao ocupante de cargo de caráter permanente e de provimento em comissão, quando afastado dêle, depois de mais de dez anos de exercício ininterrupto, é assegurado o direito de continuar a perceber o vencimento do mesmo cargo, até ser aproveitado em outro equivalente."

III

Esse texto resultou de emenda substitutiva, oferecida no Senado Federal, a projeto de lei da Câmara Federal, que assim dispunha:

"Art. 1.º São automaticamente efetivados na categoria em que servem os

atuais ocupantes de cargos em comissão de existência efetiva, que os exerçam por mais de dez anos ininterruptos."

A emenda substitutiva do Senado, conforme o seu autor, o Sr. Senador Dário Cardoso, "satisfaz plenamente os louváveis intuitos que ditaram o projeto da Câmara, sem apresentar o inconveniente de efetivar ocupantes de cargos em comissão, cujo provimento é transitório pela sua própria natureza".

Da mesma sorte se manifestou o relator perante a Comissão de Finanças do Senado Federal, o Sr. Senador Carlos Lindenberg.

IV

O Sr. Diretor do Pessoal do DASP opinou pelo deferimento do pedido, sustentando que, no caso, a interpretação literal da lei (que é a de conceder o benefício ao ocupante de um só cargo por mais de dez anos ininterruptos), deve ceder à interpretação teleológica, porquanto o intuito do legislador foi evitar a queda brusca de vencimentos dos servidores afastados de cargos em comissão, que os exerciam há mais de dez anos ininterruptamente.

Não concordou, porém, com essa interpretação o Dr. Consultor Jurídico do DASP, que assim se expressou:

"A Lei n.º 1.741, de 1952, surta logo após a vigência do atual Estatuto, abandonou o princípio tradicional em nosso direito administrativo de livre demissibilidade dos ocupantes dos cargos em comissão. Visando, em especial, beneficiar os titulares estranhos aos quadros efetivos do serviço público, criou situação de privilégio que repele, por sua natureza, extensões analógicas, ou exegese ampliativa."

Embora a citada lei compreenda também funcionários efetivos no desempenho de cargos em comissão, há mais de dez anos ininterruptos, não tira essa modalidade a razão que assiste ao Dr. Consultor Jurídico do DASP naquela conclusão.

Realmente, pacífica é a doutrina de que não se compadecem de interpretação extensiva as leis que concedem favores especiais. Não abrangem, portanto, senão os casos que especificam.

Aplicável à matéria é o ensinamento de BLACK:

"Statutory grants by the legislature, when they delegate sovereign power, derogate from sovereign authority, or confer especial benefits or exemptions, in derogation of common and equal rights, are to be construed strictly against the grantee."

E, conforme bem acentua o ilustre Dr. Consultor Jurídico do DASP, "a disposição legal (em questão) singulariza a continuidade no exercício decenal do "mesmo cargo" "quando afastado dêle".

A intenção ressalta, iniludível, da própria redação.

V

Não é admissível que ao texto límpido da lei se contraponham métodos de interpretação especiosos que a desfigurem ou a torturem, simplesmente para afeioá-la, por amor à equidade, a um caso concreto: "durum est torquere leges, ad hoc, ut torqueant homines".

A interpretação literal de um texto legal só se deve opôr outra interpretação, quando aquela conduza a uma negação ou desvirtuamento do sentido ou finalidade enexcusável da própria lei, da qual faz êle parte.

Nem é exato, no caso em aprêço, que a única intenção do legislador, ao elaborar o

art. 1.º da referida Lei n.º 1.741, fôsse beneficiar, indistintamente, todos quantos tivessem exercido por mais de dez anos quaisquer cargos em comissão. Ao contrário, clara é a redação não se referir a "cargo" e não a "cargos", e no usar a expressão "afastado dêle, depois de mais de dez anos de exercício ininterrupto". A demissão de um cargo constitui "cessação de exercício". Há, portanto, interrupção de exercício entre a demissão de um cargo e a nomeação para outro. Nem outra interpretação decorre do exame dos arts. 30, 31, 32, 35, do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis (Lei n.º 1.711, de 28-10-52).

VI

Aliás, quanto à exegese aplicável ao art. 1.º da Lei n.º 1.741, já se manifestaram, no mesmo sentido, os eméritos ex-Consultores Gerais da República, doutores A. GONÇALVES DE OLIVEIRA e CARLOS MEDEIROS SILVA, (*Pareceres da Consultoria Geral da República*, vol. V, pág. 127 e *Rev. de Direito Administrativo*, vol. 33, pág. 317), sustentando ambos a interpretação restrita daquele texto.

VII

Ê, assim, nosso parecer, salvo melhor juízo, não caber ao requerente o benefício outorgado pelo art. 1.º da Lei n.º 1.741, de 21 de novembro de 1952.

Rio de Janeiro, 28 de março de 1955. — Ivo d'Aquino — Consultor Geral da República.

O trabalho acompanha o ritmo da civilização. Uma civilização ascendente e progressiva glorifica o esforço humano; uma civilização decadente e retrógrada nega a atividade.

Prof. HUMBERTO GRANDE — *O Trabalho e Oração* — jan.º 1955.

Consultor Jurídico do DASP

Abandono de emprego — Alienação mental — Transformação de uma demissão em aposentadoria por invalidez.

PARECER N.º 14/55

A análise do processo evidencia, a meu ver, dois aspectos a serem apreciados isoladamente:

a) o direito, em these, à concessão de aposentadoria;

b) a transformação em aposentadoria da pena de demissão por abandono de cargo.

2. A primeira parte está solvida, com acerto, no parecer da D.P.. As normas legais que então exigiam o período de carência de 10 anos de serviço público e de dois anos no cargo, para a concessão de aposentadoria, estavam superadas, à época do fato, pelo art. 170 da Constituição de 1934, que assim prescrevia:

“Art. 170. O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos (obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor:

.....

4.º a invalidez para o exercício do cargo ou posto, determinará a aposentadoria ou reforma, que, nesse caso, se contar o funcionário mais de trinta anos de serviço público efetivo, nos termos da lei, será concedida com os vencimentos integrais.”

3. Ficou, portanto, revogado pelo preceito constitucional, de aplicação imediata, o direito ordinário anterior. A aposentadoria generalizou-se a todos os funcionários, assegurados vencimentos integrais aos que venissem o trintênio de serviço público ou se invalidassem em virtude de acidente no trabalho (art. 170, n.º 6). A incapacidade motivada por doença contagiosa ou incurável somente facultava a aposentadoria em base proporcional. Foi a solução firmada, na época,

pela Circular da Presidência da República n.º 9.701, de 2 de janeiro de 1936, que tem a seu favor a opinião semelhante de PONTES DE MIRANDA (“Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil” — tomo II, p. 483).

4. No tocante ao caso concreto, não são muito claros os dados do processo. O fulcro da questão está na reconstituição do grau de capacidade do funcionário à data do abandono do cargo.

5. O Serviço de Biometria Médica, em opinião exarada em 6 de julho de 1954, ou seja, dezenove anos após à demissão, afirma que “examinando o servidor... bem como o processo anexo, somos de parecer que o mesmo, portador de esquizofrenia, já apresentava distúrbios mentais à época de sua demissão e concluímos que o mesmo faz jús à aposentadoria por alienação mental” (fls. 87).

6. A êsse parecer técnico se contrapõe, no entanto, outro laudo médico — e êste contemporâneo ao fato, por expedido em 12 de março de 1935 — no qual, segundo expediente a fls. 37, o Departamento Nacional de Saúde Pública declarou incabível a prorrogação da licença para tratamento de saúde, presumindo-se, assim, a cessação da incapacidade para o exercício do cargo.

7. O suplicante, que em 1933 teve crise inicial da moléstia dela parece haver-se recuperado, visto que voltou a exercer o cargo, tendo sido removido para outros postos, embora com interrupção em virtude de licenças para tratamento de saúde.

8. E' certo que, em 1945, ou seja, dez anos após a demissão, o suplicante esteve internado, por um mês, no Centro Psiquiátrico do Hospital Pedro II (fls. 63).

9. Sem desmerecer a valia das opiniões especializadas, não me sinto convicto de que, à data do abandono do cargo, estivesse o funcionário em estado de alienação mental, implicitamente contestado no laudo do D.

N. P. S., nem que essa incapacidade se tenha mantido, sem solução de continuidade, nos vinte anos já decorridos, de modo a impedir que, nesse interregno, se tenha consumado a prescrição quinquenal.

10. Cabe à administração, em suma, decidir se lhe parecem satisfatórios os elementos de fato arrolados no processo, ou se devem ser complementados.

11. O conselho jurídico, que me incumbem emitir, pode ser resumido nos termos seguintes: se o requerente estava, à época do fato, afetado de alienação mental e se, desde então, não readquiriu a lucidez por prazo maior de cinco anos (caso em que o seu direito teria caducado) é legal a aposentadoria, com efeitos *ex-tuno*, ou seja, desde a data do ato a ser revisto. Se não se achava, na época, incapaz para o serviço deve ser mantido o ato demissionário, por abandono de emprêgo.

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

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

*Acesso — Carreira principal
— Interpretação do art. 26 da
Lei n.º 1.229 e do art. 255 do Es-
tatuto.*

PARECER N.º 16/55

O acesso de carreira auxiliar e principal, anteriormente regulada no Decreto-lei número 8.700, de 17 de janeiro de 1946, foi disciplinado, de forma mais ampla, no art. 255 do Estatuto, cuja regulamentação baixou com o Decreto n.º 34.38, de 14 de dezembro de 1953.

2. A norma geral ali estabelecida não invalida, no entanto, as leis especiais que fixem condições próprias para determinadas situações. E' o caso do art. 2.º da Lei número 1.229, de 13 de novembro de 1950, cuja eficácia foi, expressamente, ressalvada no art. 11 do citado Decreto n.º 34.738.

3. Essa mesma lei, em dispositivo transitório, determinou que os escriturários já beneficiados pelo regime de acesso previsto no Decreto-lei n.º 8.700, de 1946, conservariam direito a ascenderem à carreira principal segundo essa legislação anterior, den-

tro na metade das vagas a serem providas por acesso (art. 26).

4. E' elementar, no entanto, que tal garantia somente favorecerá aos escriturários que dela partilhavam à data da Lei n.º 1.229. A sobrevivência da situação pressupõe, necessariamente, a sua atualidade em função da norma de favor. Aquêles escriturários que vieram a ingressar mais tarde, na carreira, estão sujeitos ao preceito permanente, contido no art. 2.º da Lei e não no dispositivo de exceção.

5. Tendo em vista que o interessado não mais era escriturário, à data da lei em causa, não se beneficiou dos eflúvios do privilégio do artigo 26.

6. Provido, posteriormente, mediante readmissão, em cargos de carreira auxiliar, a sua condição não se pode colocar sob o tratamento de preceito excepcional, cujos efeitos, no tocante à aquisição de direito, era de caráter instantâneo, ou seja, relacionado com o *Status* funcional à data de sua vigência.

7. Coloco-me, assim, de inteiro acôrdo com o parecer da D.P., quanto à pertinência ao caso da disposição do art. 2.º da Lei n.º 1.229.

Rio de Janeiro, 26 de janeiro de 1955. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

*Autarquia — Concessão a seus
empregados de aumento fixado
na Lei n.º 488, de 1948.*

PARECER N.º 17/55

Trata-se, no processo, de fixar se os novos valores de vencimento ou salário, adotados na Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948, devem prevalecer, nas entidades autárquicas, a partir de 1.º de agosto de 1948, ou somente da data estabelecida em ato próprio.

2. No caso atual, a administração da Estrada de Ferro Central do Brasil concedeu aquêlê reajustamento, com efeito a partir de 1.º de janeiro de 1949 e o requerente estima o seu direito desde o termo inicial adotado para os servidores públicos da União.

