



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

MAIO - 1955

VOL. 67 - N.º 2

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Cidade Universitária da Universidade do Brasil.....	191
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
ASSUNTOS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO	
Aplicação Administrativa do Direito - (Cont.) Celso de Magalhães.	195
Há uma literatura administrativa? — Daniel Camarinha da Silva...	209
PESSOAL	
A Moderna Administração de Pessoal — Benedito Silva.....	216
O Plano de remuneração — Fundamentos teóricos e técnicas — Ennor de Almeida Carneiro (Técnico de Administração).....	240
DOCUMENTAÇÃO	
Que é o Serviço de Documentação do MTIC — Joel Silveira (Diretor do Serviço de Documentação do MTIC) com a colaboração de Orlando Carlomagno Huguenim (Redator do mesmo Serviço)	263
ORGANIZAÇÃO E METODOS	
Do Velho Exército Profissional ao cidadão soldado — Umberto Peregrino, Diretor da Biblioteca do Exército.....	269
ORÇAMENTO E FINANÇAS	
Arrecadação e Fiscalização das Rendas Públicas Federais — Augusto de Bulhões (Diretor de Rendas Internas do Tesouro Nacional).	279
ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
A Formação Técnico-Profissional para Organização Hospitalar de alto padrão — Dr. Gennyson Amado.....	299
A ação federal sobre o ensino secundário e superior até 1930 — Geraldo Bastos Silva	310
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
Reivindicações Imediatas do Municipalismo em São Paulo — A. S. da Cunda Bueno (Secretário do Governo do Estado de S. Paulo)	327

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Págs.

DOCTRINA

Contribuição para o estudo das águas pluviais — Jair Tovar.....	331
Competência Legislativa em matéria de funcionário — Homero Freire (Procurador da Prefeitura do Recife).....	343
A fixação de justa indenização nas desapropriações — Arnold Wald (Advogado no Distrito Federal).....	348
Perda do direito à pensão alimentícia — Oliveira e Silva.....	355

PARECERES

Consultor Geral da República:

Tempo de Serviço Rural. Contagem em dôbro para efeito de gratificação adicional	358
gem para efeito de gratificação adicional.....	359
Tempo de serviço como empregado dos Serviços Hollerith. Conta-Consultor Jurídico do D. A. S. P.:	
Tesourarias	362
Licença-especial	362
Abandono de Cargo.....	363
Sindicalização	363

ACÓRDÃOS

Supremo Tribunal Federal:

Os Estados podem ampliar, mas não restringir as garantias constitucionais aos funcionários	365
Estágio probatório. Conta-se apenas o tempo de exercício no cargo e não no serviço público.....	366

Tribunal Federal de Recursos:

Rescisão, pela Administração do ato administrativo ilegal.....	369
Transferência de professor catedrático: Direito à decisão presidencial. Caráter discricionário do ato.....	370

NOTAS

Concursos de provas e concursos de títulos — Arnold Wald	373
--	-----

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS —

Arthur Nassbaum, Derecho monetário nacional e internacional — Arnold Wald	374
---	-----

REVISTA DAS REVISTAS

Jus Gentium, Diritto Internazionale — Vol. 5, ns. 4-6 — Roma — Arnold Wald	375
Revue de Droit International et de Droit Comparé — 1955, n. 1-2 — Bruxelas — Arnold Wald	375
Progreso en Administracion Pública — n. 7, outubro — 1954 — Arnold Wald	375

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS	376
-----------------------------	-----

Cidade Universitária da Universidade do Brasil

*O*s únicos conjuntos destinados ao ensino superior em efetiva construção no país, sob a responsabilidade do Governo Federal, correspondem às Cidades Universitárias da Universidade do Brasil e da Universidade do Recife. A de São Paulo está a cargo do próprio Estado e as outras, já federalizadas, executam apenas obras de reforma e ampliação ou constroem edifícios isolados

A futura Cidade Universitária da capital da República, projetada para 30.000 estudantes, constituirá um conjunto arquitetônico de grandes proporções, mas isento de suntuosidade.

A sua construção, como todos os empreendimentos desse tipo, exigirá, indubitavelmente, a aplicação de recursos vultosos. As modernas universidades são, com efeito, integradas por numerosos e complexos laboratórios de ensino e pesquisa, além de custosas instalações hospitalares. Por isso mesmo o padrão de tais obras deve garantir solidez e durabilidade superiores às comuns.

A execução desses conjuntos procedeu-se, no passado e ainda hoje em muitos casos, de modo lento e progressivo, acompanhando o crescimento das universidades a que se destinavam e o desdobramento de seus currículos. Em nossos tempos, porém, são cada vez mais freqüentes as cidades universitárias rápida e totalmente construídas, como ocorreu a de Roma, Atenas, Caracas, Miami e, principalmente, com o majestoso "campus" recém-inaugurado da Universidade do México, erguido em menos de cinco anos.

A grande extensão dos terrenos da Ilha Universitária, que medem cerca de 600 hectares, e ainda a multiplicidade

dos edificios a construir, a par das numerosas obras de urbanização a serem executadas, permitiriam, sem dificuldades, alcançar-se, no Brasil, êxito análogo ao verificado nos países citados.

Não fôsem as dificuldades financeiras que a nação vem enfrentando há vários anos, ter-se-ia podido acelerar de muito o ritmo relativamente lento daquelas obras. Consciente dessas restrições, conduziu o Govêrno o planejamento da Cidade Universitária da Universidade do Brasil de modo a permitir a conclusão e o imediato funcionamento de cada unidade escolar, independentemente da terminação geral de todo o conjunto.

Para tanto, foram atacadas as obras fundamentais de formação da Ilha Universitária, mediante os aterros de unificação e saneamento do primitivo arquipélago, bem como iniciada a construção de apenas quatro edificios destinados, respectivamente, ao Hospital de Clínicas, à Escola Nacional de Engenharia, à Faculdade Nacional de Arquitetura e ao Instituto de Puericultura, êste já concluído e em funcionamento há cêrca de dois anos.

Por deficiência dos recursos orçamentários, numerosos trabalhos têm sido adiados, inclusive relativos a projetos já aprovados pelo Exmo. Sr. Presidente da República.

Penoso é verificar que o inevitável retardamento das obras de construção de nossa principal Cidade Universitária recuará, ainda mais, o dia em que poderemos ver os nossos índices de ensino erguidos acima dos baixos níveis em que jazem presentemente.

Todos sentimos a importância e a necessidade de se ampliarem os nossos recursos destinados à formação de técnicos, cientistas e de profissionais de nível superior. O índice percentual dêsses elementos humanos em relação à população ativa do país é de apenas 0,50 ao passo que nos Estados Unidos da América do Norte êle atinge a 6,8, tendo sido de 1,3 em 1840.

O número de estudantes de nível superior na Argentina, em 1950, atingia a 79.000, ao passo que no Brasil oscilava em torno de 40.000 e ascendia a 2.173.000 na grande república do norte.

Segundo o Anuário Estatístico de 1954, o número de alunos matriculados em todos os nossos estabelecimentos de ensino superior, federais, estaduais, municipais e particulares, ascendeu a 64.600. Nesse cômputo incluem-se, também, os estudantes de biblioteconomia, enfermagem, jornalismo, polícia civil, serviços sociais, etc.

Os universitários, no Distrito Federal, atingiam a 15.200; em São Paulo a 15.957; em Minas Gerais a 5.934; 5.068 no Rio Grande do Sul e 4.180 em Pernambuco.

As matrículas, nesse ano de 1954, na Universidade do Brasil, somaram 7.345, enquanto que na de São Paulo esse número foi de 6.806; 2.714 na de Minas Gerais e 3.012 na do Recife.

Na base destes dados, o índice da população estudantil de nível superior foi, em 1954, de 1,13 por mil habitantes. Esse mesmo índice, no Distrito Federal, subiu a 5,6; a 1,6 em todo Estado de São Paulo; 1,3 no Estado do Rio Grande do Sul; 0,74 no Estado Minas Gerais e 0,81 em Pernambuco.

E' curioso observar que enquanto o Governo Federal mantinha 204 unidades escolares com 26.862 estudantes, as entidades particulares dispunham de 306 unidades com 26.900. Os governos estaduais e municipais custearam, nesse ano, apenas 88 escolas superiores com 10.878 matrículas.

Em 1952, para 56.045 estudantes universitários, existia um corpo docente de 9.486 professores, isto é 5,9 alunos por professor, índice relativamente bom, caso não fôsse o professorado, em grande parte, mera atividade supletiva.

Mesmo que o nosso índice universitário suba, até o fim do século, modestamente, a 2 por mil habitantes e a nossa população alcance, apenas, a casa dos 90 milhões, o número de matrículas nas escolas superiores atingirá a 180.000.

Éstes dados mostram que, depois de concluídas tôdas as Cidades Universitárias atualmente em execução, inclusive as obras de reforma e ampliação dos velhos prédios existentes, ainda terá o país de construir, em 40 anos, outros centros de ensino superior para atender a um mínimo de mais de 120.000 estudantes, além dos 60.000 com que contávamos em 1954.

Na verdade, carece de orientação precisa a fixação de vencimentos para o funcionalismo, tanto do Executivo, como do Legislativo e do Judiciário. O que se verifica é a heterogeneidade de critérios na remuneração de funcionários incumbidos de idênticos serviços nos quadros de cada um daqueles poderes: carreiras e cargos da mesma denominação e equivalência, escalonados em padrões de vencimentos os mais diversos; funcionários que executam trabalhos da mesma categoria, pagos em bases desiguais.

(Trecho do relatório da Comissão de Classificação de cargos, 1954).

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ASSUNTOS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO

Aplicação Administrativa do Direito

(Síntese de Hermenêutica)

(Conclusão)

CELSO DE MAGALHÃES

XV — DIREITO CONSUETUDINÁRIO

Costumes — Há também um Direito que não está escrito. Não só as normas escritas obrigam: a praxe, o costume — desde que seguidos por muito tempo — obrigam do mesmo modo. O costume constitui, assim, um Direito subsidiário, auxiliar do Direito Positivo, e ao qual se dá o nome de — Direito Consuetudinário.

Silêncio da norma — Todavia, é preciso não esquecer que, embora permaneça uma norma em silêncio, vários anos, mantém toda sua força, pois “uma lei só se revoga ou derroga por outra lei”. Assim, se, durante esse tempo de silêncio, costumes se formaram em desacôrdo às determinações do texto normativo, aparentemente esquecido, não têm eles validades, pois não existe Direito Consuetudinário *contra-legem*.

Fôrça do costume — Ao direito escrito só outro direito escrito se poderá contrapor. Dêsse modo, embora existente, o costume nem sempre terá fôrça para obrigar. A praxe, o hábito, aquilo que se pratica constantemente por um consenso geral, durante muito tempo, nenhuma fôrça possui contra o direito escrito. O Direito Consuetudinário só existe, só obriga, quando na falta ou no silêncio de norma escrita adequada. Sòmente em casos tais pode o costume ser invocado para solução de fato corrente, pois sòmente em casos tais possui êle valor jurídico.

Regras — Não raro precisa o aplicador do Direito valer-se dos costumes para resolver questões submetidas à sua decisão. E' preciso porém, no apêlo que fará ao Direito Consuetudinário, tenha presente certas regras a cuja obediência não poderá fugir.

Norma escrita — A primeira coisa a verificar(pelo aplicador do Direito, quando se trata de decidir pelo costume, pela praxe, a primeira coisa a indagar é se, realmente, nenhum texto escrito existe, ainda que remoto e esquecido, para regular o caso em exame. Se existir, a êsse texto caberá disciplinar a matéria, quando devidamente interpretado.

Uniformidade — Uma vez constatada a inexistência da norma escrita cabível, verifica o aplicador do Direito, se há uniformidade na praxe que se invoca para decidir o caso; procurará ele ver se essa praxe tem sido sempre a mesma, ou se porventura, outra praxe também não existirá, de aplicação paralela, e que se lhe possa opor.

Tempo — Desde que a praxe resulta uniforme, sem outra que com ela possa interferir, é preciso indagar há quanto tempo se obedece a êsse costume, se ele tem a seu favor a força da tradição, ou se, por acaso, é de data recente. Admite-se, em geral, que praxe vigore por tempo maior de quarenta anos, a fim de conseguir a força do Direito Consuetudinário.

Oposição — Entretanto, ainda que date a praxe de muitos anos que o costume decorra de longo período, isso apenas não bastará para torná-lo regra de Direito: é necessário ainda que, durante êsse tempo, ele tenha sido espontaneamente obedecido, que não lhe tenham movido oposição intensa, mas, ao contrário, possa contar, no seu ativo, com a tolerância ou invocação geral.

Bom senso — A despeito disso tudo, evitará o aplicador do Direito obedecer à praxe ou ao costume, quando lhe faltar o lastro do bom senso, da razão e da moral. Uma regra tolerada e obedecida, durante vários anos, em desacôrdo com a lógica ou atentatória aos bons costumes, não poderá ser já-mais considerada norma de Direito Consuetudinário por ferir os princípios jurídicos gerais.

Conclusão — Desde que satisfeitas tôdas as suas condições de validade, não poderá o aplicador do Direito decidir contra a praxe ou costume invocado: Se o fizer, praticará um abuso, pois essa praxe já se encontra incorporada no Direito Consuetudinário, cuja força, na inexistência do Direito Positivo, é tão poderosa quanto a dêle. Decidir contra êsse Direito é o mesmo que violar a norma escrita. Num e noutro caso, o Direito, em sua expressão mais ampla seria ferido, pois a norma não escrita impera, quando norma escrita não existe para invalidá-la.

XVI — JURISPRUDÊNCIA

Julgados e decisões — Quando Tribunais ou órgãos da Administração Pública decidem casos semelhantes de Direito, mantendo certa uniformidade, em várias ocasiões diferentes e durante certo tempo, forma-se aquilo a que se denomina — *jurisprudência*.

Em substância, só se deveria dar êsse nome à uniformidade de julgados proferidos pela Justiça, mas a prática vem consagrando maior amplitude no uso do termo, de forma que hoje se poderá, acertadamente, dizer: *jurisprudência jurídica e jurisprudência administrativa*.

Costume legal — A jurisprudência é, pois grande auxiliar do aplicador do Direito. Ela representa a maneira uniforme de decidir a respeito de assunto semelhante. Essa constância de decisão pode dar, ao modo de interpretar o texto ou de resolver o caso ocorrente, a força da verdade, da justiça. A jurisprudência constitui, por assim dizer, o uso, o costume legal; é, portanto, um ramo do Direito Consuetudinário, pois representa o costume da lei escrita.

Cuidado prévio — Tanto ao intérprete, como ao aplicador do Direito, cumpre, antes de iniciar sua análise ou de proferir sua decisão, procurar conhecer qual a jurisprudência relativa ao assunto, isto é, de que maneira os Tribunais, ou a própria Administração, vêm resolvendo casos semelhantes. Sòmente após a verificação do critério geral, uniforme, é que deverá êle prosseguir nos estudos, em busca de outra solução, se não lhe parecer acertada ou feliz o critério anterior.