3. A Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948 determinou a elevação geral dos padrões e referências e conceituou, em seu

art. 32 a retroatividade do preceito, *in verbis*:

“Art. 32. Os novos valores dos vencimentos, remunerações, salários, proventos e pensões, estabelecidos nesta lei, considerou-se efetivados a partir de 1.º de agosto do corrente ano.”

4. Qual, no entanto, o âmbito da lei, no tocante à fixação de novos vencimentos ou salários? Segundo o seu art. 1.º, a destinação do texto alcançava os servidores públicos *strictu sen sensu*, ou seja, “o pessoal civil e militar da União”.

5. A concessão do mesmo benefício ao pessoal autárquico foi regulado no art. 33 da lei que assim definiu a matéria:

“Art. 33. Os vencimentos dos dirigentes e dos empregados das autarquias federais serão fixados em ato do Poder Executivo.”

6. Não era automática, nem simultânea, a aplicação dos novos valores de remuneração ao pessoal das autarquias federais. A sua extensão dependia de ato especial do Poder Executivo que poderia, inclusive, adotar valores diversos desde que não excedentes dos padrões do pessoal da administração direta.

7. Também o prazo inicial do gozo das novas bases retributivas não seria, obrigatoriamente, idêntico ao dos funcionários e extranumerários da União.

8. Lícito era, assim, ao Executivo prescrever, para os empregados da autarquia, a exigência do aumento a partir de 1 de janeiro de 1949, como fez em ato geral, a que se referem as informações.

9. A medida agora pleiteada, de retrocesso da regalia à mesma data dos beneficiários diretos da Lei n.º 488, somente poderia ser concebida — como acertadamente pondera a D.P.V. — mediante ato geral abrangedor de todos os empregados de autarquia e não apenas em sentido individual.

10. Tal providência genérica será, contudo, extemporânea, depois de tão longo curso de prazo em que se consolidou a solução administrativa adotada.

11. Não me parece, assim, que assista ao requerente o direito reivindicado, desde que o art. 32 da Lei n.º 488, de 1948, não atingia aos servidores de autarquias federais. A sua condição de extranumerário amparado pelo art. 23 do A.D.C.T. não altera os

têrmos do problema, eis que os efeitos constitucionais da equiparação se limitavam à “estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias”.

Concluo, assim, pela improcedência do pedido, por falta de apoio legal.

Rio de Janeiro, 3 de fevereiro de 1955.
— Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Concurso — Ingresso em carreira totalmente vaga.

PARECER N.º 18/55

O Sr. Presidente do Conselho Nacional de Economia encaminha, com o seu endosso, memorial de candidatos aprovados no concurso para Economista desse órgão, pleiteando que as nomeações se processem a partir da classe final da carreira que se encontra totalmente vaga.

2. A Divisão de Pessoal deste Departamento entende inviável a pretensão, dado que, a seu juízo, na ausência de norma especial, o ingresso somente se verificará na classe inicial da carreira.

3. Ouvida, a seguir, a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento diverge no tocante ao aspecto legal, entendendo admissível o provimento vertical da carreira, independente de autorização expressa. Reputa, no entanto, inconveniente a medida pleiteada, pelas razões que enumera, opinando, em conclusão, de modo contrário ao pedido.

4. À vista da divergência de opiniões, o Sr. Diretor da D.P. submeteu o processo à consideração do Sr. Diretor Geral, que invoca, a propósito, o nosso parecer.

5. Cabe-me, obviamente, considerar, no caso, os ângulos legais do problema, abstraidas considerações de conveniência administrativa.

6. A tese a considerar pode ser, assim, condensada: na ausência de norma específica, a habilitação em concurso para cargo de carreira somente possibilita o ingresso na classe inicial, ou faculta a nomeação em graus superiores, segundo a ordem de classificação?

7. Parece-me que a melhor solução, à luz das leis e da sua aplicação sistemática, não

deve ser outra senão o primeiro termo da alternativa.

8. A constituição das carreiras, no serviço público brasileiro, obedece a uma seriação progressiva, expressa em padrões alfabéticos de valor monetário crescente.

9. Não procede, a meu ver, o argumento que a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento procura extrair do confronto entre o art. 6.º do antigo Estatuto e o art. 7.º do atual. Esse último dispositivo há-de ser entendido em harmonia com o que o precede, no qual a definição de classe está filiada ao padrão de vencimentos. A variação literária do texto moderno não repudia, antes prolonga, o sistema de composição escalonado das carreiras no serviço público federal.

10. Fixado esse pressuposto, parece-me inequívoco que a "primeira investidura em cargo de carreira", a que alude o art. 18 do Estatuto, fiel ao modelo do art. 186 da Constituição, é a que se opera no início da carreira e não em seu ápice.

11. Pode o ingresso dos candidatos aprovados ocorrer em outros cargos, além dos iniciais da carreira, desde que a lei expressamente o determine, usando da faculdade reconhecida no texto constitucional e no estatutário. Não se pode no entanto, inferir essa autorização do simples silêncio da lei, ou das instruções do concurso. A determinação legal deve ser manifesta, vigorando, em sua ausência, a cláusula ordinária do provimento restrito à base da carreira.

Coloco-me, pois, de acôrdo com o parecer da Divisão de Pessoal, quanto à impossibilidade legal da providência almejada.

Rio de Janeiro, 3 de fevereiro de 1955. —
— Caio Tácito, Consultor Jurídico.

*Férias de pessoal marítimo do
autarquia federal — Aplicação
do Decreto n.º 2.038, de 1937 e
do art. 85 do Estatuto.*

PARECER N.º 7/55

A consulta está solucionada, com acêrto, no parecer da D.P.

O regime jurídico do Estatuto se estende, na forma de seu art. 252, n.º II, no que couber, ao pessoal autárquico. Já salientei, em mais de um ensêjo, e especialmente em trabalho doutrinário (*Estatuto de 1952 e suas inovações* — separata da "Revista do Serviço Público" — de setembro de 1953, pág. 12 e "Revista de Direito Administrativo" — volume 34, pág. 6), que o Estatuto tornou-se lei primária e não apenas secundária, para os servidores autárquicos, ressaltadas as peculiaridades legais e orgânicas das entidades a que servem.

2. O atual sistema de férias, tanto do pessoal marítimo, como de escritório, do Lóide Brasileiro, é, portanto, o da Lei 1.711, de 28 de outubro de 1952, como, aliás, já estabeleceu o art. 13 combinado com o art. 2.º do Decreto n.º 33.515, de 11 de agosto de 1953.

3. Assim como os períodos de afastamento legal elevaram-se a 30 dias, também passou a vigorar, quando a acumulação deles, a regra estatutária, derogado o art. 9.º do Decreto n.º 2.038, de 13 de outubro de 1937.

4. A transformação não afeta, no entanto, a garantia do direito à acumulação já assegurada em relação a períodos anteriores à mutação de norma aplicável, desde que não seja excedido o limite máximo de seis exercícios, caducos, portanto, os períodos que acaso antecedem a esse termo já firmado na legislação substituída.

5. Não há, assim, obstáculo a que se mantenha o item II das instruções anexas à consulta constantes do Boletim n.º 26, de 2-2-54, desde que não se olvide, como pondera a D.P., que os períodos agora usufruídos, por força do adiamento, terão a duração fixada no Decreto n.º 2.038, de 1937, sob cuja égide se consumiu a aquisição do direito.

Rio de Janeiro, 12 de janeiro de 1955. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Supremo Tribunal Federal

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA N.º 1.764

A situação do funcionário público em relação ao Estado não é contratual e sim regulamentar, consequência de um estatuto legal. Desde que não tira direitos adquiridos no que respeita a segurança no exercício do cargo e ao processo para perda das funções, pode o Estado alterar, modificar, no interesse público, as relações de emprego.

Relator: O Sr. Ministro Lafayette de Andrada.

Recorrente: Heitor Mayer.

Recorrido: O Estado de S. Paulo.

ACÓRDÃO

Vistos, examinados e discutidos estes autos de recurso de mandado de segurança n.º 1.764, de São Paulo, em que é recorrente Heitor Mayer:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso de acórdo com as notas taquigráficas nos autos.

Custas da lei.

Rio de Janeiro, 24 de setembro de 1952.
— José Linhares, Presidente. — Antônio Carlos Lafayette de Andrada, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Lafayette de Andrada — A Associação dos Fiscais de Rendas do Estado de S. Paulo e Heitor Mayer impetram, ao Tribunal de Justiça do Estado, mandado de segurança para não serem compelidos ao cumprimento do que determina o art. 80 da lei 185, de 1948 e Decreto 18.441 de 1948 (ambos estaduais), dada a inconstitucionalidade desses preceitos.

Esclareceram que na qualidade de funcionários públicos estáveis não poderão ser demitidos senão em virtude de sentença judicial ou mediante processo administrativo, as-

segurando ampla defesa, como dispõe o art. 89 da Carta Estadual.

Por isso não podem ficar sujeitas às penalidades impostas pelos artigos aludidos — 40, da lei 1 — por contrariarem a garantia da estabilidade e o processo de demissão.

Dispõe o art. 40: “Todo servidor que exercer funções fiscalizadoras da arrecadação de rendas públicas, é obrigado a fazer, na forma que o regulamento determinar, de claração de bens, que compreenderem os existentes em seu nome e nos da mulher, filhos e outras pessoas que vivam sob sua dependência.

Art. 1.º A declaração de que trata este artigo será considerada reservada, perdendo; entretanto, esse caráter a pedido do servidor e nos casos de conveniência para a administração pública, a critério da autoridade que o regulamento indicar;

§ 2.º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, o servidor que se recusar a prestar declarações dentro do prazo que for determinado, ou a prestar falsa”. (fls. 5).

Alegaram, ainda, que, na qualidade de funcionários públicos concluíram com o Estado um contrato de trabalho, que não pode ser alterado e “admitir-se a aplicação do regulamento e da lei 185, artigo 40, aos funcionários já em exercício e com seus direitos perfeita e regularmente assegurados pelas leis civis e pela Constituição, é emprestar o caráter de retroatividade a essas leis, coisa que repugna ao direito.” (fls. 8).

O Tribunal de Justiça negou o mandado por maioria de votos, e nos embargos mostrou o indeferimento nestes termos:

“Vistos, relatados e discutidos estes autos de embargos no mandado de segurança n.º 41.973, da Comarca de S. Paulo, em que é embargante Heitor Mayer e embargados os Exmos. Srs. Governador do Estado de São Paulo e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda.

Acordam em Tribunal Pleno, adotado o relatório de fls. 113 a 118, como parte integrante dêste, rejeitar os embargos, por maioria de votos, a fim de confirmar, como confirmam, por seus fundamentos, e venerando acórdão embargado.

O embargante fundamenta o presente recurso, reiterando alegações já rejeitadas pelo Egrégio Tribunal e o venerando acórdão embargado demonstrou, com opaio na opinião de Temístocles Cavalcanti, que, no regime estatutário, as normas são modificadas ou suprimidas por uma lei nova, aplicando-se a todos os funcionários que integram o serviço. Mesmo aos que estiveram em serviço ao ser promulgada a nova lei.

Pode-se até dizer não ser outra a opinião dos eminentes juristas signatários dos pareceres oferecidos pelo então impetrante. Apesar dêsses pareceres admitirem a inconstitucionalidade da lei, não deixam de reconhecer as consequências do regime estatutário, tanto que o Prof. Vicente Rao declara "não quero dizer que sejam imutáveis as relações entre o Estado e o funcionário, a partir do momento da investidura. Novos deveres podem sem dúvida, ser impostos aos funcionários em exercício. Novos deveres atinentes a maior eficiência e moralização dos serviços públicos". Faz apenas restrições quando surgem novos onus ou a providência atenta contra a dignidade do funcionário.

Tem-se, no entanto, de reconhecer, que a exigência de declaração de bens, não acarreta ônus algum e nada mais representa do que dever, para moralizar os serviços públicos.

Também não constitui vexame para o funcionário: O próprio embargante reconhece, em tese, tratar-se de medida moralizadora.

Conceitos semelhantes encontram-se no parecer do preclaro Prof. Dória: "As leis existentes não são imutáveis. As necessidades novas, e a eficiência dos trabalhos justificam modificações nas condições de exercício dos serviços públicos".

É aliás o que decorre iniludivelmente da doutrina estatutária, ora admitida até pelo embargante que a princípio procurou basear suas alegações na tese da natureza contratual das relações entre o Estado e o funcionário.

Não há dúvida que o interesse público pode exigir, a qualquer tempo, modificações em seu serviço e a sua necessidade não deve encontrar embaraços num suposto direito adquirido por parte de seus agentes, como sustenta Duguit.

Acresce que a exigência contida no art. 40 da lei n.º 185, não afeta de forma alguma o direito de estabilidade, decorrente de Realmente, o direito de estabilidade se refere apenas ao direito do funcionário de permanecer no seu cargo e só ser destituído por sentença judicial ou inquérito administrativo, mas não tem como consequência impedir que o Estado altere as condições para o exercício de cargo público.

Ainda é certo que a aludida exigência legal não acarreta nova forma de punição ou demissão, contrariando os preceitos constitucionais, isto é, dos arts. 88 e 89 do Constituição do Estado.

Como vem declarado no venerando acórdão embargado, não houve revogação de normas e o funcionário estável, só poderá ser demitido com observância expressa das mesmas. Ao prescrever que será punido com a pena de demissão a bem do serviço público o servidor que se recusar a prestar declaração dentro do prazo determinado ou que a prestar falsa, a nova lei evidentemente não suprimiu o direito do funcionário estável de só poder ser demitido em virtude de sentença judicial ou por meio de processo administrativo, assegurada ampla defesa.

A causa de demissão se aparentemente resulta da omissão de declaração de bens, provém, na sua essência, da desobediência à determinação legal.

O Estatuto dos Funcionários, no art. 239 n.º IV, considera como motivo de demissão a bem do serviço público, a prática de insubordinação grave, sem definí-la.

Insubordinação significa desobediência; como tal de caráter grave, a lei n.º 185 considerou a recusa ao cumprimento da exigência nela contida. Nada obstava que assim ceterminasse.

Se em vez de consignar que a falta de declaração acarretaria demissão, dissesse que essa falta representava desobediência ou insubordinação grave, ninguém se lembraria de apontá-la como inconstitucional, porque êsse motivo de demissão já se acha prevista no Estatuto dos Funcionários. Não será porque empregou outras expressões, mas com a mesma finalidade do Estatuto, que deva ser tida como inconstitucional. Em última análise, pune uma desobediência grave, que podia e sempre pôde acarretar a demissão a bem do serviço público. Não inovou.

Por ser formal e peremptória a causa de demissão, não se pode dizer que a lei em

foco se afastou das normas estatutárias. Outras da mesma índole e com o mesmo caráter, encontram-se em diversos incisos dos arts. 238 e 230 do Estatuto dos Funcionários. Nem por isso representam demissão com inobservância dos arts. 88 e 89 da Constituição Estadual.

Com a aparência de novidade, porque não consta da inicial, o impetrante invoca o art. 73, § 1.º da Constituição Fed. que se restringe à lei de meios. A alegação, como as demais, é de todo inconsistente: verifica-se, de relance, que a lei n.º 185, não é a chamada lei de orçamento e como tal não pode ser considerada, porque dispõe sobre medidas de caráter financeiro, contendo, no entanto, muitas outras do interesse geral da administração pública. Não havia impedimento constitucional para nela se incluir a exigência do art. 40.

Note-se afinal que o voto vencido do eminente Desembargador Carneiro de Lacerda, só desfavorece o embargante; não se sabe por que o invocou. Refere-se a uma preliminar em virtude da qual nem sequer se tomaria conhecimento da segurança impetrada.

Custas pelo embargante.

São Paulo, 5 de outubro de 1949. — *Teodomiro Dias*, Presidente".

Daí o presente recurso. Os argumentos do recorrente, Heitor Mayer, são os mesmos do pedido e incluem nas razões do recurso:

"Nessas condições eminentes Senhores Ministros, sendo evidente a lesão que o recorrente, como os seus colegas, também fiscais de rendas do Estado sofriam, e na parte moral querem eles que essa Egrégia Corte conheça do seu recurso e lhe dê provimento, para conceder a segurança impetrada, edretada a inconstitucionalidade da lei 185, na parte relativa à obrigatoriedade da declaração de bens e do respectivo regulamento de decreto-lei n.º 18.441, de 31 de dezembro de 1948, pelas razões que foram declinadas, e que ferindo a Constituição, tanto a Federal, como a Estadual, fere ainda o Código Civil Brasileiro, como imperativo indeclinável de Justiça" (fls. 135 e 136).

O recurso está contra-arrazoado e o Dr. Procurador Geral da República opinou.

E' o relatório.

VOTO

Já sustentei no recurso extraordinário n.º 16.421, de 10-4-1951, que a situação do funcionário público em relação ao Estado, não é contratual, mas regulamentar, consequência de um estatuto, estatuto legal, que pode ser sempre modificado por leis novas, no interesse público.

Claro que, quando não ferem direitos adquiridos no que respeita a segurança no exercício do cargo e o proc. para a perda das funções.

Na hipótese demonstrou perfeitamente o acórdão que a exigência contida no art. 40 da lei 185, "não afeta de forma alguma o direito de estabilidade, decorrente de situações diversas, que não se confundem" (fls. 125).

Realmente — afirma o acórdão, — "o direito de estabilidade se refere apenas ao direito do funcionário de permanecer no seu cargo e só ser destituído por sentença judicial ou inquérito administrativo, mas não tem como consequência impedir que o Estado altere as condições para o exercício de cargo público. Ainda é certo que a aludida exigência não acarreta nova forma de punição ou demissão, contrariando os preceitos constitucionais, isto é, dos artigos 88 e 89 da Constituição do Estado" (fls. 125).

Ao prescrever, o referido que será punido com pena de demissão a bem do serviço público o servidor que se recusar a prestar declarações dentro do prazo determinado — nota com acerto a decisão — a nova lei não suprimiu o direito do funcionário estável de só poder ser demitido em virtude de sentença judicial ou por meio de processo administrativo, assegurada ampla defesa (fls. 126).

Não sou pela inconstitucionalidade dos preceitos aludidos. Ela não se apresenta evidente, não fere os direitos que as Constituições asseguram. Tenho a decisão como jurídica e por isso nego provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, da decisão foi a seguinte: *Negaram provimento. Unanimemente.*

Não compareceu o Exmo. Sr. Ministro Edgar Costa, por se achar em exercício no Tribunal Superior Eleitoral, sendo seu substituto o Sr. Ministro Afrânio Costa.

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 1.785
— DISTRITO FEDERAL

Concurso para preenchimento de cargos públicos verificada a desnecessidade dos cargos, pode a Administração Pública cancelá-lo sendo inexistente direito a qualquer candidato inscrito ou não, a exigir o prosseguimento de concurso cancelado em tais condições.

Relator: O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa.

Requerente: Albino Lima.

ACÓRDÃO

Vistos, etc. Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, indeferir o pedido, à unanimidade, conforme o relatório e notas taquigrafadas.

Custas pelo impetrante.

Rio, 30 de dezembro de 1952. — José Linhares — Presidente. Afrânio Antônio da Costa — Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa — Sr. Presidente, o Departamento Administrativo do Serviço Público abriu inscrições de 27 de novembro de 1944 a 26 de janeiro de 1945, para a carreira de Inspetor do Trabalho. Posteriormente, verificou aquele órgão administrativo que pelos decretos-leis 9.570, de agosto de 1946 e 1.599, de 9 de maio do corrente ano, não havia mais oportunidade para provimento dos cargos pelos candidatos que fôsem eventualmente habilitados resolvendo o Governo cancelar as inscrições e os respectivos editais, reservando-se o direito de convocar candidatos para novo concurso, quando fôsse conveniente ao interesse da Administração. Assim agindo, informou o Gvêrn estar apiad na Jurisprudência dêste Suprem Tribunal segundo a qual a seleção de candidatos a emprêgo público é estatutária e não contratual.

Informando, o requerente impetra êste mandado de segurança, para que lhe seja assegurado o direito de realizar as provas do concurs. E invoca o art. 184 da Consti-

tução, para mostrar a inconstitucionalidade do artigo 12 da lei 1.599 ue pgermite o ingresso na função pública de Inspetor do Trabalho, de pessoas que exercem interinamente a função, entre os quais será feito um concurso de títulos.

O Dr. Procurador Geral, opinando contra o mandado, transcreve e final das informações do Sr. Presidente da República ler fls. 59-62.

E' o relatório.

VOTO

De acôrdo com o voto proferido no Mandado de Segurança n.º 1.832, nesta sessão, também indefiro o mandado.

A Administração, tendo a preencher cargos públicos, mandou publicar editais convocando candidatos; posteriormente, verificando que à reestruturação impostas pela necessidade de melhor rendimento de serviço ou de outra ordem, tornavam desnecessário tal concurso, determinar-lhe o cancelamento. Não conseguiu o impetrante demonstrar a ilegalidade do ato e muito menos a inconstitucionalidade da lei n.º 1.599, e por cima de tudo isso, o direito líquido e certo a obrigar o Govêrno a realizar tais provas desnecessárias.

Partido de pressupostos por êle próprio construídos, chega à conclusão realmente aberrantes, se verdadeiras.

Mas, as informações deixaram sem seguimento às assertivas do impetrante, porque o concurso não se realizou por desnecessário. Falhou, assim, a primeira razão, prejudicando as demais. Desnecessário o concurso, não há como pretender realizá-lo, sem objetivo, de vez que cargos inexistem para serem por êle providos. Indefiro o mandado.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Indeferiram o pedido unanimemente.*

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

Tribunal Federal de Recursos

AGRAVO EM MANDADO DE SEGURANÇA N.º 3.080 — DISTRITO FEDERAL

Licença prévia — Caducidade do mandado. Decai do direito de impetrar mandado de segurança quem, solicitando licença prévia em virtude de um saldo de operação vinculada, não o requer nos 120 dias que se seguirem ao término do prazo de 30 dias, concedido à CEXIM para despachar o pedido, ex-vi do disposto no art. 7.º da Lei 842 de 1949.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Mourão Russell.

Agravante: Orlando Antônio de Azevedo.

Agravada: Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil S/A.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de agravo de petição em mandado de segurança n.º 3.080, Distrito Federal em que figuram como agravante Orlando Antônio de Azevedo e Agravada Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil S/A.

Acordam os juízes do Tribunal Federal de Recursos, sessão plena em negar provimento ao recurso, por unanimidade, de conformidade com as notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante deste.

Rio, 5 de abril de 1954. — Ministro *Cunha Vasconcellos Filho*, Presidente. Ministro *Mourão Russell*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro *João Frederico Mourão Russell* — Sr. Presidente, Orlando Antônio de Azevedo, comerciante estabelecido nesta cidade, impetra mandado de segurança contra o Sr. Diretor da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil, para concorrer àquelas vagas, e, por isso, não foi indicado pelo Conselho de Ensino.

Continuou, portanto, o Impetrante, como professor-extranumerário mensalista da Escola de Oficiais Especialistas, sediada, atualmente, em Curitiba, onde por direito está lotado.