Importância — Mesmo, porém, quando a jurisprudência não satisfaz ao caso presente; mesmo quando não atende ela às necessidades sociais; mesmo quando o aplicador do Direito não julga satisfatória essa maneira de decidir, ainda assim a jurisprudência tem valor. E' que ela aponta os defeitos contidos no texto normativo, e prepara, destarte, a reforma, a modificação da regra escrita, propiciando a evolução do Direito. A jurisprudência pode estar bem fundamentada, como o deve ser, mas desagradar ao interprete, desagradar ao aplicador do Direito; mas, mesmo assim, poderá servir para mostrar a iniquidade da norma, sua desambientação, sua desatualização, concitando a que lhe promovam com urgência, a revogação ou derrogação.

Discordância — Se bem que, nem sempre, uma jurisprudência seja, de fato, detentora da verdade, para discordar dela necessário se torna argumentar bem; é preciso apresentar boas e sólidas razões. Rejeitar a jurisprudência, sem a fundamentação do ato, tira à decisão a necessária autoridade e provoca gerais censuras; mas calar a discordância, quando motivos ponderosos existem, apenas por um respeito demasiado à autoridade de quem decidiu constitui desrespeito à própria Justiça, violação do direito alheio, ofensa aos interesses sociais. Quando houver motivos, insurja-se o aplicador do Direito, rebele-se o intérprete contra o critério falho, anteriormente adotado e passivamente seguido.

Cultura — Não faltam intérpretes e aplicadores do Direito que se valem exclusivamente, da jurisprudência firmada, quando se lhes pede que se manifestem sêbre casos ocorrentes. Não discutem, não examinam as particularidades da questão; procuram enquadrá-la nos arestos, julgados e decisões já proferidos, dando o assunto por encerrado. Ora, quem só apresenta como argumento seu a ciência e a Sabedoria dos outros, revela pobreza de recursos, demonstrando que nenhuma ciência sua, nenhuma sabedoria própria tem para apresentar. E se falta cultura ao intérprete, ao aplicador do Direito, será falho o que dêles provier.

Estudo — A jurisprudência não faz prescindir do estudo acurado do caso concreto. Ela auxilia o trabalho de interpretação dos textos, mas não o substitui. Obriga pelas conclusões a que chegou; todavia, também pode não obrigar. E' preciso que o intérprete, que o aplicador do Direito não se esqueça disso e procure conhecer bem os fundamentos das decisões anteriores que concorreram para formação da jurisprudência. Sòmente pela análise dos motivos invocados, pela interpretação, pelo estudo dos atos decisórios é que se poderá saber se convém ou não aceitar o critério firmado, ou regeitá-lo.

Regras — O uso da jurisprudência fica subordinado a certas regras. Para que se tome, como base de estudo, determinada jurisprudência, é mister exa-

miná-la, antes, para ver se atende a certos requisitos, sem os quais é de ser despresada.

Caso isolado — Por maior que seja a autoridade judiciária ou administrativa prolatora da decisão anterior, se apenas uma decisão existe, essa não poderá formar jurisprudência. Para fazê-lo, é mister que muitas e várias decisões existem sobre o mesmo assunto.

Constância — Quando, no decorrer de vários anos, se encontram, de mistura umas com as outras, decisões ou julgados, ora num, ora noutro sentido; uns favoráveis, outros contrários a determinado critério, não há jurisprudência. Somente pela uniformidade e constância dos pronunciamentos é que ela se forma.

Tempo — Embora existindo uniformidade de decisões e julgados, é preciso verificar desde quando isso ocorre. E' o mesmo que se faz com o costume, a praxe. Não importa a existência dessa uniformidade, se o critério constante data de pouco tempo. E' verdade que, nesse caso, existe uma jurisprudência, mas, sendo de data recente, é possível que motivos alheios ao próprio sistema jurídico, à própria cultura dos responsáveis pelas decisões anteriores, hajam influído para manter aquela constância verificada. Então, cumpre aceitar a jurisprudência com bastante reserva, isto é, estudar acuradamente hipóteses contrárias, para ver se há motivo de rejeição do critério. Tanto mais valor tem a jurisprudência, quanto maior o período de sua aplicação e a diversidade de órgãos judiciais e administrativos que a tiverem ratificado.

Conclusão — A jurisprudência, com os devidos cuidados, é dos grandes auxiliares do intérprete e do aplicador do Direito; mas o não é somente dêles, pois colabora com os próprios legisladores, fornecendo-lhes elementos para modificação futura das normas adotadas e concorrendo, dêsse modo, para a evolução social do Direito.

XVII — HERMENÊUTICA ESPECIAL

Direito Constitucional — A importância do Direito Constitucional é tão grande que sua interpretação sua aplicação exigem o máximo cuidado. A exegese da Constituição demanda tato, delicadeza, mais que a das normas ordinárias. A Constituição é a lei básica e, assim, o que ela concede ou nega, vai interessar a muitas outras normas, seja qual fôr seu campo específico de aplicação.

Regras — No manejo do Direito Constitucional é obrigatória a observância de certas regras, que mais não representam senão cuidados especiais a serem observados pelo intérprete ou pelo aplicador do Direito.

Valor — Contra o estatuído na Constituição, nada pode prevalecer. Resolução de nenhum Poder, nenhum texto escrito, nenhuma praxe ou costume tem força para contrariar a Constituição. Toda vez que a Constituição muda, extingue-se, automaticamente, todos os dispositivos em desacôrdo com a nova lei fundamental.

Método — E' evidente que, na exegese da Constituição, pode o intérprete usar de todos os métodos conhecidos; todavia, entre êsses, dará sempre a predominância ao método — teleológico, pois o que interessa sobretudo nesse caso, é a finalidade, o objetivo da lei básica.

Jurisprudência — Se ao intérprete se depara um princípio já por muito tempo tido e havido como constitucional, pelos vários Poderes do Estado, não o regeite, ainda que lhe pareça de fraca consistência. Será preferível forçar a exegese, que perturbar a ordem jurídica por uma interpretação contrária à jurisprudência anterior.

Alteração — Quando a Constituição estabelece as circunstâncias para o exercício de um direito ou aplicação de uma pena, não poderá o aplicador do Direito ampliar ou restringir o que foi por ela disposto, a título de regulamentar a regra estabelecida.

Validade — Uma Constituição, elaborada em certa época, destina-se a regular os casos futuros que, nessa data, não poderiam ser previstos. E' muito fácil então, admitir como inconstitucional uma ato que, aparentemente, não se adapta muito bem aos princípios estabelecidos na Constituição. Ora, é muito mais conveniente aos interesses gerais que o intérprete faça justamente o contrário: procure demonstrar a constitucionalidade dos atos, ao invés de concluir, sem maiores exames, por sua incompatibilidade com a Constituição.

Vigência — Pelo simples fato de existir uma Constituição nova, não quer dizer que haja perdido, inteiramente, a vigência a Constituição anterior. Quando o novo texto conserva a mesma linguagem do texto substituído, continua a Constituição antiga em vigor, e a ela deverá o intérprete recorrer na exegese dos dispositivos em que se verificar semelhante identidade.

Linguagem — Tôda Constituição é redigida em linguagem técnica. Por êsse motivo, muitos termos conterà ela, cujo sentido exato escapará ao intérprete. Assim, devia êsse recorrer aos trabalhos constituintes, para saber o significado exato dos termos encontrados, o sentido que êles possuíam à época da elaboração do texto.

Princípios — Uma lei ordinária não firma princípios; isso cabe à Constituição. A lei ordinária desce às particularidades, às minúcias, para tornar efetivos os princípios constitucionais. Deve o intérprete procurar tais princípios a fim de capacitar-se a tirar dêles as conseqüências necessárias e possíveis. As leis ordinárias não são atos interpretativos da Constituição, mas apenas complemento do texto constitucional.

Direito Penal — Outro ramo do Direito em que a exegese se torna bastante delicada é o Direito Penal. Sendo, como é, o Direito que interessa diretamente à liberdade individual, não há como dar-lhe interpretação superficial ou apressada.

Punibilidade — Não se deverá esquecer o aplicador do Direito que nenhum ato poderá ser punido como crime, se a lei assim não dispuser. Não importa a gravidade de que se revista, o prejuízo que, possivelmente, possa causar aos interesses sociais; se a lei não o capitulou como crime ou contravenção, ninguém poderá punir o respectivo autor.

Lacunas — Nas normas comuns, assiste ao aplicador do Direito a faculdade de preencher as lacunas que encontrar, desde que respeite as regras para isso estabelecidas. No Direito Penal, porém, isso não poderá ser feito. O preenchimento de lacunas é como que uma forma especial de legislar; o aplicador do Direito chama a si uma atribuição que, via de regra, pertence ao legislador. Em se tratando de Direito Penal, essa faculdade lhe é negada. Sua obrigação consiste em respeitar integralmente a norma, inclusive em seu silêncio.

Exegese — Ao examinar um dispositivo de Direito Penal, deve o intérprete procurar apenas entendê-lo. Não é sua finalidade buscar o alcance, o sentido da norma para, respeitando-lhe a idéia, adaptá-la às necessidades sociais, segundo a evolução do Direito; é tão somente conhecer a regra e aplicá-la como se apresenta. E' o caso da — *exegese declarativa*, um tanto diferente dos tipos clássicos conhecidos: a extensiva e a restritiva.

Equidade — Dessa forma, nenhum interesse terá, para o intérprete do Direito Penal, o uso da equidade. Sendo a equidade, evidentemente, um tipo especial de exegese extensiva, redunda incompatível com as normas que regulam o ato de punir.

Analogia — Quando, em Direito Penal, depara-se o aplicador da norma com um caso para o qual não existe regra adequada, não poderá êle, como lhe é facultado em outros ramos de Direito, recorrer à analogia ou paridade. Também essa é forma de exegese extensiva, incompatível com êsse ramo de Direito.

Costume — O Direito Penal não admite invocação de costumes, de praxes; não permite, como auxiliar seu, o Direito Consuetudinário. A praxe não tem, aí, nenhum valor; por maior que seja o tempo de sua duração, jamais constituirá regra jurídica, com força para obrigar, num ou noutro sentido.

Dúvida — Interpretando dispositivo de Direito Penal, pode o exegeta chegar a uma situação duvidosa. E' óbvio que, conforme o princípio geral, deverá preferir a conclusão mais humanitária; mas isso não quer dizer que deva dar sempre validade à conhecida paremia — *in dubio, pro reo*. Nem sempre se deve concluir a favor do réu, pelo simples fato de ser o caso duvidoso; há que atender também a outros fatores, a circunstâncias que podem conduzir a decisão diferente.

Testemunhas — O valor das testemunhas não está na sua quantidade, mas na respectiva situação social, econômica e cultural de cada uma. Assim, uma só testemunha de idoneidade comprovada pode oferecer mais valor probante, que várias outras de suspeição evidente. Não deve o aplicador do Direito dar muita importância ao número.

Retroatividade — No Direito Penal, o princípio da retroatividade das normas assume grande importância. Para beneficiar o acusado, tôdas as normas são retroativas, mas de uma retroatividade obrigatória e não facultativa; para prejudicá-lo, entretanto, nenhuma delas poderá retroagir. Por vêzes, inadvertidamente, aplicam-se textos novos a fatos antigos, sem se aperceber que, dessa forma, se está prejudicando o acusado. Tal procedimento invalida a conclusão.

Direito Social — As questões de trabalho e de previdência social devem ser interpretadas do modo mais favorável ao empregado ou beneficiário. Evidentemente, isso se verifica, quando a inexistência de seu direito não resulta clara. As leis de proteção ao trabalhador, que são essas, exigem o emprego da exegese extensiva, o recurso à equidade, à analogia e, quiçá, o apelo ao Direito Livre. Isso é decorrência da finalidade das próprias normas interpretadas. Elas se destinam ao amparo das classes menos favorecidas, economicamente, e, por isso, mais sujeitas a pressões egoístas, com prejuízo social. O Estado procura compensar-lhes as deficiências, dando-lhes maior proteção jurídica.

XVIII — METODOLOGIA GERAL

Método — Chama-se método ao conjunto de processos empregados para descoberta da verdade. Sem método o esforço é dispersivo e leva, não raro, a resultados falhos, inseguros e suspeitos. Assim, não poderia o intérprete fugir à obediência a certas regras, para bem compreender e aplicar um texto normativo.

Logo que se lhe apresente um caso concreto a resolver, seu primeiro cuidado, ao começar o trabalho de análise, deverá consistir na escolha de uma orientação, evidentemente variável, conforme o indivíduo, mas que não poderá deixar de existir, bem definida e nítida.

Regras — Qualquer que seja a orientação escolhida, que é o método adotado, cumpre ao intérprete ou aplicador do Direito seguir certas regras, sem as quais nenhuma interpretação dará resultados satisfatórios. Procuremos resumi-las:

- reunir todos os dispositivos em vigor sobre o assunto a estudar;
- procurar saber, com a maior exatidão possível, qual o ponto controvertido, isto é, qual a coisa reclamada, qual a providência pedida;
- dividir a questão, quando possível, nas suas partes mais simples;
- principiar a análise pela parte mais fácil, porque uma parte resolvida auxilia a solução de outras;
- não dar muita importância às paremias de Direito, isto é, aos brocardos, aos provérbios, pois não raro seu emprego conduz a conclusões falsas;
- não empregar, senão nos casos de exegese restrita, os brocardos: “a inclusão de um implica a exclusão dos outros” e “quem afirma de um nega de outro”;
- não usar a paremia — “onde a lei não distingue a ninguém é lícito distinguir nos casos de exegese restritiva”;
- procurar conhecer a jurisprudência firmada sobre o assunto em discussão, mantendo o resolvido, salvo fortes razões que devem ser fundamentadas;
- empregar na análise do texto mais de um método de interpretação, a fim de controlar os resultados, uns pelos outros;

- não dispensar a análise, ainda quando parecer claro o texto: já caducou a paremia — *in claris cessat interpretatio*. Não se pode obter o alcance do texto, sem interpretá-lo;
- verificar em que parte do texto está colocado o dispositivo a analisar, pois seu sentido depende da posição em que o puseram;
- não aceitar dogmáticamente a opinião dos Mestres. Em Direito como em Gramática, há sempre algum Mestre que justifica a violação do princípio certo;
- atender à hierarquia do dispositivo, quando houver colisão de textos normativos.

Conclusão — E' óbvio que, aplicando, simultâneamente, vários métodos de interpretação, pode o exegeta obter resultados que difiram na análise do mesmo dispositivo. Nessa hipótese, sua preferência deverá recair na conclusão:

- mais humana e benigna
- que melhor corresponder às necessidades práticas
- que não conduzir a injustiças flagrantes
- que não levar a incoerências e contradições
- que não der margem a absurdos e extravagâncias
- que não tornar inócuo e sem finalidade o dispositivo a aplicar
- que não restringir a concessão feita a ponto de torná-la de aplicação extremamente rara.

Procedimento — O intérprete deve lembrar-se de que, analisando um trecho normativo, não se poderá limitar a uma simples tradução, em linguagem mais simples, do que houver sido escrito; é preciso que êle se esforce por entender mais e melhor. Frequentemente, o autor do texto pode ficar aquém do interesse social, pois, não raro, recorre à brevidade, à concisão, ou cede a circunstâncias especiais. Cabe ao intérprete, então, dar à norma analisada, seu verdadeiro alcance.

Importância — O aplicador do Direito não se deverá esquecer de que uma das mais nobres funções do homem consiste em decidir da justiça das causas. Quando a justiça é ferida por culpa do intérprete, por êle concorrer com seu ato, para a anarquia social, para o caos. Não se deve, pois, decidir do direito alheio por leituras apressadas e sem lastro de cultura, nem tão pouco movido por sentimentalismos e paixões.

XIX — EXEMPLOS

Casos concretos — A habilidade do exegeta só se apura nos casos concretos sujeitos à sua interpretação. Quanto mais de entregar ao estudo dos textos, mais capacitado se tornará o aplicador do Direito para descortinar, na obscuridade da norma, seu verdadeiro sentido. Não seria demasiado, pois, completar esta pequena síntese, com o exame de algumas conclusões de hermenêutica viciada.

1. Baseando-se em que a Constituição só proíbe a primeira investidura em cargo de carreira a quem não prestou concurso, pediu um funcionário que

fizera concurso para uma carreira diferente, sua nomeação em outra o que lhe foi concedido.

Crítica — Errou o intérprete. Sua exegese foi meramente gramatical. O método teleológico tê-lo-ia levado a compreender que o alcance do texto constitucional era o de preservar o sistema do mérito, impedindo o ingresso, numa carreira, de quem para ela não se tivesse habilitado. Sua hermenêutica daria margem a que, tendo feito prova para servente, por exemplo, alguém pudesse ser nomeado escriturário.

2. Uma lei mandou promover, na passagem para a inatividade, o militar ou civil que tivesse prestado serviço de guerra. Essa vantagem foi negada, porém, aos funcionários de cargo isolado ou na última classe da carreira, pelo fundamento de que, nesses casos, não há promoção.

Crítica — Errou o intérprete. Sua exegese sistemática levou-o a dar, ao termo — *promoção*, o sentido estatutário: “é o acesso à classe imediatamente superior”. Não havendo classe, nem classe superior, não haverá promoção e, portanto, não saberia a vantagem invocada. Mas o método teleológico lhe teria mostrado o verdadeiro alcance da norma: conceder um prêmio aos que tivessem prestado serviço de guerra. A palavra — *promoção* foi usada, pela norma, no sentido geral de acesso de vencimento ou salário. O critério do intérprete conduziu-o ao absurdo de negar o prêmio a muitos civis e militares que, igualmente, prestaram serviço de guerra: *odiosa restringenda*. Nem se poderia invocar perturbação administrativa, porquanto a promoção se verificaria na passagem para a inatividade, onde não mais existem problemas de hierarquia.

3. O Estatuto dos Funcionários manda conceder aposentadoria no cargo em comissão, ou com a gratificação de função a quem, tendo mais de 35 anos de serviço, vem ocupando o cargo ou a função, continuamente, nos últimos cinco anos. Certo funcionário, chefe de Seção, durante dois anos, daí passou a Diretor e, ao completar três anos nesse cargo, pediu e obteve as vantagens da aposentadoria especialíssima, acumulando os períodos.

Crítica — Errou o intérprete. Tratando-se de concessão de vantagem, não poderia aplicar exegese extensiva. Não há dúvida em que o favor se concede, num e noutro caso, isto é, para cargo em comissão e para função gratificada; mas é inadmissível a acumulação para obter as vantagens da lei.

4. Uma lei concedeu o prazo de 6 meses para que os funcionários, portadores de títulos, e que não pertencessem à respectiva carreira profissional, apresentassem seus diplomas, a fim de serem, independente de outra exigência, aproveitados nessas carreiras. Um funcionário, então atacado de perturbação mental, curou-se depois de 8 meses e requereu a vantagem concedida, apresentando seu título, o que lhe foi negado.

Crítica — Acertou o intérprete. A exegese, no caso, deve ser restritiva. O prazo concedido constitui decadência e não prescrição. Por isso não se interrompe, nem pode ser relevado, seja qual for o motivo. O funcionário, embora incapacitado de agir, foi excluído do favor legal.

5. Um ano após a homologação das provas, baseando-se um candidato em que o mínimo era muito elevado, pleiteou e obteve sua aprovação, havendo sido nomeado.

Crítica — Errou o intérprete. A homologação do concurso constitui ato jurídico perfeito; não mais pode ser alterado. A decisão foi além do texto normativo. O interesse social foi, no caso, desrespeitado; ele exige respeito à homologação, porque, sem isso, grande é a possibilidade de abusos e menor o mérito da seleção.

6. O salário-família deve ser requerido pelo servidor interessado, mas continua a ser pago mesmo depois de sua morte, até a ocorrência das condições imperativas. Um funcionário morreu poucos dias depois do nascimento do filho, não tendo tido tempo de requerer a vantagem legal. Sua viúva yleiteou, mas não obteve o favor, sob o fundamento de que seu marido era o único legalmente habilitado a requerer.

Crítica — Errou o intérprete. Apegando-se à letra da norma negou-lhe o espírito. Sua exegese deveria obedecer ao método teleológico, o que o levaria a uma conclusão consentânea com o interesse social: o da proteção à família. As leis sociais devem receber sempre a exegese extensiva.

7. Um funcionário que se achava em férias, no Amazonas, lá adoeceu. Precisando regressar ao Rio, pediu e obteve, gratuitamente, uma passagem de avião. Sabendo disso, outro funcionário, que ia entrar em férias, requereu lhe fôsse concedida, por equidade, uma passagem aérea, para Pernambuco, alegando estar necessitado de bastante repouso e só poder conseguir-lo ali, em casa de seus pais. Foi-lhe dada a passagem.

Crítica — Errou o intérprete. O primeiro funcionário não tinha direito a passagem no regresso do Amazonas. Assim, a concessão que lhe foi feita não teve apoio legal, foi mesmo *contra-legem*. Não há como invocar a equidade, em casos tais. O servidor pode gozar as férias onde lhe aprouver, correndo, porém, o transporte por sua conta.

8. Um Assistente Jurídico, do Ministério da Educação e Cultura, servindo na Universidade do Brasil, solicitou e obteve as vantagens concedidas aos Procuradores das Autarquias, que a esses estavam os assistentes equiparados.

Crítica — Errou o intérprete. Concedeu aquilo que a lei não deu. Usou da exegese extensiva, quando não o podia fazer. Assistente de autarquia não é Assistente servindo em autarquia. Se o Assistente reclamante é do Ministério da Educação e Cultura, não poderá ser beneficiado por dispositivo sómente aplicável a servidores autárquicos, qualidade que ele não possui.

9. A lei isentou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, de determinado imposto. Pouco depois, recusou-se o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes a pagar o mesmo imposto alegando sua identidade de situação com o outro Instituto. Negou-lhe, porém, a Recebedoria do Distrito Federal a isenção que reclamava.

Crítica — Acertou o intérprete. Isenção de impostos e privilégios. No caso, é de se aplicar a exegese restritiva. Não importa a identidade entre os

Institutos interessados. A isenção terá de ser expressa, na lei, para cada um deles. E' incabível o apêlo à equidade.

10. Funcionário que trabalha em Raios X tem direito, por lei especial a dois períodos anuais de férias, cada qual de 20 dias. Promulgado o novo Estatuto dos Funcionários, que aumentou as férias para 30 dias, solicitou, mas não obteve, um dos interessados. Ihe fôssem acrescidos, para êsse limite, os períodos a que tinha direito.

Crítica — Acertou o intérprete. A lei geral não revoga a especial, senão quando a ela expressamente se refere. O pessoal de Raios X não tem suas férias disciplinadas pelo Estatuto; logo, para que volte a tê-las, necessário se torna referência expressa no novo texto, o que não foi feito. Lei de exceção deve ser interpretada restritivamente.

XX — SÍNTESE ALFABÉTICA

Atos — São válidos os atos realizados anteriormente à interpretação autêntica que modifica a norma. Atos da mesma natureza devem ser regulados por normas semelhantes; o intérprete não pode chegar a conclusões diferentes, admitindo, para cada caso, uma regra própria.

Administração — Não há diferença nas regras a que deve obedecer a aplicação do Direito, dentro da Administração e fora dela. Tribunais e Juizes ficam sujeitos a princípios de Hermenêutica que também obrigam aos administradores. Contudo, dentro da Administração, é vedado ao intérprete recorrer ao sistema do Direito Livre, isto é, à faculdade de avocar a si atribuições do legislador.

Alcance — O alcance da norma é seu sentido íntimo, aquilo que interessa ao intérprete descobrir. E' êle que indica a exegese a aplicar, se restritiva, se extensiva, se meramente declarativa. O alcance do texto normativo é obtido pelo emprêgo simultâneo de mais de um método de interpretação; sem êsse cuidado, pode a conclusão resultar errada. Quando o alcance encontrado pelo intérprete não condiz com o alcance geral da norma onde se acha incluído o texto, a exegese está errada.

Anistia — Tôda anistia ou indulto fica sujeita a normas que devem ser interpretadas pela exegese extensiva, a despeito de constituírem privilégio.

Analogia — E' a aplicação, a um caso qualquer, de uma lei onde, por semelhança, êsse caso poderia estar contido. Ela não constitui uma das formas de interpretação extensiva. Não se pode recorrer à analogia, quando são diferentes os ramos de Direito, nem quando se trata de normas taxativas.

Argumentos — Nem sempre deve prevalecer o argumento a contrário; muitas vêzes ocorre que seu respeito conduz a interpretação viciada.

Arrazoados — A leitura dos arrazoados proferidos pelos prolores das decisões judiciais ou administrativas é elemento de grande valia para quem deve interpretar ou aplicar textos normativos.

Autêntica — Uma interpretação autêntica só pode ser feita por quem elaborou a norma; ela é a explicação do sentido do texto por aquêle mesmo — pessoa ou órgão — que o redigiu.

Avisos — As decisões ministeriais, em forma de aviso, são incompetentes para alterar regulamentos baixados por decreto; a norma de hierarquia menor não pode modificar a superior.

Brocardos — Não deve o intérprete confiar demasiado nos brocardos ou paremias de Direito; não raro conduzem a falsas conclusões.

Clareza — Não há trecho normativo que prescindia de interpretação. A paremia — *in claris cessat interpretatio* perdeu sua validade.

Concessão — Quando houver dúvida no que se deverá conceder, após a análise do texto, deve o intérprete preferir o que mais beneficiar a parte.

Conclusão — Havendo várias hipóteses aceitáveis, deve a conclusão atender: ao mais humano, ao mais prático, ao que não fôr incoerente nem contraditório, ao que não constituir injustiça flagrante, ao que não tornar inócuo o dispositivo a aplicar, ao que não restringir demasiadamente os benefícios ao que não fôr absurdo nem extravagante.

Constituição — A interpretação do Direito Constitucional é a mais delicada, pelos efeitos gerais que poderá provocar. Apressada e superficialmente interpretada a Constituição, os prejuízos poderão ser grandes. Deve o intérprete manter como constitucional uma norma que assim foi tida, por muito tempo; as vantagens serão maiores que seu repúdio. Em muitas hipóteses, é de se recorrer à Constituição anterior, cujos princípios podem ainda subsistir. As Constituições firmam princípios gerais; as leis ordinárias são seus complementos necessários.

Costume — O Direito Consuetudinário é formado pelos costumes, mas somente existe, na falta da norma escrita. Para grangear foros de Direito, deve o costume ser uniforme, constante, antigo. Violar o costume erigido em Direito é o mesmo que violar a norma escrita.

Derrogação — E' preferível derogar ou revogar a norma escrita, que dar-lhe uma interpretação autêntica.

Dilema — Deverá haver muito cuidado na formulação dos dilemas, a fim de evitar que sejam retorquidos.

Direito comum — E' o que regula por normas gerais.

Direito Consuetudinário — E' o formado pelos costumes, quando não há normas escritas.

Direito Comparado — E' o confronto de normas semelhantes, de procedências diversas.

Direito Livre — E' a modificação do texto escrito pelo aplicador da norma, que completa, assim, o trabalho do legislador.

Direito Singular — E' o que regula por normas especiais.

Dogmático — E' a pesquisa, no trecho escrito, da "vontade do legislador".

Doutrinal — E' a interpretação feita segundo regras e princípios contidos na Ciência da Hermenêutica.

Ementa — O preâmbulo, a ementa, o título da norma escrita também concorrem para esclarecer-lhe o sentido.

Época — Influi na interpretação do texto a época em que foi êle redigido.

Equidade — E' um modo de atenuar o rigorismo das leis; ela corrige as lacunas dos textos. Varia com a cultura de um povo. Não se pode invocá-la contra dispositivo de lei, nem é permitido aplicá-la na lei penal.

Erros de redação — Não se presumem falhas e erros de redação; para que o intérprete os considere, devem ser evidentes.

Evolutivo — E' o sistema que procura, na aplicação da norma, adaptá-la às necessidades atuais.

Excessões — Nas excessões, exegese deve ser sempre restritiva.

Exegese — A restritiva limita o sentido literal do texto. A extensiva amplia êsse sentido. A declarativa apenas expressa o sentido que a norma apresenta.

Finalidade — O texto a analisar torna-se maleável ao descobrir-se a finalidade da norma. A despeito de descoberta a finalidade, podem continuar ignorados os meios de que se valeu a norma para conseguí-la. E' preciso, pois, descobrir também tais meios.

Hierarquia — As normas possuem hierarquia; não deve ignorar o intérprete a autoridade do texto que vai aplicar, quando contradiz o que outro determina.

Histórico — Método histórico é o que se vale dos elementos que auxiliaram ou motivaram a elaboração da norma.

Indulto — As normas sôbre indulto e anistia exigem exegese extensiva, embora se refiram a vantagens.

Jurisprudência — E' o costume legal. Ela prepara a reforma dos textos, indicando-lhes as fraquezas e defeitos. Mas nem sempre é detentora da verdade. O intérprete deve conhecer a jurisprudência, antes de concluir seu trabalho; quando achar que deve desrespeitá-la, apresente sólidas razões. Um caso, apenas, não basta para formar jurisprudência.

Lei — Mesmo errada, domina a lei enquanto não revogada ou derogada. Leis que beneficiam o Estado devem ser interpretadas extensivamente, se, dessa forma, não se tornarem, porém, mais onerosas às partes. Leis fiscais não podem ser interpretadas por analogia. Não há princípio independente num texto normativo; todos os princípios estão intimamente correlacionados. Não se admitem dispositivos antagônicos num texto normativo. Só se devem comparar normas de tendências análogas.

Linguagem — Antes de tudo há que entender a linguagem do texto a interpretar. O estudo da linguagem do texto constitui o método filológico, cujas regras pertencem à Gramática.