O professor Gliuche teve, tem e terá o direito de concorrer, como qualquer outro, aos concursos de títulos e provas de seleção a qualquer disciplina da Escola de Aeronáutica quando esta necessitar e, se classificado e indirência 31, na Tabela Única de Mensalistas, da qual terá que se demitir se aceitar o contrato por isso que, nesta tabela, a série funcional de professores do ensino superior compõe-se das referências 27, 28 e 29. Nesta Tabela Única, o professor Gliuche tem a referência 28 e em qualquer Escola Superior mantida pela Aeronáutica não pode — Fazendo parte da Tabela Única — ter vencimentos da referência 31, que corresponde ao padrão "O".

Para ganhar vencimentos correspondentes àquela referência ou a este padrão, são necessárias duas condições:

1.º) haver vaga, concorrer e ser selecionado pelo Conselho de Ensino da Escola de Aeronáutica, o que até hoje, não fez;

2.º) se selecionado pelo Conselho de Instrução, continuará na Tabela Única, na referência que tem, ou, para ganhar mais, tem que pedir demissão da Tabela Única para poder ser contratado anualmente e ganhar Cr\$ 4.800,00.

A diferença é que, como contratado, não terá as vantagens de fixidez, abono, salário-família e as demais garantias inerentes à Tabela Única de Mensalistas.

O Impetrante teria razão se a Escola de Aeronáutica fôsse como é, Escola Superior e a de Especialistas não fôsse, mas, ambas são consideradas de Ensino Superior.

A ação que o impetrante moveu ganhou, foi, como se vê dos respectivos acórdãos, para o fim de restaurar seu direito de perceber mais. Ele passou a ser professor de ensino superior, mas tudo da Escola a que pertencia — a de Especialistas — e nunca tal decisão deu-lhe o direito de transferir-se de Escola, como agora pretende. E o Acórdão foi imediata e integralmente cumprido: seus vencimentos foram majorados de professor secundário para professor de Ensino Superior. Nada mais do que isso mandou

dar-lhe o Tribunal Federal de Recursos (Apelação Cível 3.411, Relator Ministro Elmano Cruz. Esse Acórdão jamais fala em fixar o impetrante na Escola; só fala em referência e Tabela Única, como professor de Escola Superior. Nada mais. Logo: tudo isso que o Acórdão deu, foi na Escola a que o impetrante pertence — a de Especialistas.

O impetrante nunca pertenceu à Escola de Aeronáutica, onde agora quer entrar. Ele foi admitido e sempre lecionou na Escola de Especialistas, cuja sede foi mudada para Curitiba, para onde ele não quer seguir.

Não há correspondência nem transferência de professores entre as Escolas que a Aeronáutica mantém, por isso que cada Escola seleciona seu próprio Corpo Docente, pela razão de que a Aeronáutica não possui Corpo de Professores, por não ter organizado ainda, por conveniência, o seu Magistério.

O que se passou foi o seguinte: o impetrante é professor da Escola de Oficiais Especialistas em Curitiba e quer ficar lecionando aqui no Rio, na Escola de Aeronáutica, porque a Escola de Especialistas, que era sediada aqui no Rio, foi transferida para Curitiba. Ora, isso é impossível, porque o professor segue a Escola. Ele não é *inamovível*, e, além disso, na Escola de Aeronáutica daqui do Rio não existe a cadeira de Economia Industrial, que é a professada pelo impetrante, cadeira que existe na Escola a que o impetrante pertence, conforme se vê da informação a fls. 6 item 2.º.

Se vier a ser criada uma cadeira igual aqui no Rio, o impetrante poderá ser aproveitado; caso contrário, ele terá que seguir a sua Escola, vá para onde fôr a sua sede, inamovibilidade só existe entre os Magistrados. Haja vista a Escola Militar do Realengo; quando foi transferida para Rezende, todos os professores tiveram que seguir para a referida cidade; alguns ficaram, talvez, no Rio por pouco tempo mas tinham a obrigação de lá comparecer para as aulas semanais. A pretensão do impetrante é, portanto, incabível, além de que, ficando ele aqui no Rio para servir numa outra Escola que não a sua, onde não há a cadeira que ele professa, que cadeira irá lecionar.

O impetrante alega precedentes. Existem, realmente, mas poucos. E só existem porque foram criadas cadeiras iguais aqui no Rio, não tem a cadeira de Economia Industrial.

Deferir o mandado do impetrante, será criar, fatalmente, grande ônus para o Tesouro e péssimo precedente, porque o impetrante ficará aqui no Rio, percebendo vencimen-

tos e sem cadeira para lecionar, eis que a dêle não existe na Escola de Aeronáutica, que é a que está nesta Capital.

Em resumo: o que não quer o impetrante é seguir para a Escola para Curitiba, para onde se transferiram os demais professores. Nada mais.

Sr. Presidente, eis porque *nego a segurança*, aliás, tempestivamente interposta.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Preliminarmente, rejeitaram as arguições de ilegitimidade de parte e caducidade, por unanimidade, e, também por unanimidade, no mérito, indeferiram o pedido. Os Srs. Ministros Henrique D'Ávila e Djalma da Cunha Melo, votaram de acordo com o Relator. Não tomaram parte no julgamento, por motivo justificado, os Srs. Ministros Elmano Cruz e Aguiar Dias. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa.

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 3.113 — DISTRITO FEDERAL

Ata administrativo precedido de inquérito regular há que ser havido como formalmente legítimo.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Aguiar Dias (em substituição ao Excelentíssimo Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa).

Requerente: Manoel Barros de Alencar.

Requerido: Exmo. Sr. Ministro da Marinha.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Mandado de Segurança n.º 3.113, do Distrito Federal, acordam, por maioria, os Juizes do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena e na conformidade das notas taquigráficas retro, em rejeitar a preliminar de intempestividade, e, no mérito, em denegar-se a ordem.

Custas *ex-lege*.

Rio de Janeiro, 21 de dezembro de 1953.
— Sampaio Costa, Presidente. — Cunha Vasconcellos Filho, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

Manoel Barros de Alencar, brasileiro, casado, militar, impetra mandado de segurança contra o Sr. Ministro da Marinha, qualificando de ilegal e afrontoso de direito seu, líquido e incontestável, o ato dessa autoridade, que indeferiu pedido de reintegração do suplicante nas fileiras da Armada. Expõe que, com excelente fôlha de serviços, ocupava o posto e graduação de segundo sargento, quando foi expulso do serviço da Marinha. Julgado pelo Conselho da Primeira Auditoria da Marinha, foi absolvido por decisão unânime, confirmada por acórdão também unânime do Superior Tribunal Militar, de que se destacam estas expressões: "Tudo quanto se atribui a Manoel Barros de Alencar não se acomoda ao conceito de crime e o seu comportamento perante o Conselho de Justiça, com a só preocupação de defender-se da acusação considerada injusta, sem sentido criminoso, vale em seu favor e daí, a confirmação da sentença absolutória". Tem como certo que, à vista da decisão judiciária, transitada em julgado, não podia subsistir o ato de sua expulsão, pelo que o indeferimento de seu pedido de reintegração constitui violação de direito, sanável na via excepcional do mandado de segurança. Solicitei informações à autoridade coatora, que remeteu, *oportuno tempore*, a documentação de fls. 31 e seguintes. A douta Subprocuradoria da República ofereceu o parecer de fls. 41 em que argüi a intempestividade do pedido e, no mérito, se pronuncia pela denegação da ordem. E' o relatório.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro José de Aguiar Dias (Relator) — Rejeito a preliminar de decadência. O impetrante não requer mandado de segurança contra o ato de sua expulsão. Expulso aguardou sua absolvição para com base neste pedir reintegração. Do ato que lhe negou deferimento a essa pretensão é que pede o mandado. E o faz dentro do prazo legal.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello — A impetração veio a destempo. Não conto prazo do pedido de reconsideração, mas da data do ato impugnado.

VOTO MÉRITO

O Sr. Ministro José de Aguiar Dias (Relator) — No mérito, concordo em que a

absolvição na esfera criminal, salvo quando fundada na inexistência do fato ou em negação da autoria, atribuída ao acusado, não prejudica a aplicação de sanções, mesmo as mais severas, na ordem administrativa. O tema se presta a muita controvérsia, no campo doutrinário, sobre o alcance daquelas ressalvas. E' ponto pacífico — devo dizer, até trivial — porém, que a liberdade da jurisdição permanece íntegra, para apreciar os fatos que lhe são sujeitos, de acordo com as normas próprias, só ocorrendo influência de uma sobre outra naquilo que constitua matéria de fato e comum às instâncias diversas, para resguardar os julgados do desprimor das contradições chocantes. Em tese, pois, admito que, ainda que absolvido de culpa e pena na instância criminal, seja o militar considerado inidôneo, incapaz ou inconveniente para o serviço. A espécie, porém, peculiaridade que desaconselha a aplicação irrestrita do princípio do respeito à autonomia das jurisdições. E' que, fora do processo judiciário, em que o impetrante foi absolvido, outro não houve, que resultasse na apuração da sua inidoneidade, incapacidade ou inconveniência para o serviço. Ora, o artigo 82, letra f, do Regulamento do Pessoal Subalterno do Corpo de Fuzileiros Navais prevê a expulsão do subalterno "quando considerado, mediante processo regular, de incapacidade moral, pela prática de atos contra a moral pública ou contra a dignidade militar". Dêsse processo regular não evjo notícia na documentação enviada pelo eminente Sr. Ministro da Marinha. Sou forçado a acreditar que como processo regular, para êsse efeito, se considerou o processo judiciário, que resultou em plena exculpação do impetrante. Restaria, não quero ser radical, restaria, ainda assim, margem para a expulsão. Para isso, porém, ainda que se transigisse com aquela exigência, que quer referir-se a processo próprio e não a processo instaurado e encerrado co moutro objetivo, seria necessário que dêsse processo constassem, claramente, os fatos capazes de, despidos, embora de caráter criminoso e, por isso, isentos de pena, constituir *substratum* para a expulsão, como reveladores de incapacidade, inidoneidade ou indignidade.

O documento de fls. 36 — informações do Sr. Chefe do Estado Maior da Armada ao eminente Consultor Jurídico do Ministério transcreve, como da sentença, trechos do relatório desta, aproveitado, da denúncia. Mas, confrontando com a conclusão da sentença, êsse trecho perde qualquer expressão, uma vez que, dada a absolvição não foi, de-

nenhum modo, encampado pela decisão. A ficha individual elaborada em consequência do inquérito policial militar atribui ao impetrante a qualidade de simpatizante de partido extremista, com participação em reuniões de caráter conspirativo e atividades úteis à agitação. Tudo isso, porém, é formulado em caráter genérico, que não satisfaz à exigência de acusação definida e articulada, com indicação das circunstâncias que a envolveram, como se imporia, para cumprimento daquele pressuposto do processo regular a que alude o dispositivo autorizado da expulsão. Sendo assim, a mim me parece, *data venia*, que o impetrante foi punido com inobservância das normas legais indicadas para o caso. — Concedo a ordem.

VOTO MÉRITO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcellos — Senhor Presidente, o Senhor Ministro Relator, em seu voto, deixou tranqüilo que houve inquérito policial militar. Assim, ousou divergir do voto de S. Ex.^a por ver que teria tido lugar o procedimento autorizador da aplicação da pena de caráter administrativo e esse procedimento seria exatamente esse inquérito policial militar.

O Sr. Ministro Aguiar Dias — Esse inquérito serviu de base para o processo judiciário instruiu a denúncia...

O Sr. Ministro Cunha Vasconcellos — Perfeitamente. Mas nem por isso deixa de oferecer condições para a coação.

O Sr. Ministro Aguiar Dias — A mim me parece equânio. Essa letra *f* do artigo 82 do Regulamento do Pessoal Subalterno da Armada diz que serão expulsos depois de submetidos a processo regular. Não creio que se possa admitir por processo regular um processo que foi instaurado e concluído para outro fim. Não houve processo regular para o fim de expulsão.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcellos — O processo terá sido instituído para apuração de responsabilidade e chegou até o ponto de apuração de responsabilidade criminal. É tal qual se faz no procedimento quanto a funcionário público.