Palavras — Num texto normativo, tôdas as palavras possuem um sentido adequado ao alcance geral.

Paridade — E' outro nome que se dá à analogia, isto é, à aplicação de uma norma, na decisão de caso concreto, quando êsse caso tem, para com ela, apenas certa semelhança.

Parecias — São os brocardos, os provérbios de uso constante na interpretação dos textos e nas decisões dos casos concretos. E' preciso não lhes aceitar indistintamente a afirmativa.

Prescrição — Normas relativas a prescrição devem ser interpretadas restritivamente.

Propriedade — Não cabe a exegese extensiva em normas que regulam o direito de propriedade.

Prova Testemunhal — O testemunho não vale pela quantidade, mas pela idoneidade das pessoas. Uma só testemunha poderá invalidar a declaração de várias.

Punição — Não se pode punir tendo por base a analogia.

Regulamento — Todo regulamento se destina a possibilitar a aplicação dos princípios gerais contidos na lei; assim, nada vale, dentro dêle, que se oponha àquilo que a lei preceitua.

Retroatividade — Tôda lei pode retroagir, mesmo que prejudique; a única exceção é aquela de caráter penal. Nesse caso, retroagirá sempre, quando beneficiar o réu; não retroagirá nunca, para prejudicá-lo.

Revogação — O silêncio, por mais prolongado que seja não revoga a lei.

Teleológico — E' o método que procura interpretar a obscuridade do texto, verificando qual a finalidade a que êle se destina.

Vantagens — Exceção feita das leis sociais, recebem exegese restritiva as que concedem ou retiram vantagens.

Colaborar com a Campanha de Educação de Adultos é dar um belo exemplo de solidariedade social, de compreensão democrática e de amor ao Brasil.

Há uma Literatura Administrativa?

DANIEL CAMARINHA DA SILVA

1. Em meio tão pobre de literatura como o nosso, pode parecer ousadia falar-se numa *literatura administrativa*. No entanto, é provável que, após a primeira atitude de perplexidade algo irônica, os leitores concordem conosco. Basta, para isso, que eles leiam uns poucos dos milhares de documentos da Administração Pública, esquecidos nos arquivos ou nos velhas páginas das publicações oficiais.

2. Assim constatarão que, se, a rigor, não se pode falar em literatura no que tange aos papéis públicos, descabida não é *latu sensu* a denominação, pelo menos tanto quanto eles supunham. Tal asserção não se invalida sequer no que se refere às modernas revistas especializadas em assuntos administrativos.

3. Inúmeras são as que, na Administração Pública, servem de veículo à manifestação de idéias e conceitos, sugestões e críticas, quer sobre problemas específicos de direção, estrutura e funcionamento dos vários organismos administrativos da União, quer sobre questões sociais, intelectuais e morais, intimamente relacionadas com aquêles. No aspecto estilístico e substancial, muitas delas rivalizam com as que melhor representam, entre nós, as atividades estritamente literárias.

4. A "Revista do Serviço Público", por exemplo, é das que mais se destacam, nesse conjunto. Suas páginas, cheias sempre do que de mais atual pode haver em assuntos administrativos, têm acolhido mesmo um sem número de vêzes colaborações de intelectuais patrícios não atingidos ainda pelo preconceito que vê, nessas revistas, caráter exclusivamente técnico. E' que, inegavelmente, êsses órgãos de divulgação do Serviço Público de há muito perderam tal caráter que as tornava interessantes só aos olhos de leitores especializados. Assumiram, modernamente, feição tão atraente, os assuntos ali são tratados com tal proficiência e gosto, que as edições dessas revistas (algumas delas constituem agradável surpresa) — se esgotam em escasso tempo, mercê do crescente interesse que despertam nos funcionários e nos particulares daqui e d'além-mar.

5. Aliás, a reação contra o emprêgo da palavra *literatura* nesse caso explica-se facilmente por ser essa denominação, entre nós, latinos de formação, exclusiva quase das atividades literárias, geral e imprópriamente chamadas "belas letras". Lembremos, contudo, que tal ojeriza não impediu a ex-

tensão do uso desse vocábulo, por força de influência alienígena, a atividades visceralmente opostas às da fantasia. Atente-se, por exemplo, para o fato comum de que, hoje, nenhum melindre há em dizer-se “literatura jurídica”, “literatura médica” etc.

6. Na França, não existe quase esse prurido de horror notado aqui, embora lá, como cá, raras sejam as obras didáticas que versem o assunto com a necessária amplitude e interesse.

7. Têm os gauleses, sempre dispostos a organizar com inteligência quanto lhes parece digno de atenção, dois trabalhos sobre a matéria, os quais, pela seriedade e competência que revestem, merecem especial referência aqui.

8. “Contre le massacre de la langue française” é o primeiro. Não trata especificamente da redação oficial. Seu autor, ANDRÉ MOUFFLET, em dois alentados volumes, ocupa-se meticulosamente do estudo dos pecados que afeiam a linguagem dos documentos administrativos. Não se detém aí, porém; pugna ardorosamente pela sua imediata extirpação e, sem qualquer reboço, declarar ser essa providência o único meio de evitar que “la littérature administrative” perca “sa limpidité et son rigueur”, suas qualidades primaciais.

9. O escrúpulo de MOUFFLET não fica, ainda, nisso. Penetra ele decididamente no exame da técnica do estilo administrativo e demonstra os fatores que a empernam e os meios de exercitá-la com o mais completo rendimento. Por fim, sem esgotar o assunto, como declara no “propos” final, denuncia ele a lacuna, fundamental no seu entender, a cuja existência se vincula toda a pobreza da literatura administrativa da terceira década de nosso século em França: o desaparecimento do *rédacteur* em cujos ombros pesava a tarefa de redigir os documentos oficiais com competência e elegância. Representava esse funcionário uma linhagem de gloriosas tradições. Conhecia profundamente a língua e a gramática e se destacava dos demais pelo cultivo sistemático e necessário da arte de escrever. Fatal, por isso, foi o abastardamento de suas funções, como consequência inevitável das desordens administrativas por que a França passou nos albores da 2.^a Grande Guerra.

10. O outro livro é mais simples e mais didático. Desde o início, ROBERT CATHERINE, seu autor, adota linguagem chã e objetiva, levemente repassada de humor e malícia. “Le style administratif” começa por uma “boutade”: o assunto é excelente, diz o autor, “car il a deux grands mérites. celui d'exister et celui d'être, à ma connaissance, à peu près vierge”, e, nisso, descobre ROBERT CATHERINE razão duplamente suficiente para atacá-lo...

11. E' nessa obra que pela primeira vez vimos falar numa literatura administrativa. Chega mesmo o seu autor a escrever, logo no princípio da obra, que “la rédaction administrative est un genre littéraire. Elle a ses lois et ses règles comme l'oraison funèbre a les siennes”.

12. Nela, igualmente, lemos uma observação de PAUL REBOUX, à guisa de epígrafe, de que “le style administratif doit être par définition incompréhensible”...

13. São duas afirmações que nos devem merecer atenta e vagarosa meditação. Na primeira, há o reconhecimento tácito de que, pela correção, concisão e clareza, pode a redação oficial atingir beleza e vigor estilísticos, mau grado o caráter afantástico de seus assuntos e sua contingência de permanecer sempre no domínio prático. A de PAUL REBOUX adverte-nos contra o perigo do excessivo rebaixamento da linguagem típica dos atos públicos, fato que pode engendrar a confusão e obtusidade dos contextos devido à incompetência de redatores sem a imprescindível preparação literária para o mister.

14. Há, sem dúvida, uma literatura administrativa. Pôsto não tenha surgido, até hoje, quem lhe historiasse as vicissitudes e determinasse suas origens titubeantes e seus progressos gradativos, certo ; que muitos são os documentos atestadores de sua realidade. Poderíamos, até, sem receio de cometer exagêro, vislumbrar, no seu conjunto, gêneros distintos, com diversos prazos de existência. Não seria de todo impossível, outrossim estabelecer para cada um dêles os princípios gerais a que, empiricamente, obedecem. Basta apenas ressaltar que a nossa tradição nesse particular, como em quase toda, veio de Portugal. Veja-se, por exemplo, o caso do *Relatório*, de cujo aspecto literário podíamos colher excelentes amostras, nas múltiplas atividades administrativas brasileiras, no período monárquico. Leia-se êste trecho inicial de um relatório apresentado, em 1834, pelo Ministro dos Negócios da Guerra, Agostinho José Freire, às Côrtes Gerais da Nação Portuguesa:

“No infausto ano de 1828, consumada a usurpação e frustrados os esforços patrióticos em favor do legítimo Governo, Portugal, excluído da comunhão das nações e entregue aos ferozes desvairios dos que o dominavam, não apresentou mais do que um sucessivo quadro de todos os crimes, calamidades e horrores. Uma boa parte de Portugueses fiéis foram demandar asilo em terras estranhas, e o marquês, hoje duque de Palmela, auxiliado pelos súditos brasileiros marquês de Rezende e visconde de Itabaiana, deu um centro aos emigrados, ocorreu à sua subsistência, providenciou sobre o que convinha à causa portuguesa, e lhe fêz tão relevantes serviços, que não podem deixar de ser comemorados com agradecimentos nos anais da nossa história”.

15. Isso pôsto, lembramo-nos de alguns documentos oficiais que tivemos demoradamente sob os olhos admirados. Seu autor não era nada menos que Machado de Assis, ao tempo que exerceu funções burocráticas, numa de nossas Secretarias de Estado. A mesma correção de estilo e elevação de linguagem de seus romances, tornados clássicos pelo alto teor estilístico da expressão, encontramos nesses documentos que, agora, a diligência e admiração de Raimundo Magalhães Júnior foi salvar do olvido e do desaparecimento definitivo.

16. Isso para não falar no já célebre relatório redigido por Graciliano Ramos, quando prefeito de sua terra natal, onde imprevistos e imprevisíveis, surdem a cada passo sentenças e conceitos lapidares, ao lado de brejeiros comentários sobre acontecimentos da vida municipal.

17. E as desprezíveis notas domésticas de Rui a seu secretário, dadas a público por este, num impulso de alcandorada devoção, não são modelos de linguagem escoreita, da mais pura e literária?!...

18. Rui Barbosa, por sinal, levava o rigor purista até o ponto de não admitir se ausentassem a gramática e a arte literária da feitura dos documentos públicos. Disso é exemplo a "Réplica", inestimável repositório das maiores e mais preciosas sugestões e preceitos de bem dizer e escrever. Excusado seria lembrar como se originou esse monumental trabalho filológico. Ninguém esquecerá nunca a paixão que empolgou o espírito de Rui, ao ver que, na elaboração do Código Civil brasileiro, vincava o vazo da linguagem pretensiosamente técnica e evidentemente, nada literária. Não foi, porém, só aí que Rui revelou sua pertinácia e impavidez na defesa dos bons usos em matéria de redação oficial. Nunca será demais transcrever o telegrama enérgico e modelar que, em grave crise de nossas finanças, dirigiu à legação brasileira em Londres:

"Bancos não têm razão nenhuma. Pelos seus estatutos aprovados Governo Brasileiro, eles se obrigaram obedecer leis e regulamentos existentes, ou que de futuro se decretassem. Não lhes faltarão advogados para lhes dar outro parecer, porque os há para tudo; mas a verdade jurídica é esta. Governo Provisório não pensa hostilizar bancos estrangeiros, mas não lhes pode consentir posição privilegiada de sem capitais no país, viverem de especulações constantes sobre o câmbio, como agora estão fazendo, em prejuízo do comércio, do tesouro e do crédito nacional. Se quiserem fechar não nos fazem falta".

(Apud JOÃO MANGABEIRA, *Rui — o estadista da República*, pág. 49).

19. Por outro lado, em trabalho de maior fôlego e envergadura, vê-lo-emos, admirável, manejar, com proficiência e talento, conceitos ricos de conseqüências práticas e duradouras. E' o caso de seu parecer sobre o projeto de emancipação dos escravos, exarado em 1884:

"Darwin, apartando-se das costas do Brasil, impetrava a Deus a mercê de não visitar nunca mais um país de escravos e deixava cair da pena estas reflexões sobre as doçuras do cativeiro: "Tentam às vezes paliar a escravidão, comparando a condição do escravo com a das classes indigentes entre os nossos compatriotas. Se a miséria dos desvalidos, entre nós, é obra, não de leis da natureza, mas das instituições humanas, grave é o nosso pecado; mas que tem isso com a escravidão, não o percebo: fôra o mesmo que defender, em certa região do globo, o uso de anjinhos, com o argumento de alguma cruel enfermidade, vulgar noutra parte do mundo".

20. E, mais adiante:

"Se é Socialismo a abolição dos privilégios e a restauração do direito comum, estarão estremes de socialismo as leis que, acabando com a dízima eclesiástica, feriram os antigos apanágios da Igreja?

Sê-lo-ão menos as disposições constitucionais que tiraram aos privilegiados do antigo regime o monopólio de funções e dignidades, abolindo as corporações de ofício, fixando uma duração limitada à propriedade das invenções e descobrimentos? Serão menos socialistas os atos legislativos que extinguiram a hereditariedade em cargos de justiça e fazenda? Não será socialista a lei de 6 de outubro de 1835, que pôs fim aos morgados?..."

21. Não se resume nisso o que podíamos mostrar como modelo da mais cabal literatura administrativa. O próprio Rui Barbosa, inteligência multifária e dinâmica, não-lo demonstra, neste passo que fomos desengastar do parecer sobre a Reforma do Ensino Primário, em que, aliadas ao profundo conhecimento da questão, se enfileiram as mais peregrinas cintilações da linguagem artística de seu autor:

"Em vez, portanto, de tratar a criança como um mecanismo factício, cujas peças obedecem ao arbítrio do regime escolar, o jardim Froebel vê no menino um ente cuja vida impõe ao educador leis inevitáveis. Aos olhos dêsse método a criança é uma planta humana. Este símile, que atuava no espírito do Mestre, quando, em 1839, batisou com o seu nome expressivo os seus jardins de educação, não é, como pareceria, uma imagem poética do iniciador. Há nesse designativo um pensamento rigorosamente prático, que estabelecesse a antítese mais perfeita entre os usos da rotina pedagógica e os meios de ação do *kindergarten*. Como o cultivador, entre as plantas do horto, estuda com amor as diferenças de natureza entre os vários organismos vegetais, adaptando às exigências de cada um as condições do solo e da temperatura, resguardando-as de todo o constrangimento que as force, mas decotando as exuberâncias removendo as influências hostis ao desenvolvimento normal — assim o jardim de almas, o discípulo de Froebel, tão consciente de sua impotência em suplantar as características de cada individualidade, ou predeterminá-las, quanto da sua responsabilidade pelos pontos definitivos da cultura a que se devota".

22. Pena é que até hoje não tenha surgido quem fizesse a antologia de peças como essas. Na oficial, como na literatura que com esse nome conhecemos pululam obras-primas. Há, naturalmente, de haver sempre profunda diferença entre as de uma e outra. Não são possíveis numa os requintes da outra; a literatura administrativa não comporta riqueza de temas; porém, isso não exclui dela o cuidado e a propriedade no tratamento dos assuntos correntes e comesinhos.

23. Nesse ponto, justamente, é que reside o principal motivo dos pruridos de quem se escandaliza ao ouvir falar em literatura administrativa. Embora não esteja a literatura só no tema, pois, segundo nosso modo de ver, ela está quase toda no tratamento literário de aspectos, episódios e idéias, não será fácil encontrar, perdida no anonimato de um processo administra-

tivo, esta jóia de beleza artística, em que não se sabe o que admirar mais, se a pureza das emoções ou a correção intemerata da linguagem:

“Lidos os autos do processo, não cabe a menor dúvida quanto à culpabilidade do funcionário incurso nas sanções regulamentares. Tudo nos leva, portanto, à decisão irrefragável de que se aplique ao faltoso a pena de demissão sumária. Por elementar dever de humanidade, contudo, releva considerarmos que, no curso do inquérito, o funcionário em questão contraiu doença pulmonar de caráter extremamente ameaçador de sua vida, e que, a falta por êle cometida se vincula diretamente à satisfação de necessidades prementes, cujo não atendimento — tudo nos leva a crer — acarretou a debilitação progressiva de seu organismo e, segundo estamos informados, ameaça levar a igual situação sua mulher e filhas menores.

Temos por norma jamais prestigiar atos lesivos ao patrimônio estatal ou com êles pactuar. Nesses casos, agimos sempre com o rigor máximo. Prevendo, porém, que do indulto que se lhe conceda poderá o funcionário em causa tirar, não só o alento que lhe amenize o desconforto moral, possibilitando-lhe a plena recuperação física e social, senão também a lição que lhe imponha maior obediência aos preceitos que regem as relações da comunidade humana, não vemos por que não concedê-lo.

Não nos cega de todo a emoção que não vejamos o precedente que dêse modo se abrirá. Não vislumbramos, não obstante quaisquer perigos nisso, em vistas da dolorosa situação moral e psicológica em que a decisão é tomada”.

24. Há, na literatura francesa, um belo romance inspirado quase inteiramente no “rond-de-cuir”, na vida da repartição, seus costumes e vícios, virtudes e excelências. Por que não haveria de essa pequena “sociedade” ter a sua literatura, espelho fiel de sua linguagem específica e de suas preocupações definidas?

25. Examine-se um documento bem escrito. Com escassa parcela de imaginação, descobrir-se-á nêle uma série de dramas inconfessados, anseios desatendidos, aspirações frustradas, tanto quanto na mais sublime e plangente poesia...

26. Por que, pois, negar a tôda essa inumerável correspondência, que ora surge e se agita por alacres corredores de repartições, para logo se aquietar e dormir profundamente o sono dos justos nas gavetas dos arquivos, o nome de *literatura administrativa*?...

27. Tamanha é a importância da redação oficial no Serviço Público, que, a fim de possibilitar maior aproveitamento dos que procuram afanosamente estudá-la, teve em boa hora o Professor ELPÍDIO PIMENTEL, Diretor dos Cursos do D.A.S.P., a oportuna e louvável idéia de organizar e orientar a feitura de um “Prontuário de Redação Oficial”.

28. Tivemos a honra de, como mero colaborador nas pesquisas, dar o melhor de nossos esforços no sentido de que o intuito do Diretor dos Cursos atingisse cabalmente sua plena objetivação, qual seja a de preencher a grave lacuna existente na matéria. Tudo que havia sido feito não passava de mera aproximação do problema. Com o "Prontuário" cremos ter dado o Professor Elpídio Pimentel definitiva solução a êle.

29. Leia-se, atentamente, êsse trabalho, em cuja execução é de justiça salientar o inestimável concurso do Professor João Luiz Ney, também dos Cursos do D.A.S.P. O leitor avisado encontrará nêle tudo quanto é necessário para evidenciar o fato de que o estilo administrativo em que pese a sua objetividade algumas vêzes terra-a-terra, nem por isso deixa de exigir do redator especializado elevada dose de conhecimentos gramaticais e literários, a par de alguma sensibilidade artística.

30. Cremos que ao cabo dêste artigo, nenhum dos leitores poderá negar a verdade de que há, efetivamente, uma literatura administrativa, de grandes e gloriosas tradições no Brasil e cuja preservação deve constituir permanente preocupação de quantos labutam nas esferas do Serviço Público Federal.

PADRÕES DO FUNCIONALISMO FEDERAL COMO TETO PARA OS DEMAIS

Eis uma medida que parece decorrer da estrutura da própria hierarquia federativa. Não se compreende que um servidor, no âmbito muito mais alto da administração federal, sujeito, por vêzes a exercer suas funções em todo o território nacional, ganhe menos que outro, cujas atribuições se exercem em níveis bem mais limitados e dizendo respeito a matéria também às vezes de menor complexidade.

(Deputado WAGNER ESTELITA CAMPOS — *Trecho de conferência pronunciada na Escola de Estado-Maior do Exército, em 1954.*

A Moderna Administração de Pessoal

BENEDICTO SILVA

I — INTRODUÇÃO

O presente trabalho, publicado no Brasil com cerca de três anos de atraso, espelha o esforço feito em 1950-51 por um grupo de especialistas e estudiosos procedentes de vários países do mundo, para acrescentar algo aos princípios, métodos e práticas de administração de pessoal.

Trata-se da peça introdutória e do relatório final do Primeiro Seminário, de Administração de Pessoal realizado sob os auspícios das Nações Unidas, na cidade de Nova York, de novembro de 1950 a fevereiro de 1951. A peça introdutória, de minha autoria, constitui uma tentativa de exame panorâmico, e por isso mesmo perfunctório, dos principais aspectos e características desse ramo fascinante e complexo que é a moderna administração de pessoal.

O relatório que vem em seguida foi elaborado pelos componentes do Seminário. Acrescentarei, apenas para fins informativos, que o referido conclave foi planejado por mim, quando exercia as funções de assessor especial do Departamento de Assistência Técnica das Nações Unidas, em Nova York. Ao compor o discurso proferido na sessão inaugural, e que agora dou a público no Brasil, minha intenção era definir os objetivos do conclave e, ao mesmo tempo, gizar as lindes da moderna administração de pessoal.

Conforme o leitor bem informado prontamente vislumbrará, o Seminário logrou passar em revista as dúvidas e focalizar as experiências de numerosos servidores públicos, alguns iniciados, outros não, na teoria e prática de administração de pessoal.

Participaram do Seminário, funcionários graduados procedentes dos seguintes países: Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Ceilão, China, Colômbia, Costa Rica, Dinamarca, Egito, Equador, Estados Unidos, Filipinas, Haiti, Inglaterra, Israel, México, Noruega, Paquistão, Porto Rico e Uruguai.

A ampla distribuição geográfica dos membros do Seminário afiança, de certo modo, a universalidade de suas conclusões. As dúvidas as certezas, as indagações e os pontos de vista de todos os participantes refletem-se, com maior ou menor intensidade, nessas conclusões, tornando-as, assim, mais amplas e compreensivas do que seriam, se os debatedores pertencessem a um só país ou a um número menor de países.

O interessado encontrará, explícita e implicitamente nesse programa, alguns dos mais altos princípios e dos mais autorizados ensinamentos de administração de pessoal até agora desenvolvidos pelas práticas de vários países.

As fases em que se desdobra a administração de pessoal, desde o recrutamento até o desligamento e a inatividade, os métodos, os procedimentos suscitados pelos problemas de lotação, preparação, treinamento, adaptação, disciplina, bem estar do empregado no trabalho e fora dele, tudo isso está explicitamente indicado ou implicitamente contido no programa elaborado pelos membros do Seminário das Nações Unidas.

Como atividade administrativa autônoma, a administração de pessoal é ainda pouco conhecida no Brasil, fora das esferas do poder público federal. Constitui, entretanto, uma das atividades institucionais mais importantes das grandes empresas, públicas e particulares.

E' por meio de uma boa administração de pessoal, entregue a especialistas de competência profissional ampla, atualizada e inequívoca, que as empresas conseguem satisfazer as três seguintes condições, sem as quais nenhum empreendimento humano pode prosperar e sobreviver: 1.^a — atrair homens e mulheres capazes e empreendedores; 2.^a — tirar do conhecimento especializado e capacidade de trabalho dos empregados assim atraídos os maiores rendimentos; e 3.^a — entreter as melhores relações entre supervisores e subordinados.

Em verdade, não há caminho mais seguro para robustecer e elevar os padrões de eficiência, probidade e honestidade dos serviços, sejam públicos, sejam particulares, do que a moderna administração de pessoal, que oferece solução para os complexos problemas das relações humanas no trabalho dirimindo e atenuando as conseqüências dos conflitos inevitáveis entre supervisores e subordinados, assim como entre os diferentes grupos de profissionais com antagonismos subjacentes que integram as repartições públicas, as autarquias e as grandes empresas privadas de nossos dias.

II — PANORAMA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Dou as mais sinceras boas vindas aos membros dêste seminário. E' na verdade um privilégio e um prazer reunir-me a vós, para trabalharmos juntos na sede permanente das Nações Unidas. Nós, da Secretaria das Nações Unidas, esperamos que vos seja agradável e proveitosa a participação neste conclave.

Trata-se do primeiro seminário sôbre problema de administração pública patrocinado pelas Nações Unidas. Por isto aguardamos, com grande interesse, o seu desenvolvimento e sobretudo os seus resultados finais. A permuta de experiências em tórno desta mesa e o exame conjunto dos vossos conhecimentos especializados de administração de pessoal dar-nos-ão preciosas indicações sôbre o valor de iniciativas como esta, para os futuros programas de assistência técnica das Nações Unidas.

Incumbiram-me de falar sôbre a natureza e os objetivos dêste seminário. Limitarei minhas observações a uns poucos aspectos.

Tratarei, em primeiro lugar, dos requisitos profissionais da administração pública de nossos dias, o que obviamente me levará a focalizar a necessidade de estabelecer um serviço civil de carreira. Este, por seu turno, cria automaticamente a necessidade de treinamento específico em administração pública. A focalização desses três tópicos justificará, eu espero, a seleção de administração de pessoal como assunto do presente seminário.

REQUISITOS DA MODERNA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As múltiplas funções governamentais e os problemas que os governos enfrentam presentemente, em tôdas as partes do mundo, são de tal maneira complexos e demandam capacidade específicas e experiência profissional de calibre tão alto, que somente um serviço civil de competência indisputável dispõe de recursos para satisfazer às exigências da administração pública. O amador está para o desempenho das modernas funções governamentais, assim como o barbeiro está para uma operação de apendicite, isto é, tão incapaz é o barbeiro para realizar esta, quanto o amador para desempenhar aquelas.

Dizer que a maioria das funções públicas do Estado Moderno exige competência técnica de natureza especializada, é repetir um truismo. E essa condição somente é satisfeita nas jurisdições administrativas em que haja uma política de pessoal positiva, deliberadamente orientada no sentido de atrair para o serviço público, e reter nêle, as maiores capacidades e os melhores talentos existentes no respectivo agregado humano.

E' geralmente sabido que, entre as diversas condições essenciais para atrair e reter as grandes competências e os talentos verdadeiros, hoje indispensáveis ao serviço público, se inclui a segurança econômica dos funcionários. A necessidade de especialização, por um lado, e o requisito da segurança econômica dos empregados, por outro, tornam imprescindível — quer isso consulte ou contrarie as nossas preferências doutrinárias — a criação de condições em que o corpo de funcionários seja *realmente bem selecionado e bem treinado*, em base profissional e ocupacional cientificamente definida.

Meu conhecimento da administração pública de vários países que tenho visitado, anima-me a dizer, sem medo de errar, esta verdade, que todos reconhecem e ninguém contesta: de modo geral a maquinária governamental, inclusive nos países que se consideram desenvolvidos, não está profissionalmente equipada para desempenhar as funções especializadas — cada vez mais numerosas — e aplicar as técnicas complicadas — cada vez mais difíceis — com que hoje se vê a braços o Estado.

SERVIÇO PÚBLICO DE CARREIRA

Felizmente há evidência de que a administração de pessoal em muitos países ou já foi posta em bases racionais, ou marcha para essa fase. A clássica desordem geral e o arbítrio, que eram as características tradicionais da administração de pessoal, estão sendo substituídos, com maior ou menor sucesso, por leis de serviço civil, regulamentos e procedimentos científicos. Ao mesmo

tempo, os critérios desmoralizados e serôdios estão cedendo o lugar a critérios intelectuais, embora em algumas partes essa transformação se processe de modo ainda hesitante. Seja como for, a busca de talentos e competências para o serviço público parece universal.

Os especialistas estão de acordo em que o principal objetivo da moderna administração de pessoal é promover a eficácia crescente do governo, o que se consegue mediante: elevação da eficiência geral; custos unitários mais baixos; alto moral dos funcionários; e, por fim, melhor serviço ao público.

A adoção das técnicas e métodos da moderna administração de pessoal no serviço público requer a criação de um serviço civil e, como bem sabemos, o estabelecimento de um serviço civil pressupõe aceitação irrestrita e observância rigorosa do sistema do mérito. Sob o sistema do mérito, a admissão de candidatos ao serviço público depende invariavelmente da verificação das respectivas habilitações, examinadas por meio de provas nitidamente definidas e bem elaboradas. Depois que o candidato ingressa no serviço pela porta do concurso digno de fé, a promoção também depende de competência específica e progressiva, inequivocamente demonstrada.

A introdução do sistema do mérito no serviço público de um país é ordinariamente procedida ou acompanhada pela criação de um órgão central, ao qual se confiam as principais fases da administração de pessoal: o recrutamento, o treinamento, os planos de classificação e remuneração, a política de promoções, etc. O desenvolvimento adequado de um serviço civil tende a precipitar a criação de uma verdadeira carreira civil, isto é, de um serviço público de carreira.

QUAIS OS CARACTERÍSTICOS DE UM SERVIÇO PÚBLICO DE CARREIRA?

Tentando responder a essa pergunta, apresentarei a seguir uma lista dos requisitos que têm sido considerados como base de trabalho para a descrição ou definição de um moderno serviço público de carreira.

1.º) Todos os cargos abaixo do nível de diretor de departamento devem ser preenchidos com base no mérito e eficiência do candidato, processando-se a primeira investidura, como regra geral, através de concurso.

2.º) Todos os cargos devem ser meticulosamente classificados padronizando-se os vencimentos de acordo com os deveres e responsabilidades de cada cargo.

3.º) A remuneração deve ser suficiente para seduzir os homens e mulheres mais capazes e estimulá-los a permanecer na administração.

4.º) O recrutamento de novos empregados deve limitar-se, tanto quanto possível, aos cargos da classe inicial de cada carreira, provendo-se os cargos mais elevados mediante promoção ou transferência.