O Sr. Ministro Aguiar Dias — Mas a própria demissão do funcionário público não

exclui o processo para esse fim. A demissão do funcionário público não pode se basear no próprio processo criminal de que foi absolvido nem na denúncia que serviu de base a esse processo criminal. Há o processo administrativo. Ele se defende inteiramente à margem e será, ou não, demitido. Não nego, de forma alguma, independência de jurisdição. Agora, entendo que no caso, embora fôsse possível apurar que ele era inconveniente ao Serviço da Armada, não houve processo regular especial para o fim de demití-lo.

O Sr. Ministro Cunha Vasconcellos — Nesse ponto é que, *data venia*, acho que o processo que instrui a denúncia tem condições para ser havido como base para o procedimento administrativo. Demais, se *tenho* adotado esse pensamento em relação a funcionário público civil, com mais apêgo o mantenho com relação às classes militares, por isso que nas sacsls militares a contingência da disciplina é muito mais séria, mais ponderável do que em se tratando de funcionário civil. Há que se deixar uma margem de liberdade de ação mais larga aos chefes militares. Assim, *data venia*, considerando que houve procedimento adequado, nego a ordem.

DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em 21 de dezembro de 1953).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Preliminarmente, rejeitaram a preliminar de intempestividade, contra o voto do Senhor Ministro Djalma adCunha Mello. No mérito, denegaram a ordem, vencido o Sr. Ministro Relator. Os senhores Ministros Henrique d'Avila, Djalma Cunha Mello, J. P. Mourão Russel e J. J. de Queiroz, no mérito, votaram de acordo com o Sr. Ministro Cunha Vasconcellos. Não tomaram parte no julgamento, por motivo justificado, os senhores Ministros Cândido Lôbo e Elnano Cruz. Presidiu o julgamento, o Excelentíssimo Sr. Ministro Sampaio Costa.

APELAÇÃO CÍVEL N.º 3.141 — PERNAMBUCO

EMBARGOS

Reestruturação da Lei 403 de 1948, relativamente aos lugares exercidos nas tesourarias de diferentes Ministérios, inclusive serviços autônomos; a medida não envolveu empregados de autarquias, senão a partir da Lei 1095, de 1950, quando expressamente se estendeu o benefício àqueles empregados; sentido jurídico dessa exegese e consequente improcedência de ação proposta.

Relator: O Sr. Ministro J. F. Mourão Russel.

Embargante: Eduardo Cabral de Arruda e outros.

Embargada: Caixa Econômica Federal de Pernambuco.

ACÓRDÃO

Vistos relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 3.141, de Pernambuco, ora em grau de embargos, sendo embargantes Eduardo Cabral de Arruda e outros e embargada a Caixa Econômica Federal de Pernambuco:

Acórdam os Ministros do Tribunal de Recursos, em sessão plena e por maioria de votos, em rejeitar os embargos, na conformidade das notas taquigráficas, que d'este ficam fazendo parte integrante. Custas *ex lege*.

Rio de Janeiro, 8 de maio de 1953. — Armando Sampaio Costa, Presidente. — Edmundo de Macedo Ludolf, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

Por acórdão de fls. 202, houve por bem a Egrégia 2.ª Turma, preliminarmente, por maioria de votos, negar provimento ao agravo do processo, que fôra interposto pela Caixa Econômica Federal de Pernambuco e, no mérito, por maioria, negar provimento a ambas as apelações, vencido, em parte, o Ministro Elmano Cruz que provia a apelação dos autos, entendendo cabíveis as diferenças de vencimentos a partir da Lei 403, de 1948. Os Ministros Cândido Lobo e Henrique D'Ávila confirmaram a sentença, reconhecendo o direito dos autores a diferença de vencimentos a partir da Lei 1.095 de 1950.

Só foi o acórdão embargado pelos autores e são restritos à parte não unânime da decisão ou seja se a diferença de vencimentos deve ser a partir da Lei 403, de 1948 ou da Lei 1.095 de 1950.

Os votos na parte que interessavam ao julgamento: (Lê fls. 199 e fls. 200).

Foram apresentadas duas petições de embargos, assinadas por advogados diversos, sendo que a de fls. 203 está acompanhada de procuração devidamente outorgada enquanto que a fls. 211 não veio acompanhada da procuração, tendo entretanto o signatário da mesma justificado a falha de promoção, não apresentando, porém na época oportuna a procuração que lhe deveria ter sido outorgada prevalecendo assim os embargos de fls. 203, nos quais sustentam os embargantes o seguinte: ler).

Pela embargada não foram impugnados os embargos (fls. 216v.).

As fls. 218 a douta Subprocuradoria Geral da República emitiu o seguinte parecer, propugnando pela rejeição dos embargos: (ler).

É o relatório.

Ao Sr. Ministro Revisor.

VOTO

O Sr. Ministro Mourão Russel (Relator) — Sr. Presidente, a questão, no presente caso, resume-se em decidir se a Lei 1095 é uma lei interpretativa da Lei 403 e, assim sendo, se os seus efeitos devem retroagir à data da Lei 403.

Tendo para mim, em primeiro lugar, que a Lei 1.095 é interpretativa e, assim, os seus efeitos retroagem à data da Lei interpretada, no caso, a de número 403.

A Lei 1.095, em seu art. 1.º estabelece:

“Na locução “serviços autônomos”, do art. 2.º, da Lei 403, de 24 de setembro de 1948, acham-se compreendidas as autarquias federais”.

Portanto, na expressão “acham-se compreendidas as autarquias federais” quis o legislador, realmente, determinar que, desde a Lei 403, já era de se entender às autarquias federais as vantagens concedidas na Lei 403 de 1948, o voto vencido do ilustre Juiz Elmano Cruz sustenta a desnecessidade da promulgação da Lei 1.095, porquanto, a ver se S. Ex.ª, desde a Lei 403, estariam beneficiadas as autarquias federais pela citada lei.

Nesse ponto, não estou de acôrdo com o eminente Juiz Elmano Cruz. Entendo que, na Lei 403, não estavam incluídas as autarquias federais.

Quando a citada lei falava em serviços autônomos, referia-se, a meu ver, não às autarquias, mas aos serviços inteiramente ligados à Presidência da República, como o Conselho de Segurança Nacional e outros. O Poder Legislativo, todavia, promulgando a Lei 403, de fixar que, na locução "serviços autônomos" do art. 2.º, da Lei 403, achavam-se compreendidas, também, as autarquias federais.

Por essas razões, recebo os embargos para reformar o acórdão embargado.

VOTO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf (Revisor) — Senhor Presidente, o tema referente à lei interpretativa tem sido muito versado e a corrente doutrinária que, a bem dizer, domina é a de que não se pode, em regra, admitir êsse sentido da lei, ainda mais com efeito retroativo. Pode-se considerar, tais sejam as condições especialíssimas que surjam em determinados casos, a providência interpretativa a que alude o Sr. Ministro Mourão Russell. Entretanto, Senhor Presidente, na espécie, entendo que a situação está clara, não havendo necessidade de se chegar ao entendimento esposado por S. Ex.^a. O voto vencido que deu origem aos embargos aduziu que, na própria Lei 403, de 1948, deviam estar compreendidas os embargantes, encarando êsse voto a expressão "serviços autônomos." O Sr. Ministro Relator, agora, dos embargos, não foi por êsse aspecto. Entende que não se pode compreender na expressão "serviços autônomos" as autarquias federais porque, realmente, tais serviços são aqueles que não se enquadram no âmbito de qualquer Ministério. São os órgãos que atuam independentemente da tutela Ministerial e êsses órgãos, de há muito, existem no país, como sabe o Tribunal, não havendo necessidade de especificação a respeito. Portanto, já a manifestação do Sr. Ministro Mourão Russell, na presente assentada, dimento que dominou o voto vencido na apelação. S. Ex.^a, porém, se apega aos conceitos de que a Lei 1.095, de 1950, deve ser considerada uma lei interpretativa.

Data venia, não concordo, pelas razões que estou expendendo e, sobretudo, porque, dentro do voto mesmo de S. Ex.^a, estaria afastado êsse entendimento uma vez que,

está dito, o ilustre Relator disse não se poder compreender, entre os serviços autônomos discriminados na Lei 403, as autarquias federais, inclusive a Caixa Econômica que é parte na causa.

O Art. 1.º da Lei n.º 1.095 assim dispõe: na locução "serviços autônomos" do art. 2.º da Lei n.º 403, de 24 de setembro de 1948, acham-se compreendidas as autarquias federais". Por êsse dispositivo, pretendem os embargantes obter uma solução judiciária no sentido de se dar aplicação à Lei n.º 403 em benefício dêles, a partir da vigência dêsse primeiro diploma. Entendo, porém, Senhor Presidente, que na redação daquele citado art. 1.º o que se pode e o que se deve extrair é que o legislador o que quis foi contemplar a situação dos empregados de autarquias que absolutamente não tinham sido lembrados na lei anterior à 403. Procurou-se estabelecer uma situação de paridade, amparando também êsses empregados que estavam percebendo ganhos inferiores aos dos funcionários federais em geral. Êsse é o pensamento que, afastado o sentido de lei interpretativa e tendo-se em vista as peculiaridades da hipótese que vêm de ser ressaltadas, deve predominar na presente causa. O legislador se quisesse, realmente, contemplar os empregados com o sentido do voto que acaba de emitir o Sr. Ministro Relator, deveria ter sido expresso, deveria ter dado à lei a extensão que se preconiza nos embargos. Penso, em suma, que caçados êsses embargos no fundamento que esposou o voto vencido na apelação, êles evidentemente não têm consistência porque êsse voto entendeu que na expressão "serviços autônomos" deveriam estar compreendidas as autarquias desde o advento da Lei n.º 403. Quer dizer, não haveria necessidade de uma lei posterior, contemplando como contemplou êsses empregados que ora se batem pela melhoria de vencimentos com efeito retroativo. O que o legislador quis foi reparar uma situação que considerou por certo injusta, uma situação que exigia a assembléia de vencimentos. Isso, portanto, não se pode considerar de maneira a agravar os encargos das autarquias desde 1948, quando a reestruturação foi estabelecida na vigência da lei número 403, situação que, com exclusão dos empregados dessas autarquias, assim permaneceu até 30 de maio de 1950. Daí por diante é que se pode reconhecer o direito decorrente do diploma, para o devido amparo aos empregados em questão. Nestas condições, Senhor Presidente, divergindo do Ministro Relator e entendendo que o acórdão está

devidamente fundamentado, voto no sentido de rejeitar os embargos

VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Avila — Peço vênha ao Sr. Ministro Relator para pôr-me em acôrdo com o voto do Sr. Ministro Revisor. A Lei n.º 403 só cogitou da reestruturação das Tesourarias dos Ministérios e dos Serviços Autônomos, compreendidos como tais aquêles diretamente subordinados à Presidência da República. Sendo assim, é evidente que o legislador, pela Lei n.º 1095, que definiu as autarquias como serviços autônomos, além de incorrer em evidente erro técnico, nada mais fez do que criar direito novo, extendendo favores à classe diversa do que aquela primitivamente visada. Assim, não vejo como se possa atribuir à legislação posterior que contemplou as Tesourarias das Autarquias com os benefícios da Lei n.º 403, caráter interpretativo, conseqüentemente, só dou valor e vigência à Lei n.º 1.095, a partir da data da sua promulgação. E assim sendo, nego *data venia*, do Relator, acolhida aos embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello — Também rejeito os embargos.

A Lei n.º 403 foi omissa, no que concerne aos autores. A Lei n.º 1.095 os incluiu entre os prebendados pelo diploma anterior.

VOTO

O Sr. Ministro Cândido Lobo — A meu ver desde que os fatos estão indiscutíveis e a questão bem elucidada, a controvérsia é resolvida pelo art. 85 do Código Civil, que reza:

“Nas declarações de vontade se atenderá mais à sua intenção que ao sentido literal da linguagem”.

Ora, na hipótese, tudo se resume em saber se a Lei 1.095 de 1950, foi ou não interpretada. A intenção do legislador, no caso, teria sido a de ampliar o dispositivo da Lei 403? Teria sido a de interpretar êsse dispositivo? Teria sido o de explicá-lo? Diz o voto vencido e, presentemente, os dos Srs. Ministros Relator e Alfredo Bernardes que sim. Data vênha, engo. O que a Lei 1.095 fez foi criar uma situação que não existia na lei anterior. Naturalmente, o Congresso assim o fez por provocação dos interessados. Mas isso é argumento contra o voto vencido e a favor do acórdão embargado.

Tanto as autarquias não estavam incluídas no que se chamava então “serviços autônomos” que foi necessário viesse uma lei dizer que estavam elas beneficiadas pela equiparação de vencimentos. Lei que cria direito, como a meu ver essa cria, não pode, de forma alguma, ser interpretativa, porque a lei interpretativa é aquela que explica direito já anteriormente assegurado. Sobretudo em se tratando de vencimentos. Mas, mesmo em não se tratando de direito patrimonial, se a lei cria direito que não existia em lei anterior não pode ser interpretativa. Lei interpretativa subentende má redação da anterior e é necessário venha nova lei interpretá-la:

Ora, não havia má redação alguma. As autarquias não estavam incluídas nessa Lei 403.

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello — A interpretação chamada autêntica é hoje condenada. Desde que a lei entrou em vigor, o que resta é a sua vontade. Devemos interpretá-la como redigida e só. E' conhecido o episódio de Solon, que depois de elaborar as leis atenienses, retira-se do País, para não influir na exegese das mesmas.

No caso a nova lei veio acrescentar nomes na lista de favorecidos pela primeira. Vigora, a vantagem, da data da segunda por diante.

O Sr. Ministro Cândido Lobo — O aparte do Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello, vem, infelizmente, provar o que existe entre nós, e também a dificuldade da nossa missão de julgar, porque via de regra legislação que precisa como nossa lamentavelmente de leis interpretativas é porque quem as faz...

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes — As leis interpretativas existem em todo o mundo.

O Sr. Ministro Cândido Lobo — Sim existem mas no Brasil é talvez onde maior é o número de leis interpretativas. E desgravadamente da legislação de qualquer país que tenha necessidade de leis interpretativas. Isto indica que as leis matrizes pecam pela redação e é o que se dá conosco infelizmente. Mas no caso tal não se aplica. Não estavam as autarquias incluídas na Lei 403. Isto foi que me levou a lavrar o acórdão e por isto estou defendendo o que relatei e votei naquela ocasião tendo tido a honra de ser acompanhado pelo ilustre colega Ministro Henrique D'Avila.

Mantenho o acórdão.

DECISÃO

(Julgamento do Trib. Pleno em 24-4-53).

Como consta da ata a decisão foi a seguinte:

Adiado o julgamento por haver pedido vista o Ministro Abner de Vasconcellos. Votaram acolhendo os embargos os Srs. Ministros Relator e Alfredo Bernardes e rejeitando os Srs. Ministros Revisor, Henrique D'Avila, Djalma da Cunha Mello e Cândido Lobo. Não compareceram no julgamento por motivo justificado os Srs. Ministros Afrânio Antônio da Costa e Elmano Cruz. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sampaio Costa.

VOTO

O Sr. Ministro Abner de Vasconcellos — Os embargos versam uma tese jurídica, a de fixar o efeito da lei interpretativa ou declaratória. O assunto foi motivo de larga investigação, dividindo-se as opiniões. Embora as preferências por longo tempo recaíssem na teoria de que a lei que interpreta ou explica outra retrotrai a esta os seus efeitos, pela ficção jurídica de ser sua contemporânea, rumou para outro aspecto doutrinário o direito moderno. Entre nós. Carlos Maximiliano elucida a questão. O assunto ficou esclarecido, e de modo completo, quando se elaborou o Cód. Civil, de 1916. O Projeto Clóvis Beviláqua era precedido de uma Lei de Intr., cujo art. 6.º preceituava: "Salvante a disposição do artigo antecedente (a que mandava respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada), a lei interpretativa se considera da mesma data da interpretada". O jurisconsulto Andrade Figueira, que auxiliava a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, no estudo e melhoria do Projeto, impugnam o art. 6.º da forma seguinte: Isto é um princípio muito velho em jurisprudência, mas infelizmente, muito falso. A estes argumentos, Clóvis, também presente aos trabalhos da Comissão, após a excusa consistente em alegar que, exatamente por existir aquela ficção de se atribuir a uma norma jurídica a data de outra, êle a consagrou, porém com a defesa expressa dos direitos adquiridos. O Congresso preferiu o parecer de Andrade Figueira e eliminou todo o dispositivo. Portanto, do debate resultou triunfante o princípio que nega efeito retroativo às leis, sem excetuar a interpretativa; só se aplica esta aos casos futuros, e não desde a data da regra interpretada. E conclui, Carlos Maximiliano dizendo ter prevalecido, aliás, a boa doutrina, desde o tempo do Império sustentada pelas mais altas auto-

ridades científicas, e vitoriosa também nos países onde vigora um regime semelhante ao brasileiro. *Herm. e Apl. do Dir.* n.º 92. Clóvis, depois de dizer que o Projeto primitivo destacava a questão da lei interpretativa, conclui reconhecendo que as ordeais jurídicas sucessivas conservam-se nos seus limites próprios e não se penetram. Cód. Civ. Com. I pág. 96. Além de toda esta elucidação, a Nova Lei de Intr. ao Cód. Civil, de 4-9-1942, veio acabar com qualquer sombra de dúvida a respeito, ao prescrever no art. 1.º § 4.º, que as correções a texto de lei já em vigor consideram-se lei nova. Daí portanto, começam a partir, seus efeitos. Com relação ao caso dos embargos, a lei 403, de 1945, reestruturando as tesourarias subordinadas ao Ministério da Fazenda, envolveu na mesma categoria os serviços autônomos. Tal expressão foi tomada com sentido restrito. E, em 1950, a Lei 1.095 dispõe que, na locução serviços autônomos da lei 403, se acham compreendidas as autarquias federais. Quer seja Lei interpretativa do conteúdo antigo, quer meramente explicativa do seu pensamento, não diverge a solução do problema jurídico. O que está demonstrado é que a lei nova acresceu especificamente, uma ordem de pessoas jurídicas às vantagens concedidas na lei anterior. Esse benefício, que era uma equiparação funcional das autarquias federais, não transparecia do texto legal e por isso não lhes foi aplicado. Somente cinco anos depois a nova lei tornou a concessão expressa. Ambas as leis foram promulgadas na vigência da lei de Intr. ao Cód. Civil, de 1942, logo é inevitável a conclusão de que é a lei declaratória ou interpretativa que se aplica ao caso, sem referência à lei que regia outras hipóteses especificadas. A lei só alcança os atos de sua data em diante e não vai ao encontro de situações jurídicas pessoais anteriores para extensão de vantagens. O acórdão embargado, foi fiel a essa conceituação do direito positivo e merece ser mantido. Assim, rejeito também os embargos.

DECISÃO

(Julgamento do Trib. Pleno em 8-5-53).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Rejeitaram os embargos, vencidos os Srs. Ministros Relator e Alfredo Bernardes. Não tomou parte no julgamento, por motivo justificado o Sr. Ministro Elmano Cruz. Não compareceram por motivo justificado os Srs. Ministros Cândido Lobo e Afrânio Antônio da Costa. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sampaio Costa:

Tribunal de Justiça

APELAÇÃO CIVIL N.º 30.579

Funcionários Municipais, equiparação de vencimentos. Eficácia de julgados anteriores.

A equiparação de vencimentos quando decorre de lei expressa, maxime se as questões aventadas já foram objeto de julgados anteriores. Assim, não há como renovar discussão em torno da matéria, porque se consideram definitivamente encerradas ditas questões, por força da eficácia de sentença, nos limites dos respectivos julgados, C. O. do artigo 287.

Relator: Sr. Des. Dr. Homero de Pinho.

Apelantes: 1.º, Juízo da 1.ª Vara da Fazenda Pública; 2.º, Prefeitura do Distrito Federal.

Apelados: Nicolau Rosa de Souza e outros

ACÓRDÃO DA SEGUNDA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Apelação Cível n.º 30.579, em qual são Apelantes, 1.º de ofício, o Juízo da 1.ª Vara da Fazenda Pública, 2.ª a Prefeitura do Distrito Federal, sendo Apelados Nicolau Rosa de Souza e outros.

Acordam, por unanimidade de votos, os Juizes da Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal em dar provimento aos aludidos recursos para reformar *em parte* a sentença recorrida excluindo da condenação, por indevidos na espécie, honorários de advogados e confirmando-a, porém, no mais que decidiu, pagas as custas na forma da lei.

Por esta ação os ora Apelados, funcionários municipais, antigos Inspetores de Cassino, providos, porém, nos cargos de Oficial de Fiscalização, mas as mesmas regalias de Chefes de Serviço, vieram reclamar da Municipalidade sua equiparação aos Chefes de Seção do Departamento da Renda de Li-

cenças como os demais Chefes obtiveram, e isso a partir da data em que aqueles foram conferidos os vencimentos que atualmente percebem.

De fato, os Apelados já estavam nivelados, para todos os efeitos, aos Chefes de Seção da Prefeitura, quando estes tiveram judicialmente reconhecida a paridade de seus vencimentos aos dos Chefes de Seção do Departamento da Renda de Licenças, tudo conforme se vê dos julgados nas Egrégias 4.ª e 6.ª Câmaras Cíveis deste Tribunal por certidão às fls. 14-25v.

Ora, negada que lhes foi, administrativa-mente a situação pretendida, vieram, então, pleiteá-la em Juízo obtendo afinal, o seu reconhecimento consoante o decidiu a sentença recorrida, às fls. 56-59, cuja confirmação, por seus termos, se impõe.

Realmente, tão claro lhes é o direito que a própria 2.ª Apelante contestando a ação isso mesmo o reconheceu ao afirmar que os Apelados ocupam na hierarquia funcional mais ou menos a mesma posição dos Chefes de Seção, tanto assim que a seu ver "a Justiça muito acertadamente lhe conferiu a letra "R", tal como foi atribuído ao Chefe de Seção" (item 7.º, fls. 30).

Pois bem, se a estes, tendo em vista o princípio da identidade de atribuições e de responsabilidade funcional, assim as normas do art. 2.º do Decreto Municipal n.º 6.665, de 24 de abril de 1940 (fls. 21 e 23) foram dados vencimentos iguais aos de Chefe de Seção do Departamento de Renda de Licenças, ipso facto outro não poderia ser o tratamento a que fizeram jus os ora 2.ºs Apelados, uma vez que declarado hierarquicamente iguais a todos os demais aludidos Chefes de Seção da Prefeitura.

Acentuou a sentença, e cumpre pôr em relêvo que os argumentos expedidos na contestação, visando a renovar discussão em torno dessa matéria, versam questões superadas pelas duas indicadas decisões confirmadas nesta Superior Instância, fls. 14-18 e

19-25v. não sendo por isso de reabrir o debate à respeito porque se consideram definitivamente encerradas, por força da eficácia da sentença que as decidiu, nos limites do respectivo julgamento, Cod. Proc. Civil, art. 287.

Têm, portanto, os Apelados direito muito legítimo à equiparação, cabendo-lhes perce-

ber iguais vencimentos aos que foram conferidos aos Chefes de Seção do Departamento da Renda de Licenças, na conformidade da decisão recorrida.