5.º) O recrutamento deve articular-se com os vários níveis do sistema de educação pública, fixando-se limites máximos de idade para admissão a determinadas categorias de cargos e estabelecendo-se, como requisitos básicos, para ingresso no serviço, diferentes níveis de instrução geral ou liberal, ou seus equivalentes. Somente seria exigido treinamento técnico ou profis-

sional, quando requerido pelo trabalho a ser executado e onde fôsse ministrado, de modo prático, pelos estabelecimentos de ensino universitários e pré-universitários.

6.º) Os concursos ou provas de habilitação devem basear-se, ampla, ainda que não exclusivamente, nas matérias ensinadas nas escolas, procurando medir de preferência a capacidade geral ou a proficiência técnica, conforme o caso, em vez do conhecimento específico do cargo a ser preenchido. Ordinariamente, não se exigiria experiência.

7.º) Deve existir, em todos os ministérios ou no órgão central de pessoal, amplo programa de treinamento em serviço, destinado a preparar os novos empregados para o exercício de quaisquer funções peculiares ao serviço público ensinar os servidores, em geral, a bem desempenhar as suas atribuições e dar-lhes oportunidade de se aperfeiçoarem, tendo em vista a promoção a cargos mais importantes.

8.º) Devem-se estabelecer linhas definidas de promoção, a fim de assegurar, aos servidores mais capazes, possibilidades razoáveis de galgarem posições de relevância. Todos os altos cargos seriam normalmente preenchidos através de promoção de elementos do próprio quadro, facilitando-se, ainda para isso as transferências de repartição para repartição e de ministério para ministério.

9.º) Essa prática poderia ser conjugada com o uso dos sistemas mais avançados de apuração do merecimento dos servidores, e, tanto quanto possível, com os concursos ou provas de segunda entrância.

10.º) Articulado com o sistema de apuração do merecimento e com a antiguidade como fator de acesso haveria um sistema de melhorias periódicas de vencimentos (promoções horizontais), para recompensar a eficiência no desempenho do cargo e neutralizar o desestímulo do servidor, nos casos em que, por motivos inevitáveis, a promoção demora muito ou seja improvável.

11.º) O provimento dos cargos seria em caráter efetivo ou mesmo vitalício, garantia esta que deveria ser retirada por motivo de ineficiência ou procedimento irregular do servidor, competindo a decisão final em tais casos, a um tribunal administrativo imparcial ou organismo semelhante, para o qual caberia recurso.

12.º) Deve existir um sistema de órgãos e procedimentos que assegure, efetivamente, ao servidor e seus representantes legais o direito de queixa e defesa em todas as disputas e conflitos resultantes da aplicação ou interpretação dos dispositivos legais e regulamentares referentes às condições de trabalho, estágio probatório, classificação de cargos, promoções e padrões de execução.

13.º) Deve haver um sistema liberal de seguro social, em bases atuariamente sólidas, que abranja todos os servidores.

14.º) O horário de trabalho, as licenças para tratamento de saúde, as férias, as facilidades de recreação e bem-estar assim como outras condições gerais de trabalho, seriam estabelecidas dentro de padrões elevados e liberais, de modo a constituir exemplos para as empresas particulares.

A implantação e desenvolvimento adequados de um serviço público de carreira, em harmonia com os princípios gerais que acabo de esquematizar, exige a aplicação das melhores e mais recentes técnicas e métodos de administração de pessoal. As técnicas de recrutamento, por exemplo devem combinar flexibilidade com fidedignidade. A avaliação dos cargos e a administração dos vencimentos (*salary administration*) devem ser uniformemente extensivos a tôdas as repartições e grupos de empregados integrantes do mesmo governo. A participação de chefes e subordinados na administração de pessoal deve ser institucionalizada e operante. Exceto nos casos dos pequenos governos municipais, a estrutura e as funções dos órgãos de pessoal devem ser estabelecidas de acôrdo com os princípios de descentralização administrativa sob contrôle centralizado.

Acredita-se que o estabelecimento de um serviço civil de carreira, de acôrdo com êsses requisitos, constitui não sòmente o meio mais ativo de elevar o prestígio e os padrões profissionais do serviço público e manter em nível alto o moral dos servidores públicos, mas também, e acima de tudo, uma necessidade imperiosa do Estado Moderno. E' indiscutível que a administração pública seria a primeira beneficiária de um serviço de carreira digno dêste nome. Em primeiro lugar, a experiência mostra que o sistema do mérito atrai para o serviço público e retém nêle os candidatos mais capazes. Em segundo lugar, o sistema do mérito é a única política de pessoal que assegura e fortalece o prestígio, a integridade e a moralidade do serviço público.

A NECESSIDADE DE TREINAMENTO EM REPARTIÇÃO PÚBLICA

Ainda não existem, na maioria dos países, escolas de administração pública. De modo geral, pode-se afirmar que os sistemas educacionais ficaram para trás, a perder de vista, em matéria de treinamento sistemático para o moderno serviço público. Há um largo fôssô entre o que o serviço público exige e o treinamento ministrado nas escolas superiores e universidades de muitos países. Em consequência dessa falha, o sistema do mérito não pode garantir, só por si, o recrutamento de pessoal habilitado.

Sente-se assim, cada vez mais agudamente, a necessidade de expandir e suplementar os esforços destinados a preparar homens e mulheres para o serviço público.

Conquanto o número de governos que já estabeleceram programas específicos de treinamento para os servidores públicos seja ainda muito pequeno, está claramente evidenciado, na maioria dos países, que é necessário criar e multiplicar facilidades para o treinamento especializado de candidatos ao serviço público, inclusive de servidores já em exercício. A fim de preencher essa lacuna, é imprescindível que, nos governos em que a administração de pessoal ainda esteja aquém das respectivas necessidades, sejam criados ou reorganizados órgãos de pessoal que se incumbam de desenvolver e executar, no próprio país e no estrangeiro, de modo que aproveitem a grupos numerosos de servidores públicos, programas específicos de treinamento e revisão de conhecimentos.

O PÊSO DOS VENCIMENTOS E SALÁRIOS NOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS

Outro fator que aumenta consideravelmente a importância da administração de pessoal é a posição relativa dos vencimentos e salários dos servidores públicos na escala das despesas governamentais.

E' fato conhecido que os vencimentos e salários absorvem mais de 75% das despesas de custeio de alguns governos. Assim sendo, é inevitável a conclusão de que quaisquer políticas, técnicas ou procedimentos, que contribuam para o aperfeiçoamento do funcionalismo em determinado país, resultam em economia considerável, deixando ao governo maiores recursos financeiros para aplicar nas atividades substantivas.

SEMINÁRIO SÔBRE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

As observações feitas mostram algumas das razões que nos levaram a considerar desejável fôsse a administração de pessoal o assunto do primeiro seminário da série que as Nações Unidas pretendem realizar sôbre problemas de administração pública.

Todos sabemos, entretanto, que a administração de pessoal ainda não é um campo profissionalizado. Em alguns países, nem mesmo chega a ser uma atividade institucionalizada. Ainda assim, a messe de conhecimentos sôbre o assunto já é tão grande, que permite discussão e permuta de idéias e pontos de vista por parte de pessoas do calibre das que se encontram em tórno desta mesa.

Como fôstes selecionados dentre funcionários públicos engajados em administração de pessoal, tudo leva a crer que tendeis problemas e interesses em comum e muito que aprender uns com os outros. Uma vez que o seminário foi planejado para abranger os assuntos principais de um programa de administração de pessoal, as discussões e leituras absorverão grande parte de vosso tempo.

Não será utilizado aqui nenhum material com o fim de recomendar princípios, processos ou práticas identificados com qualquer país ou grupo de países. Todo o material que temos à vossa disposição será usado exclusivamente para ilustrar os tópicos focalizados, ou para dar vivacidade e conteúdo real às discussões. O propósito essencial das discussões é apontar e examinar, compreender e avaliar, no tocante a cada problema de administração de pessoal que aqui focalizarmos, um certo número de soluções (tanto as aceitáveis como as inaceitáveis), desenvolvidas por técnicos e por órgãos de pessoal em diversos países e em organizações internacionais.

Alguns especialistas de incontestável saber no assunto foram convocados para realizar palestras sôbre os tópicos mais importantes do seminário. Esses especialistas limitar-se-ão a versar os princípios aplicáveis e os problemas relacionados com o assunto particular que fôr distribuído a cada um.

As várias aplicações práticas dos princípios expostos nas conferências serão convertidas em assuntos para as discussões subseqüentes, nas quais espe-

ramos que todos os membros do seminário participem efetivamente, suscitando problemas e apresentando sugestões.

Depois que concluirmos os trabalhos do seminário, uma análise das discussões será levada a efeito pelo Secretariado das Nações Unidas para o fim de expandir os recursos informativos que possam ser utilizados em futuros seminários sobre a administração de pessoal, igualmente organizados sob os auspícios das Nações Unidas.

Um relatório minucioso dos trabalhos do seminário será também elaborado pelo Secretariado para servir como material informativo adicional, capaz de enriquecer o fundo internacional de conhecimentos sobre problemas e princípios de administração de pessoal.

O presente seminário será conduzido em harmonia com o princípio diretor de que o estabelecimento, reorganização ou modernização do serviço civil constitui uma necessidade urgente de muitos países. Cumpre resolvê-la para que os servidores públicos desempenhem com eficiência as crescentes funções que em nossos dias recaem sobre os ombros do governo.

A OPORTUNIDADE DE DEBATER SOBRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

E' óbvio que um seminário isolado sobre administração de pessoal ou sobre qualquer outro problema administrativo teria escassa repercussão. Uma iniciativa como esta somente pagará dividendos satisfatórios, se funcionar como foco de germinação, abrindo caminho para outros seminários, a serem realizados durante certo número de anos, em várias partes do mundo.

Fazemos bons augúrios para que essa série compreenda outros seminários sobre administração de pessoal, organizados em base regional, assim como seminários sobre outros problemas administrativos, por exemplo: orçamento público, administração de material, administração financeira, organização e métodos, governo municipal, etc. E' desejável que um plano similar de seminário sobre os aspectos administrativos das *atividades funcionais* do governo seja igualmente estabelecido como parte do programa de assistência técnica das Nações Unidas. Os seminários sobre atividades funcionais do governo poderão ocupar-se de matérias como a organização e o funcionamento dos departamentos de saúde pública, ministérios de obras públicas, comunicações, serviços de polícia, educação, utilidades públicas, instituições de bem-estar social, etc.

Além desses, outros seminários regionais sobre problemas de administração diretamente ligados aos projetos de assistência técnica das Nações Unidas deveriam ser organizados em benefício de grupos de especialistas, procedentes dos diferentes países aos quais seja prestada assistência.

As matérias preparadas para um seminário deverão ser constantemente revistas e melhoradas à luz dos resultados obtidos nas discussões havidas para utilização, outras vezes, nos futuros seminários sobre o mesmo assunto.

Seguindo tal curso de ação, com a vossa ajuda e a ajuda de outros grupos semelhantes, em poucos anos as Nações Unidas terão acumulado um fundo valiosíssimo de conhecimentos e de material de ensino sobre os vários campos

da administração pública. Esse material, experimentado uma e mais vezes, corrigido e revisto à luz de sua eficácia, poderá ser traduzido para vários idiomas e pôsto à disposição de todos os países, para ser adaptado e utilizado em seminários nacionais e quiza em benefício de servidores públicos de distintas jurisdições, como estados, províncias, comunas e municípios. E' razoável esperar destas atividades, assim organizadas, o advento de uma série de seminários de alta classe sobre administração pública, realizados sob os auspícios das Nações Unidas.

Desejamos ardentemente que o impacto dêste programa na administração pública repercuta em todos os níveis de governo através do mundo e constitua outra grande contribuição das Nações Unidas para a compreensão e a cooperação internacionais.

RELATÓRIO DO PRIMEIRO SEMINÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

1. INTRODUÇÃO

Este relatório contém as conclusões a respeito dos vários aspectos da administração pública de pessoal que foram consideradas pelo seminário durante a sua reunião em janeiro de 1951.

Trata-se de um documento meramente orientador e algumas de suas conclusões não foram aprovadas por unanimidade. Muitas delas não são mais do que a opinião pessoal da maioria dos membros do seminário e não podem, portanto, ter como responsável uma qualquer administração ou indivíduo em particular.

A leitura dêste relatório deveria ser feita em conjunto com a das atas das reuniões que incluem informações detalhadas sobre muitos dos tópicos e os pontos acêrca dos quais houve divergência de opinião.

2. ORGANIZAÇÃO E FUNÇÕES DOS SERVIÇOS DE PESSOAL (1)

1. A eficiência e a integridade do serviço público são essenciais a um bom governo e exigem sistemas de pessoal eficientes que assegurem a existência de padrões elevados. Os principais objetivos de tais sistemas de pessoal devem ser: recrutar e conservar funcionários da mais alta competência e integridade e *conseguir* do pessoal eficiência, cada vez maior, proporcionando, conseqüentemente, melhores serviços ao público com menores gastos.

2. Deve haver, preferivelmente, um órgão central de pessoal que dirija um programa organizado e equitativo de administração de pessoal para empregados do governo. A execução da administração, contudo, pode ser centralizada ou descentralizada. O grau de centralização ou descentralização poderá variar de acôrdo com as circunstâncias locais e, possivelmente, com os tipos de função.

(1) O termo "serviço" é usado em sentido genérico, não correspondendo necessariamente à nomenclatura usada na administração pública brasileira.

3. Os serviços de pessoal devem ser despidos de todo preconceito e investidos de autoridade adequada; devem possuir um corpo de funcionários de categoria e a necessária verba que lhes permita realizar sua missão. O órgão central de pessoal deve ser independente tanto quanto possível e isento de influências políticas ou quaisquer outras influências prejudiciais, embora deva obedecer ao controle geral do governo na formulação das políticas a seguir.

4. O órgão central de pessoal deve ser responsável pela preparação de estatutos, regulamentos e instruções aplicáveis ao funcionalismo público em geral. Aos funcionários deverá ser dada a oportunidade de colaborar no preparo de leis referentes à administração de pessoal e de comentá-las. Mas, especificamente, o órgão central de pessoal de um governo deve ser responsável pelo funcionamento eficiente da administração de pessoal baseada no princípio do mérito e nas práticas modernas aplicáveis ao recrutamento, seleção, promoção, exoneração, classificação de cargos, planos de vencimentos, treinamento, disciplina, aposentadoria, horários de trabalho, licenças, e outros tópicos referentes ao serviço público. Todas estas atividades podem ser adequadamente realizadas mediante sistemas centralizados ou descentralizados.

5. Para garantir a independência do órgão central de pessoal, com relação a influências perniciosas:

a) o chefe ou diretor do órgão central de pessoal não deve estar sujeito a remoções motivadas por mudanças políticas no governo;

b) o período para o qual é nomeado o diretor do órgão central de pessoal, ou a junta diretora desse órgão, deve ser prefixado (poderá abranger um determinado número de anos ou ir até a idade de aposentadoria compulsória). Este cargo poderá também ser de carreira com a estabilidade habitual;

c) o chefe ou diretor do órgão central de pessoal, assim como os membros da junta diretora não devem ter outros cargos ou funções remuneradas na administração pública.