Distrito Federal, 13 de dezembro de 1954.
Homero de Pinho, Presidente e Relator. —
Arthur Marinho. — *Gastão de Maceo*.

(Registrado em 13 de janeiro de 1955).

O crescimento, em número, extensão e complexidade, das funções do Estado constitui um dos fenômenos mais nítidos de nossos tempos. Verifica-se esse crescimento, principalmente nos campos social e econômico. Apesar de ser uma função relativamente nova do Estado, o seguro social já se desdobrou em múltiplas atividades e ainda continua em franca expansão. Das atividades econômicas que, atualmente, o Estado empreende, pode dizer-se que são ainda mais numerosas, instantes e crescentes.

BENEDICTO SILVA — *Assistência Técnica em Administração Pública*,
R.S.P., dez.º de 1951.

O Direito Brasileiro no Exterior

ARNOLD WALD

RECEBEMOS da Dra. SIMONNE F. TOPCHA, advogada em Paris, um fascículo dos *Juriscleasseurs* que ela publicou sobre o direito brasileiro. São trinta páginas de estudos minuciosos e de inteligente tradução da nossa legislação que assim passa a ter maior divulgação no velho mundo. Além do trabalho realizado pelos tratados gerais de direito comparado como os de René David ou de Arminjon, Nolde e Wolff, os pequenos esforços individuais dos pesquisadores não devem ser desprezados e pensamos que se trata no caso da melhor das difusões culturais.

Assistimos, em certo sentido, a elaboração do trabalho da Dra. Topcha. Estávamos em Paris, como bolsista extraordinário do governo francês, em 1954, quando fomos convidados pelo Professor René David, catedrático de direito comparado da Faculdade de Paris, a assistir a uma das suas aulas no curso de doutorado. Lá fomos em companhia de uma jovem economista de São Paulo, interessada em questões jurídicas, Maria José de Carvalho Vilela. Era o fim do curso e os estudantes escolhiam as matérias para a prestação dos exames finais. Foi um prazer para nós saber que entre essas matérias, ao lado do direito russo e do direito árabe, houvesse quem tivesse escolhido o direito da família brasileira. E a Dra. Topcha pediu alguns esclarecimentos sobre o reconhecimento de filhos adulterinos em nosso direito. A pedido do Professor David, esclarecemos as dúvidas surgidas e soubemos da próxima publicação do estudo que acaba de sair.

Tínhamos feito, por conta própria, o balanço dos livros jurídicos brasileiros existentes nas diversas bibliotecas de Paris. Na realidade, muito pouca coisa havia, devendo todavia ser assinalada a presença de uma coleção completa da *Revista Forense* na *Société de Législation Comparée* e a existência de diversas obras básicas em nosso direito dos Professores Haroldo Valladão, Temístocles Cavalcanti e outros. Mas a bibliografia em geral era parca. Fizemos para a Faculdade de Direito da Universidade de Paris uma lista de obras jurídicas brasileiras cuja aquisição seria interessante. Parece-nos todavia que o esforço de divulgação há de ser bilateral. Também, no Brasil, poderíamos fazer alguma coisa para difundir e fazer conhecer os nossos trabalhos e o nosso direito. O Professor Escarra, catedrático de direito comercial da Faculdade de Paris e diretor da *Revue Trimestrielle de Droit Commercial* se queixou por não encontrar em Paris o nosso Código Comercial e assim por diante. Por um lado as instituições oficiais poderiam, por meio de doação ou de in-

tercâmbio, facilitar a aquisição de livros brasileiros no exterior. Por outro lado, as revistas brasileiras e os nossos autores poderiam mandar um ou do exemplares às bibliotecas ou às revistas a fim de permitir o conhecimento do direito brasileiro pelos interessados. O Instituto Brasileiro de Direito Comparado e Estudos Legislativos remete trimestralmente para diversas revistas européias, entre as quais os Cadernos de Bibliografia e de Legislação da América Latina, dirigidos pelo Dr. Sola Canizares, uma lista das obras publicadas no Brasil. Necessário seria que também os livros e revistas pudessem por exemplo ser centralizados na França no *Société de Legislation Comparée* facilitando assim os trabalhos dos estudiosos que como a Dra. Topcha, quisessem conhecer o nosso direito para a maior irradiação da nossa cultura.

O triste espetáculo do administrador empírico, em luta com os complexos problemas que hodiernamente assoberbam o Estado, sugere a situação de um desventurado aprendiz de violino que, em vez de arco, usasse um serrrote e, ainda por cima, calçasse luvas de boxe para fazer os exercícios.

BENEDICTO SILVA — *Assistência Técnica em Administração Pública*,
R.S.P., dez.º 1951.

ARNOLD WALD

STEFAN GLASER, *Introduction à l'étude du Droit International Pénal*, Foreword by Professor Al Goodhart, Master of University College, Oxford. Bruxelles, Edition Emile Bruylant, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1954, in 8,207 p. — S. TCHIRKOVITCH.

A obra do Professor Glaser é lida com muito interesse mesmo por aqueles que não conhecem profundamente a matéria e que procuram seguir atentamente as etapas lentas e difíceis do desenvolvimento deste ramo novo do direito internacional moderno. É uma obra de grande atualidade teórica e prática já que a questão de uma jurisdição internacional penal permanente está constantemente na agenda dos debates das sessões plenárias ou das diversas comissões das Nações Unidas e especialmente no seio da Comissão de direito internacional.

Na verdade, a comunidade dos Estados não será completa enquanto não for instituído um órgão judiciário internacional penal e enquanto não for promulgado o código dos crimes contra a paz e a segurança da humanidade. Tal jurisdição internacional penal permanente deveria ter sido organizada imediatamente após a guerra quando ainda estavam na memória de todos as atrocidades e os crimes de guerra e contra a humanidade perpetrados durante o último conflito mundial. Naquele clima, a Assembléia geral das Nações Unidas adotara na sua primeira sessão em 11 de dezembro de 1946 uma resolução que se tornou quase histórica e na qual ela confirmava os princípios de direito internacional reconhecidos pelo Estatuto do Tribunal de Nuremberg e pelo julgamento deste tribunal e convidava a comissão encarregada da codificação ao direito internacional a considerar como uma questão de importância capital os projetos tendentes a formular os princípios assim reconhecidos.

Quase dez anos se passaram e a comunidade internacional ainda não possui um órgão judiciário internacional permanente para julgar as pessoas acusadas de violação do direito internacional nem um código relativo aos crimes contra a paz e a segurança da humanidade que não passou da forma de projeto na Comissão de direito internacional das Nações Unidas.

Não é preciso lembrar o tempo precioso que se perdeu em estudos e discussões que se eternizam, em resoluções verbais, em projetos jamais concretizados. Já começam alguns a sustentar que no mundo de hoje em que se vive sob o temor de nova guerra, devam ser abandonados os projetos de criação de uma jurisdição internacional penal. Ao contrário, parece-nos que é em tais momentos que a criação de tal órgão se torna mais necessária para que as

pessoas e, entre elas, os próprios membros dos governos saibam as penas que se lhes tornarão aplicáveis. Embora a convenção contra o genocídio de 9 de dezembro de 1948 tenha previsto no seu artigo 6, sob a pressão da delegação francesa, uma corte criminal internacional para julgar os acusados de genocídio e não obstante tenha sido a referida convenção aprovada e ratificada pela maioria dos países membros das Nações Unidas, a organização do referido tribunal não se concretizou.

Como se vê pelas observações que acabamos de fazer, a causa de uma jurisdição internacional penal permanente ainda não se tornou definitivamente vitoriosa, necessitando pois de defensores que por ela combatam. O Professor Glaser, pelo seu ensino no Instituto de Altos Estudos Internacionais da Universidade de Paris e nas Faculdades Belgas, se coloca na primeira fileira dos defensores apaixonados desta causa, continuando assim os esforços e os trabalhos de Vespasiano Pella, Donnidieu de Vabres e tantos outros eminentes sábios.

Nos estudos preliminares e no prefácio de sua obra, o professor Glaser insiste sobremaneira sobre o termo "Direito Internacional Penal" como nova disciplina do direito que, segundo êle, somente se corporificou depois da 2.^a Guerra Mundial. Este novo ramo do direito quase nada tem de comum com o direito penal internacional clássico que continua a existir no domínio que lhe é próprio.

Que é o direito internacional penal? E' uma disciplina recente do direito que estabelece a responsabilidade criminal dos indivíduos (e não dos Estados) por violações dos preceitos do direito internacional. Limitrofe entre o direito internacional público e o direito penal, o papel do direito internacional penal na ordem internacional é análogo aquele que o direito penal nacional tem na ordem interna. "Como o direito penal interno tem como missão precípua salvaguardar, por sanções penais, os interesses superiores protegidos pelo direito nacional o direito internacional penal visa salvaguardar os interesses superiores cuja proteção cabe ao direito internacional". (p. 8) Acrescenta o Professor Glaser que o direito internacional penal não depende da vontade arbitrária de um Estado. Como o direito internacional, êle representa uma norma superior à vontade do Estado.

Tendo assim definido esta nova disciplina e o seu papel na ordem internacional, o Professor Glaser procurou, no resto de sua notável obra, elaborar um verdadeiro sistema teórico da justiça internacional penal permanente, sistema que como se sabe, ainda não existe. Com simplicidade, clareza e precisão o autor definiu sucessivamente as infrações internacionais em tempo de paz e de guerra, as infrações dos Estados, o indivíduo como sujeito de uma infração internacional etc.

Todo o sistema do Professor Glaser está baseado no princípio da responsabilidade internacional penal individual, princípio aliás confirmado pelos julgamentos dos tribunais internacionais de Nuremberg e Tokio e já introduzido no projeto do código dos crimes contra a paz e a segurança da humanidade da Comissão de direito internacional das Nações Unidas.

Não podem mais ser consideradas discriminantes nem a ordem de governo ou de superior hierárquico, nem a necessidade militar ou a razão de

guerra. A ordem superior ou o estado de necessidade podem fazer dispensar em certos casos a aplicação da penalidade, devendo ser punido na primeira hipótese quem deu a ordem provocando a execução do ato ilícito. O Professor Glaser dedica todo o capítulo III do seu livro ao subjetivismo e à individualização em matéria de responsabilidade internacional penal, citando numerosos casos da história recente e procurando firmar o princípio da supremacia do direito internacional sobre o direito nacional da qual deduz que o dever de obediência em relação ao direito internacional deve primar sobre o dever estabelecido pelo direito nacional.

Estuda a seguir o autor o princípio da legalidade que supõe um direito escrito e prévio, princípio que já foi muito discutido em Nuremberg e em Toquio. Reconhecendo que o direito internacional penal ainda não é um direito escrito ou codificado, sendo na sua maior parte costumeiro, o Professor Glaser não é um partidário entusiasta da codificação do direito internacional penal.

Para evitar a petrificação das normas, toda obra de codificação em matéria de direito internacional penal deveria ser submetido periodicamente a uma revisão.

No último capítulo de sua obra, o autor assinala a necessidade imperativa de instituir um órgão internacional judiciário permanente encarregado de julgar os autores dos crimes contra o direito das gentes, aplicando-lhes as devidas sanções.

Com a modéstia que caracteriza os verdadeiros sábios, o professor Glaser destina a sua obra em primeiro lugar aos estudantes. Tem ela todavia um interesse geral, quicá universal, para todos os homens e todos os povos que visam consolidar a paz pela justiça. Profundamente impregnado das idéias e das doutrinas da moderna escola francesa do direito internacional penal, *L'Introduction à l'étude du droit international pénal* do Professor Glaser traz uma contribuição importante ao desenvolvimento futuro dessa nova disciplina do direito tão necessária à comunidade internacional das nações civilizadas.

(Tradução de Arnold Wald).

ARMANDO DIAS DE AZEVEDO, *L'Influence réciproque du droit canonique et du droit séculier*, Separata da Revista Jurídica n.º 13, Porto Alegre, 1955, 10 p. — ARNOLD WALD.

O Professor Armando Dias de Azevedo, catedrático de direito civil da faculdade de Porto Alegre, apresentou no IV Congresso de Direito Comparado, que se realizou em Paris em agosto de 1954, um excelente trabalho sobre a influência do direito canônico sobre o direito secular que já naquela ocasião merecera os aplausos dos comparatistas presentes.

Sabemos toda a influência que a técnica do direito canônico teve sobre o direito leigo. Inútil seria lembrar a função que, por longo tempo, teve o direito canônico de fonte subsidiária do nosso direito. Quando não houvesse

disposição legal regulamentando determinada matéria, recorria-se na época das Ordenações ao direito romano ou, se a matéria contivesse pecado, ao direito canônico. Assim é que a prescrição em caso de má fé do possuidor, regulava-se pelo direito da Igreja.

A influência canonista se revela sobremaneira em nosso direito em matéria de direito de família e em relação à proteção possessória dos direitos pessoais, tese canonista, que os civilistas, liderados por Rui Barbosa (*A Posse dos direitos pessoais*), quiseram levar ao campo do direito secular.

Embora limitado à forma de um relatório de congresso, o ensaio do Professor Armando Dias de Azevedo é profundamente documentado, comportando uma análise perspicaz dos diversos institutos em que o direito secular sofreu uma influência mais visível do direito canônico.

Num relatório rico e sugestivo, soube o autor levar-nos a conclusões importantes no domínio puramente técnico, demonstrando o alcance da ação da ciência jurídica canônica tanto no direito interno como no direito internacional.

Tôda obra de Governo, todo empreendimento construtivo, quer se trate de negociações diplomáticas, quer de pesquisas petrolíferas, quer de combate a uma endemia, pressupõe documentação sôbre o objetivo visado e sôbre os meios disponíveis para atingir o fim colimado.

M. PIO CORRÊA JR. — *Origens da Documentação Administrativa*,
R.S.P., dezembro de 1951.

REVISTA DAS REVISTAS

ARNOLD WALD

Seguridad Social — agosto-dezembro de 1954, n.º 13, México.

A revista, publicada sob os auspícios da *Asociación Internacional de la Seguridad Social* e da *Conferência Interamericana de Seguridad Social*, compreende alguns artigos e numerosas informações sobre o seguro social especialmente na América Latina. Robert J. Myers, do Departamento de Administração do Seguro Social nos Estados Unidos, dedica interessante ensaio a "La finalidad de la prueba del retiro em un sistema de seguro de vejez". Geraldo de M. Eboli faz o resumo das teses preparadas pelo Comité Permanente Interamericano de Seguro Social para o Congresso Panamericano da criança que se realizou em janeiro de 1955 no Paraná. Encontramos informes minuciosos sobre o seguro social no Peru, no México, no Panamá e na França. Um comentário especial focaliza uma ordenação suíça de 9 de março de 1954 sobre os acidentes ocorridos na realização de trabalhos agrícolas e o seguro contra tais eventos.

Revue Internationale de Droit Comparé — 6.º ano — n.º 4 — outubro-dezembro de 1954 — Publicação da *Société de Législation Comparée*. Paris.

O último número da *Revue Internationale de Droit Comparé* é especialmente dedicado

ao 150.º aniversário do Código Napoleão. Jamais se salientou suficientemente o trabalho da jurisprudência francesa para manter em vigor um texto legislativo feito nos inícios do século XIX e que teve a necessária elasticidade para se adaptar às novas condições de vida que transformaram a sociedade e os princípios jurídicos que a dominavam. Os juristas franceses têm estudado com afinco o problema da influência do Código Napoleão nos diversos países. Já a *Association Henri Capitant* dedicara à matéria os seus trabalhos da semana de 1950, publicando-os posteriormente em volume (*Travaux de la semaine internationale de droit, Paris, 1950: L'Influence du Code Civil dans le Monde, Paris, Éditions A. Pédone, 1954*).

Novos estudos são dedicados ao Código Napoleão e sua influência no mundo na revista de direito comparado. René Savatier focaliza o destino do Código Civil Francês. Lawson escreve as reflexões de um jurista inglês sobre o Código Napoleão. Murdock descreve o código civil visto por um americano. Eduardo Couture dedica um estudo à coisa julgada enquanto o professor libanês Tabbah analisa o humanismo do direito civil francês. Artigos especiais se referem à influência do código francês nas legislações iugoslava, japonesa e belga. Nas notas informativas, encontramos um relatório dos trabalhos das jornadas franco-latino-americanas de São Paulo, realizadas em setembro do ano passado.

Afirmar que os homens são livres é afirmar que são iguais. A liberdade é a condição da igualdade. E' indestrutível a relação de coincidência: homens igualmente livres são homens livremente iguais!

NESTOR DUARTE — O Princípio da Igualdade Perante a Lei — Revista Forense, novembro de 1954.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

BRASIL

Aviação — Fevereiro de 1955, Rio de Janeiro.

Boletim Bibliográfico Brasileiro — Janeiro-fevereiro de 1955, Rio de Janeiro.

Boletim da Colônia Juliano Moreira — Janeiro-dezembro de 1954, Rio de Janeiro.

Boletim da Contadoria Geral da República — Abril-maio de 1955, Rio de Janeiro.

Boletim do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem — Dezembro de 1952, Rio de Janeiro.

Boletim do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização — Janeiro-fevereiro de 1954, Rio de Janeiro.

Boletim do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização — Julho-agosto de 1954, Rio de Janeiro.

Boletim do Hospital das Clínicas — Janeiro de 1955, Bahia.

Boletim Informativo (do Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas) — Março e abril de 1955, R.G. do Sul. •

Boletim Informativo (do Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas) — Janeiro e fevereiro, R. G. do Sul.

Bôlsa de Mercadorias da Bahia — Fevereiro de 1955, Bahia.

Bôlsa de Mercadorias da Bahia — Abril de 1955, Bahia.

Comércio Internacional (Boletim mensal do Banco do Brasil) — Março de 1955, Rio de Janeiro.

Jurisprudência e Doutrina — n.º 15 — Julho-agosto-setembro de 1954, Fortaleza — Ceará.

Melhoramentos Urbanos (MES-SEEC) — 1952, Rio de Janeiro.

Mensagem Econômica — Abril de 1955, Minas Gerais.

Mensagem Econômica — Maio de 1955, Minas Gerais.

Mensário Estatístico — Maio de 1955, Rio de Janeiro.

Polônia de Hoje — Fevereiro de 1955, Rio de Janeiro.

Polônia de Hoje — Março de 1955, Rio de Janeiro.

Polônia de Hoje — Abril de 1955, Rio de Janeiro.

Revista das Faculdades Campineiras — Março de 1955, S. Paulo.

Revista Fiscal e de Legislação da Fazenda — Abril de 1955, Rio de Janeiro.

Revista Fiscal e de Legislação da Fazenda — Maio de 1955, Rio de Janeiro.

Revista de Intendência da Aeronáutica — Janeiro de 1955, Rio de Janeiro.

Revista Municipal de Engenharia (PDF) — Julho-setembro de 1954, Rio de Janeiro.

Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional — N.º 11, Rio de Janeiro.

Revista do Trabalho — Janeiro-fevereiro de 1955, Rio de Janeiro.

Sinopse Estatística do Ensino Médio (MEC) — 1954, Rio de Janeiro.

União Geográfica Internacional (IX Assembléia Geral e XVIII Congresso Internacional de Geografia) — Rio de Janeiro.

AMÉRICA

Anales — Março de 1955 — Universidad Central del Ecuador, Quito — Ecuador.

Cemento Port'land (Revista del Instituto del Cemento Port'land Argentina) — Marzo-abril de 1955, Buenos Aires — Argentina.

XII Juegos Mundiales Universitarios de Verano (31 de Julio e 8 de agosto de 1954 — Budapest-Hungria).

Instructional Materials in Latin American Schools — U.S.A.

List of Books Accessioned and Periodical Articles — Indexed for the Month — December, 1954.

List of Books Accessioned and Periodical Articles — Indexed for the Month — January, 1955.

List of Books Accessioned and Periodical Articles — Indexed for the Month — February, 1955.

List of Books Accessioned and Periodical Articles — Indexed for the Month — March, 1955.

News (The Civil Service) — January, 1955 — Ottawa — Canadá.

Revista de Derecho — Junio, 1954 — La Paz — Bolivia.

Revista Municipal Interamericana — Julio-diciembre, 1954 — La Habana — Cuba.

Universidad de Antioquia — Mayo-junio-julio 1954 — Medellin — Colombia.

Universidad de Antioquia — Agosto-septiembre-octubre de 1954, Medellin — Colombia.

Universidad de Antioquia — Noviembre-diciembre de 1954, Medellin — Colombia.

Vida Universitaria — Janeiro-fevereiro de 1955, La Habana — Cuba.

EUROPA

Chronique de l'organisation Mondiale de la Santé — Fevrier-mars 1955, Geneve — Suisse.

Chronique de l'organisation Mondiale de la Santé — Avril 1955, Geneve — Suisse.

Chronique de l'organisation Mondiale de la Santé — Mai, 1955, Geneve — Suisse.

Notícias de Portugal — Junho de 1955, Lisboa — Portugal.

Red Tape — May 1955, London-England.

As Constituições de hoje dizem sem ênfase, como que superadas do conteúdo polémico, que todos são iguais perante a lei. Na famosa Declaração dos Direitos do Homem, a frase é mais quente, a origem filosófica do preceito mais nítida e palpitante: "Todos os homens nascem livres e iguais em direitos".

NESTOR DUARTE — *Princípio da Igualdade Perante a Lei* — Revista Forense, novembro de 1954.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO V — 1942

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
 Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
 Vol. III — (julho, esg.), agosto (setembro, esg.).
 Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro.

ANO VI — 1943

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
 Vol. II — abril (maio e junho esgotados).
 Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
 Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VII — 1944

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
 Vol. II — abril, maio, junho.
 Vol. III — (julho e agosto esgotados), setembro.
 Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VIII — 1945

- Vol. I — (janeiro esgotado), fevereiro, (março esgotado).
 Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
 Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
 Vol. IV — (outubro esg.), novembro, (dezembro esgotado).

ANO IX — 1946

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
 Vol. II — abril (maio e junho esgotados).
 Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
 Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO X — 1947

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
 Vol. II — maio-junho, julho-agosto (esgotados).
 Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro (esgotados).

ANO XI — 1948

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril (esgotados).
 Vol. II — maio-junho, (julho-agosto esgotados).
 Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro (esgotados).

ANO XII — 1949

- Vol. I — janeiro (fevereiro e março esgotados).
 Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
 Vol. III — julho, agosto (setembro esgotado).
 Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIII — 1950

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
 Vol. II — abril (maio e junho esgotados).
 Vol. III — julho, agosto, setembro.
 Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIV — 1951

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro, março.
 Vol. II — abril, maio, junho.
 Vol. III — julho, agosto, setembro.
 Vol. IV — outubro, novembro (dezembro esgotado).

ANO XV — 1952

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro, março (esg.).
 Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
 Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
 Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO XVI — 1953

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
 Vol. II — abril, maio, junho.
 Vol. III — julho, agosto, setembro.
 Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XVII — 1954

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
 Vol. II — abril, maio, junho.
 Vol. III — julho, agosto, setembro.
 Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XVIII — 1955

- Vol. 66 — janeiro, fevereiro, março.
 Vol. 67 — abril, maio e junho.

COMISSÃO DO PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS.

CARREIRAS E SÉRIES FUNCIONAIS DE MAIOR
FREQUÊNCIA, INCLUINDO-SE AS FUNÇÕES DE
TAREFEIRO - 1953.