6. O órgão central de pessoal deve estar situado dentro da estrutura governamental em posição tal que lhe confira máxima autoridade e independência.

3. CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS, SALÁRIOS E VENCIMENTOS

7. Para que os servidores públicos de qualquer jurisdição recebam tratamento idêntico e justo, é necessário haver um sistema cuidadosamente elaborado de classificação de cargos e atribuições de salários e vencimentos adequados aos respectivos cargos ou funções.

8. Nos últimos anos, muitos foram os que se dedicaram aos problemas de classificação de cargos e de planos de remuneração, abordando estes assuntos de diferentes ângulos e usando diferentes métodos. O material assim acumulado é de grande utilidade para todos os administradores que se interessam por aqueles problemas. Os diversos métodos seguidos, contudo, convergem para o mesmo ponto: determinam as atribuições e deveres de cada

cargo ou função, nos diferentes níveis de classificação. Os diversos tipos de trabalhos ou atribuições podem ser administrados diretamente por um órgão central de pessoal, que determina a classificação de todos os cargos, ou divulgados pelo mesmo órgão para uso e orientação dos órgãos seccionais de pessoal, aos quais caberá então a missão de classificar os cargos.

9. A primeira coisa a considerar ao estabelecer-se um plano de classificação de cargos é a natureza dos deveres e responsabilidades de cada cargo, sem levar em conta a pessoa que poderá vir a ocupá-lo.

10. Eis os pontos essenciais de um plano de classificação:

a) análise objetiva e avaliação dos deveres e responsabilidades de cada cargo;

b) os cargos devem ser agrupados em classes, tendo por base, a igualdade de deveres e responsabilidades. As classes devem ser estanque, isto é, uma não deverá interferir nas atribuições de outra;

c) definir, em termos gerais, os principais característicos de cada classe;

d) prever uma correlação adequada entre as classes de cargos, a fim de permitir o estabelecimento de níveis de supervisão apropriados e possibilitar a promoção dos servidores;

e) flexibilidade do plano, tendo em vista permitir revisões na classificação, a fim de adaptá-la a novas situações.

11. A natureza das obrigações ou atribuições do funcionário é que determinará o nível de seus vencimentos. Quanto mais difícil e de maior responsabilidade fôr determinado trabalho, tanto mais bem pago deverá ser seu executante. Dentro de uma mesma jurisdição, todos aqueles que executarem trabalhos semelhantes deverão receber salários ou vencimentos equivalentes.

12. Grupos ou classes de remuneração, dentro dos quais haja um escalonamento — isto é, recebimento, por parte do funcionário, de maior quantia, sem sair da própria classe, ou seja, sem promoção, — devem substituir os padrões ou referências fixos. Apenas nos casos das classes mais elevadas, haverá situações em que será preferível optar por vencimentos fixos.

13. Deve-se prever a possibilidade de revisões dos escalonamentos de vencimentos, para fazer face a mudanças na situação econômica.

14. Gratificações devem ser pagas somente quando o trabalho realizado fôr de natureza perigosa para a saúde ou integridade física do servidor. Estas gratificações serão consideradas à parte das remunerações básicas previstas no plano.

15. O governo deve procurar pagar ordenados que atraiam novos servidores e tenham poder de manter no serviço público o pessoal habilitado, permitindo-lhe um padrão de vida razoável. Para tal fim, levará principalmente em conta os salários pagos nas empresas privadas.

4. RECRUTAMENTO E SELEÇÃO

16. O governo deve esforçar-se por atrair, recrutar e selecionar para as atividades de carreira as pessoas mais aptas para o desempenho dos serviços públicos, encorajando-as a fazer carreira nessas atividades. Isto porque o sucesso e a eficiência da administração dependem, em grau apreciável, da capacidade e da integridade dos servidores públicos, que são os executores dos programas.

17. A seleção deve obedecer exclusivamente ao princípio do mérito. O aproveitamento de pessoas no serviço público por mera conveniência política ou por favoritismo é a antítese do sistema do mérito.

18. É de extrema importância estabelecer uma distinção nítida entre os cargos políticos e os cargos do serviço civil. A nomeação de pessoas para cargos de carreira deve basear-se, em todos os casos, no sistema do mérito, excetuados os cargos de alto nível, como, por exemplo, as pastas ministeriais.

19. A seleção de funcionários para os cargos de carreira deve observar a prática de concursos abertos a todos. Os serviços de pessoal devem divulgar com clareza e antecedência todos os dados referentes aos concursos: data, lugar, requisitos e outras informações de importância capital.

20. Antes de qualquer processo de seleção é necessário empreender um programa bem planejado de recrutamento, cuja finalidade será atrair para o serviço público as pessoas que reúnam as mais altas habilitações. Para melhores resultados, as secções competentes devem estabelecer relações com as universidades, colégios, associações profissionais e o público em geral.

21. Os serviços de pessoal devem manter, em seu corpo de funcionários, técnicos especializados na preparação e correção das provas a que serão submetidos os candidatos, assegurando desta forma a validade dos concursos. Além destas atribuições, os ditos técnicos, devem ficar incumbidos de realizar pesquisas que conduzam não só ao aperfeiçoamento das técnicas existentes como também à elaboração de novas técnicas.

22. As secções encarregadas do recrutamento devem adotar os métodos que julgarem mais convenientes para aplicação do sistema de mérito na seleção de candidatos. De acordo com as circunstâncias, optarão entre os exames escritos, exames orais, testes de execução e entrevistas para verificar a experiência e o nível de instrução dos candidatos. Além disto, também é aconselhável realizar:

a) exames médicos, para assegurar a seleção de candidatos fisicamente aptos;

b) inquéritos ou investigações objetivas e fidedignas sobre o caráter, integridade e reputação dos candidatos antes de serem definitivamente admitidos ao serviço público.

23. Cargos de natureza permanente, podem ser providos temporariamente sem concurso, mas só em circunstâncias especiais, como seja, em caso

de urgência, e sob severo contrôlo, de modo a salvaguardar intato o sistema de mérito.

24. Os funcionários interinos (temporários) devem adquirir efetividade depois que provarem suas habilitações em concursos.

25. O lugar de nascimento ou moradia do candidato não deve ser levado em consideração quando se tratar de funções da alçada federal. Contudo, em se tratando de serviço regional ou municipal, é preferível ater-se aos residentes no local ou aos naturais do lugar ou região. A extensão da área geográfica de recrutamento depende do número de candidatos qualificados na região ou cidade.

26. O serviço de recrutamento deve conjugar-se com o serviço de classificação para estabelecer os vários requisitos para os diversos cargos, de acôrdo com o plano geral de classificação. Os requisitos devem possuir flexibilidade e fazerem-se acompanhar de modificações no plano de classificação.

27. O estágio probatório é um dos aspectos mais recomendáveis do processo de seleção.

28. Quando os cargos puderem ser preenchidos indiferentemente por candidatos de ambos os sexos, deve ser-lhes dada oportunidade de competir em igualdade de condições.

5. AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DO SERVIDOR

29. Para servir aos próprios interesses da administração e dos funcionários, deve-se proceder a um sistema analítico de avaliação da eficiência destes últimos. Tal processo ficará a cargo dos funcionários mais graduados, que apurarão fatos referentes à capacidade, progresso, desempenho, e potencialidade do corpo de funcionários. Estas informações serão de grande valia para fundamentar as promoções, as transferências, o treinamento, a exoneração ou outros procedimentos administrativos. Quando utilizadas convenientemente, as informações obtidas contribuem amplamente para a eficiência dos funcionários e para a melhoria geral dos serviços.

30. Quando as avaliações são realizadas mediante atribuição de pontos (notas), podemos denominá-las "boletins de merecimento", "graus de aproveitamento", "graus de eficiência", etc. As diversas formas de relacionar os graus de merecimento, ora em uso, podem ser melhoradas. Muitas seções fazem seus relatórios utilizando um boletim comum a todos os funcionários, quaisquer que sejam seus níveis ou classes. Sugerimos, porém, que:

a) os boletins não sejam utilizados em casos de funcionários de nível elevado;

b) se ressaltem os diferentes fatores para os diferentes cargos e classes, já que os requisitos diferem de um para outro, como, por exemplo, nos casos de escriturários e dactilógrafos.

31. O sistema de avaliação tem sua eficiência condicionada pela capacidade e pela objetividade do encarregado deste processo. É de suma impor-

tância, por isso, que seja êle submetido a um treinamento adequado. Entre os deveres do avaliador encontram-se:

- a) o de informar aos funcionários acêrca de seus deveres e dos requisitos de seu cargo;
- b) o de conferenciar, sempre que necessário, com os servidores, pondo-os a par da medida em que têm demonstrado aproveitamento compatível com os requisitos de suas funções;
- c) o de demonstrar a necessidade de trabalhar com eficiência e, especialmente, indicar-lhes suas deficiências e o meio de superá-las atraás de treinamento apropriado.

32. Existindo sistemas de avaliação, os funcionários devem ser postos a par dos pontos (graus) obtidos, possibilitando-se-lhes, mediante providências adequadas, pedir reconsideração de um julgamento desfavorável.

33. Outro tipo importante de avaliação de eficiência é o relatório preparado no fim do período probatório. Alguns países utilizam formulários padronizados. Todavia, os princípios fundamentais de avaliação são os mesmos, e cremos ser mais importante ainda, para benefício de todos os serviços em conjunto, preparar relatórios objetivos e detalhados, logo após o estágio probatório.

6. PROMOÇÃO

34. Os sistemas ou regulamentos de promoção adotados por uma repartição são de máxima importância na administração de pessoal, pois na promoção reside um dos estímulos mais tonificantes do moral do pessoal. O recrutamento é também favorecido quando existem boas perspectivas de promoção.

35. O sistema de promoção deve ser bem organizado, justo, e deve satisfazer à maioria dos funcionários, especialmente no que se refere à imparcialidade na seleção dos que vão ser promovidos.

36. O fundamento mais sólido do sistema de promoção é o princípio do mérito. No caso de igualdade de competência e capacidade de trabalho, promovam-se de preferência os funcionários mais antigos. Algumas repartições preferem a promoção por antiguidade. Havendo um número limitado de cargos, especialmente os situados nos níveis inferiores, é possível optar pela promoção do funcionário eficiente mais antigo, em benefício do moral dos funcionários e sem prejudicar a eficiência do serviço.

37. Tomando-se o mérito por base, a seleção do melhor candidato à promoção poderá ser realizada mediante os boletins de merecimento, provas de promoção, entrevistas feitas por uma junta ou qualquer outro método de seleção. Para os funcionários que se julgarem prejudicados, deve haver um sistema ou dispositivo que os habilitem a pedir reconsideração de seus casos, exceto quando as promoções forem baseadas em processos por si próprios passíveis de revisão, como é o caso das provas e das avaliações de eficiência.

38. Um plano geral de promoções deve prever o recrutamento de novos funcionários para preenchimento de vagas no início da carreira. Os candidatos aprovados devem ser então treinados para desempenhar funções mais graduadas, assegurando-se-lhes oportunidades de promoção. As vagas existentes nas classes superiores devem ser providas por funcionários da própria repartição.

39. Em algumas jurisdições, o órgão central do pessoal é incumbido de proceder à revisão das promoções, para que não haja dúvidas quanto à equanimidade e à justiça das promoções efetuadas. Recomenda-se este método para aquelas jurisdições em que as práticas modernas de administração de pessoal ainda estão pouco desenvolvidas ou arraigadas, o que torna injustificável delegar a seções ou repartições locais a autoridade de promover funcionários.

7. LOTAÇÃO

40. A lotação correta do funcionário é fundamental na administração de pessoal, devendo ser observada desde a primeira designação, nas transferências, promoções e rebaixamentos. As seções de pessoal devem lotar os funcionários nos postos em que poderão ser mais eficientes, ficarão perfeitamente ajustados e poderão ter possibilidades de promoção. Quando a lotação é bem feita, o funcionário terá seu moral e sua eficiência beneficiados.

41. Aconselha-se a movimentação horizontal dos funcionários, isto é, as remoções, a fim de lhes proporcionar experiências em diversos setores, possibilitando, desta forma, flexibilidade e maior intercâmbio dentro do serviço.

8. TREINAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS

42. O treinamento dos funcionários é uma importante atribuição dos serviços de pessoal, pois proporciona à direção um meio de ensinar aos funcionários o modo de se desincumbirem de suas tarefas com maior eficiência. Permite, ainda, que os funcionários mantenham e desenvolvam sua capacidade e eficiência, e habilita-os a desenvolverem as respectivas aptidões para aplicá-las em atividades mais complexas e de nível mais elevado. Os métodos de organização do treinamento diferem de país em país, de acordo com as condições locais. De modo geral, porém, o órgão central de pessoal é o que está mais habilitado a coordenar, orientar e suprir de recursos técnicos os órgãos departamentais de pessoal neste aspecto da administração.

43. Os programas de treinamento do pessoal são especialmente necessários naqueles países em que o sistema educacional não esteja bem aparelhado. Em muitos países, esses programas revelam-se extremamente úteis, por sanarem as lacunas no treinamento e na experiência anteriores dos funcionários.

44. O treinamento deve ser planejado de forma eficiente e sistemática e, na maioria dos casos, convém ser executado pelos órgãos seccionais de pessoal. Alguns cursos, porém, (por exemplo: cursos para pequenos grupos de

alunos, pertencentes a diversos departamentos) devem ficar sob a direção do órgão central do pessoal.

45. Cursos formais de treinamento devem ser dados somente quando houver uma necessidade clara do serviço, quer por parte dos órgãos executores, quer pelos órgãos diretores. Os diretores e os supervisores devem procurar sempre verificar as necessidades de treinamento de seus funcionários.

46. Os cursos de treinamento dos departamentos devem ser dirigidos pelos órgãos de linha, aconselhando-se, porém, a designação de um especialista para planejar e organizar tais cursos.

47. O treinamento pode abranger cursos prévios, treinamento em serviço, cursos especiais, cursos de correspondência, cursos de aperfeiçoamento, cursos de universidades ou outras instituições fora do serviço público, e ainda outros tipos apropriados. Todos estes tipos se distribuem por três setores principais:

a) *Treinamento prévio* — Para benefício do público, o governo deve incentivar as instituições educacionais a oferecerem a instrução necessária a futuros candidatos ao serviço público, para que os mesmos obtenham formação e experiência adequadas;

b) *Treinamento de iniciação no serviço* (induction training) — O treinamento adequado dos novos funcionários é de importância capital. De modo geral, o treinamento de iniciação terá por objetivo dar-lhes uma idéia geral da organização de sua repartição e do governo, assim como do enquadramento de seus postos na organização. Os novos funcionários deverão, também, ser treinados amplamente nos trabalhos que irão realizar e receber detalhadas informações sobre os direitos e privilégios do funcionário público.

c) *Treinamento em serviço* — A natureza dos cursos depende do tipo de atividade da repartição, mas devem eles integrar-se num plano geral cujo objetivo seja o de desenvolver os conhecimentos e o interesse dos funcionários, no que toca à função de cada qual e às funções dos colegas. Nesta fase, deve-se dedicar especial atenção à administração pública em seu mais amplo sentido. Do programa constarão visitas a instituições e organizações integrantes do departamento a que pertençam os funcionários. Este método desperta grande interesse entre eles. Recomenda-se a utilização intensiva de filmes, bibliotecas e outras técnicas.

48. Visto que o supervisor depende muito do pessoal sob sua jurisdição, torna-se parte importante de seu trabalho conseguir que os funcionários desempenhem o melhor possível as suas funções. Esta habilidade de orientar com êxito é um dos requisitos do cargo de supervisor, pelo que deve merecer especial atenção quando da seleção e treinamento de supervisores.

49. Sempre que possível, o treinamento de iniciação e o treinamento em serviço devem realizar-se durante os horários regulares de trabalho.

50. Muitos países adotam a prática de conceder licenças de estudo, sem perda de vencimentos, em alguns casos, para que funcionários selecionados possam seguir cursos de especialização no próprio país ou no estrangeiro. Eis uma prática elogiável e muito recomendada.

9. RELAÇÕES COM OS FUNCIONÁRIOS

51. O elemento mais importante de qualquer organização, pública ou particular, é o elemento humano que a compõe. A eficiência com que trabalham em conjunto, o modo como são dirigidos os funcionários e a habilidade de cada um na realização de seus trabalhos são fatores que influem grandemente na eficiência e produtividade. Conseqüentemente, as seções que lidam com o pessoal devem dedicar especial atenção ao desenvolvimento das qualidades de chefia e ao moral dos funcionários. Convém lembrar, especialmente, que as relações diárias entre funcionários e supervisores se devem basear no fato de que todos eles são humanos e merecem um tratamento respeitoso e justo.

52. Tôdas as repartições públicas devem manter relações adequadas entre os dirigentes e os subordinados, em benefício da administração e dos funcionários. Cumpre, porém, que tais considerações não sejam levadas ao exagêro, isto é, que só importem os desejos e o conforto do funcionário, em detrimento dos direitos do público.

53. Uma das importantes responsabilidades dos serviços de pessoal deve ser a de entrevistas com os funcionários para discussão de seus problemas pessoais e das dificuldades oriundas de seus trabalhos.

54. O moral do funcionalismo não depende exclusivamente de considerações de ordem econômica, embora estas sejam de extrema importância. É necessário que os funcionários trabalhem em ambientes adequados, que tenham uma sensação de segurança e de participação efetiva como membros de uma organização útil e eficiente. Tudo isto contribui para que o funcionário se sinta satisfeito em seu emprêgo. Outras condições importantes: o horário razoável, férias e licenças para tratamento de saúde, segurança contra acidentes e indenizações por acidentes no trabalho.

55. Os servidores públicos devem ter a liberdade de se filiarem ou não a qualquer associação profissional de sua classe, contanto que seja legal.

56. Em alguns países existe um sistema apropriado de negociações e consultas entre a administração e as associações profissionais de servidores públicos. A existência de tal sistema é desejável em países onde existam, ou possam ser criados, tais organismos profissionais. São de grande valia os tribunais de arbitramento, cuja finalidade é resolver disputas entre as associações de funcionários e a administração.

57. O direito de greve é incompatível com os deveres fundamentais do servidor público.

58. A direção deve incentivar as atividades recreativas, sociais e de assistência e as organizações de funcionários.

59. Últimamente vem-se recorrendo, em alguns países, a sistemas de prêmios aos funcionários eficientes e à aceitação de sugestões por parte dos funcionários. Recomenda-se tal prática como meio de participação mais intensa dos funcionários nos negócios públicos e de criar interesse maior na eficiência e no rendimento de seus serviços

10. DISCIPLINA

60. Os servidores públicos devem ser considerados, em primeiro lugar, como cidadãos do Estado, com os mesmos direitos e deveres dos outros cidadãos. Devem obediência à lei do país se como tal, estão sujeitos às mesmas sanções penais e civis a que se submetem seus concidadãos.

61. Uma honesta disciplina é fundamental à manutenção de um alto padrão moral. O servidor público deve ser disciplinado dentro da repartição e fora dela. Sua reputação pessoal deve estar acima de qualquer crítica. A ação disciplinar, contudo, só deverá aplicar-se nos casos de atos ou formas de comportamento que se reflitam diretamente na vida pública do servidor, comprometendo sua condição de funcionário do governo.

62. O público será melhor servido se os funcionários receberem tratamento justo e equânime. Por outro lado, espera-se que o funcionário respeite escrupulosamente as normas estabelecidas, retribuindo as atenções que lhe são dispensadas mediante um serviço altamente eficiente.

63. Os supervisores, sem distinção de nível, devem ser os primeiros a dar o exemplo de exato cumprimento das instruções, regulamentos e normas de conduta pessoal, para que os funcionários também assim procedam. Cumpra adotar medidas disciplinares quando verificadas a falta de cumprimento dos deveres por parte dos funcionários, seja por negligência, incapacidade ou má vontade.

64. Quando fôr necessário recorrer a medidas disciplinares, somente o caso em si deve importar. Cumpra pôr de lado os fatores tais como: raça, posição social, credos políticos ou religiosos ou qualquer outra circunstância que não esteja relacionada com o mérito do caso. As quebras de disciplina, quando equivalentes, devem ser punidas com igual rigor.

65. Os funcionários devem ser informados de antemão sobre as medidas disciplinares a serem tomadas contra eles, dando-se-lhes oportunidade de se defenderem. Quando não se tratar de ligeiros casos de indisciplina, o funcionário deverá ter o direito de apelar contra a decisão tomada.

11. APOSENTADORIA

66. No interesse da administração e dos funcionários, deve haver uma idade para aposentadoria compulsória, qualquer que seja a repartição em que estiverem lotados os funcionários.

67. As instituições de administração pública devem estabelecer planos de aposentadoria e pensões dos servidores do Estado, quer estes contribuam ou não para este fim. Tais planos devem aplicar-se exclusivamente ao funcionalismo público, mas podem fazer parte de um programa nacional de assistência.

68. Quando os funcionários são compelidos a contribuir para as caixas de pensões e aposentadoria, devem estar representados nas Juntas ou Institutos que regulam as pensões, se tais Juntas ou Institutos existirem.

69. Os regulamentos e os fundos das caixas de pensões devem ser administrados por um órgão central em cada jurisdição. A administração ficará responsável pelos *deficits* encontrados nos fundos para pensões.

70. Quer os funcionários contribuam ou não para as caixas de pensões, os regulamentos devem prever o direito dos mesmos às pensões, se forem aposentados por motivos de saúde.

71. Os planos de pensões devem prever o pagamento de pensões às espôsas e aos dependentes mais próximos, em caso de morte do servidor, observadas as exigências de habilitação.

72. As pensões devem ser revistas e ajustadas sempre que se tornar necessário, tendo em vista modificações nas condições econômicas.

73. Quando fôr adotado o sistema de contribuição compulsória para os fundos de aposentadoria, dando-se o caso de exonerar-se o funcionário antes da idade compulsória, terá êle direito à restituição de suas contribuições.

74. Em benefício do serviço, deve-se prever a aposentadoria de um funcionário que conte muitos anos no serviço público, (mas que não tenha atingido a idade compulsória) cuja eficiência esteja sensivelmente diminuída, mas não ao ponto de justificar sua demissão.

12. ESTABILIDADE

75. Os funcionários públicos devem ser protegidos contra demissões ou exonerações arbitrárias, como é o caso de dispensa por motivos políticos. Por outro lado, o sistema de proteção dos direitos do funcionário não deve ser rígido ao ponto de impossibilitar a dispensa imediata de funcionários incompetentes.

76. Dando-se o caso de redução no número de funcionários de uma repartição permanente, ou extinção de cargos ou repartições, ou funcionários excedentes, de reconhecida capacidade, deverão ser removidos para outras repartições sem promoção ou rebaixamento. Não sendo isso possível, tais funcionários serão considerados em disponibilidade por extinção de cargo. Caso não esteja prevista essa modalidade, tudo deve ser feito para lotá-los em quaisquer outras repartições públicas.

13. SAÚDE E SEGURANÇA

77. A experiência demonstra que a eficiência e o rendimento dos serviços públicos são beneficiados pela redução de acidentes e de faltas por motivo de doença. Por esta razão, devem ser estabelecidos planos sistemáticos de assistência e previdência que protejam o funcionário público.

78. Funcionários que se tornem incapacitados para o trabalho no exercício de sua função devem receber toda a assistência e proteção durante o período de incapacidade.

14. HORÁRIO DE TRABALHO

79. O horário de trabalho do funcionalismo público não deve ser mais extenso nem sensivelmente menor do que os horários da indústria e do comércio.

80. O expediente poderá ser prorrogado e, quando o fôr, os funcionários deverão receber as horas extraordinárias.

15. LICENÇAS

81. Os funcionários públicos devem ter direito a licença sem perda de vencimentos. Neste capítulo incluem-se as férias e a licença para tratamento de saúde. Os funcionários devem ser instados a gozar as férias a que tiverem direito.

SUMMARY

1. The above writing comprises (1) a Report of the First Seminar on Personnel administration held in New York (November 1950-February 1951) under the auspices of the United Nations; (2) an Introductory Address delivered by Mr. Benedicto Silva, Special Assessor to the Department of Technical Assistance of the United Nations.

2. The Introduction stresses the following points: (1) The complexity of the government functions and problems requires a civil service of recognized competence, there being in it no place for the amateur; (2) The recruiting of a variety of specialized people, possessed of specific technical competence should be made through a positive personnel policy capable of attracting the best talents as well as of providing conditions of a good selection and sound training of candidates; (3) The absence of organization and the prevalence of discretion and nepotism are traditional characteristics of personnel administration procedures; (4) The purpose of administration is greater government efficiency through (a) improved general efficiency, (b) lower unit costs of operation, (c) higher employee methods of modern personnel administration requires the establishment of a civil service based on the unrestricted acceptance and rigid observance of the merit system; (6) The adoption and development of the career system, involving the best and more recent techniques and methods of personnel administration, is not only the more effective means of increasing the prestige and the professional standards of the civil service and of maintaining a high level of morale among the employees; it is also an imperative of the modern State; (7) Characteristics of the career system minutely analyzed; (8) The educational systems lag, on the whole, far behind the necessity of systematic training for the modern civil service; a small number of governments offer special training programmes for civil servants, but facilities both for preservice and in-service training should be created and multiplied; (9) Salaries and wages account for more than 75% of the expenditures of the civil service will obviously result in considerable economy; (10) Personnel administration is not a professionalized field as yet; in some countries it is not even an institutionalized activity; (11) The seminar has been planned to cover the main aspects of a programme of personnel administration; no material is to be used with the purpose of recommending principles, procedures or practices but rather as illustrations to topics for discussion; well-known specialists have been invited to address the members of the Seminar and upon conclusion of the same, and analysis of the discussions is to be made by the Secretariat (12) The Seminar is the starting point for discussion and thinking in order to pave the way to future seminars; other desirable seminars on personnel administration should be organized on regional bases, as well as seminars on other administrative problems, such as public budgeting, material administration, finance administration, organization and methods, municipal government, etc.; (13) The desirability of a similar plan of seminars on the administrative aspects of the functional activities of the government, viz., public health, public works, communication, police services, education, public utilities, social welfare, etc.; regional seminars on administrative problems directly related to the projects of technical

assistance of the United Nations should also be held; (14) The cumulative knowledge and the teaching materials on the various fields of public administration to be obtained by the United Nations through the seminars; experimentation and revision are to be planned aiming at the publication of translations of reports and recommendations to be adapted and utilized in national or even local seminars.

3. The Report embodies the eighty-one conclusions on several aspects of public personnel administration reached at by the Seminar, as follows:

ORGANIZATION AND FUNCTIONS OF PERSONNEL SERVICES

- (1) Conditions of efficiency and integrity of the civil service.
- (2) Necessity of a central public personnel agency.
- (3) Personnel agencies should be free from prejudices and from political or any other harmful influences; their authority, staffing and financial bases.
- (4) Responsibilities of central personnel agencies defined.
- (5) Conditions of appointment and tenure of personnel officers.
- (6) Placement of central personnel agencies within the government structure.

POSITION CLASSIFICATION, WAGE AND SALARY ADMINISTRATION

- (7) Necessity of a system of position classification and pay plans.
- (8) Different methods of approach to the problem of determining the duties of every position in the classification plan.
- (9) The duties and responsibilities of each position objectively considered.
- (10) The five essential aspects of a classification plan.
- (11) Salaries to be fixed according to the scope of the duties and responsibilities. Equal pay should correspond to equal work within the same jurisdiction.
- (12) Salary ranges which provide for a number of salary steps should be substituted for fixed salaries. Top classes are excepted, there being cases where fixed payment may be preferred.
- (13) The possibility of revision of payment scales as determined by new economic conditions.
- (14) Criteria for payment of special money allowances for hardship or risk.
- (15) Payment scales should be such as to attract prospective employees and retain capable personnel in the civil services.

RECRUITMENT AND SELECTION

- (16) The best candidates should be attracted, recruited and selected for the civil service careers.
- (17) Selection should be based on the merit principle.
- (18) A clear distinction should be made between political posts and positions in the civil service.
- (19) Selection for the career service should be made through open competitive examinations.
- (20) Prior to any selection process, a well-planned recruitment programme should be carried out, with the purpose of attracting the most capable candidates to the civil service.
- (21) A staff specialized in the elaboration and rating of examinations should be maintained in the personnel services.
- (22) The units to which recruitment is entrusted should adopt methods and procedures considered the most convenient to the application of the merit system.
- (23) The possibility of permanent positions being temporarily and exceptionally filled without competitive examinations.
- (24) Temporary employees should acquire permanent status only upon having qualified through examinations.
- (25) Place of birth and residence should not be taken into account in the federal level. Local residents or native-born candidates should be given preference in the regional or municipal levels.

(26) Recruitment and classification services should be articulated in order to decide upon the requirements for the several positions. . .

(27) The probation period is one of the aspects of selection to be particularly recommended.

(28) Both sexes should be given equal opportunities to compete for positions which can be indifferently filled by either.

EMPLOYEE EVOLUTION

(29) The advisability of an analytical appraisals of the civil servants; statements of its methods of procedure.

(30) Evolution through "employee evaluations" "performance ratings" "efficiency ratings."

(52) Proper relations between management and the employees should be maintained in all public agencies. Yet undue stress must not be placed on the comforts and desires of employees to the detriment of the public interest.

(53) Personnel officers should discuss with the employees their personal problems and difficulties associated with their employment.

(54) The morale of the employees depends on economic considerations but also on good working conditions, sense of security and achievement, and of being a member of an efficient and useful organization.

(55) Public employees should have the right to join, or refrain from joining any lawful employee association.

(56) A machinery for negotiation or consultation between the administration and employee organizations is desirable, where representative and responsible employees organizations are available or can be developed. Arbitration courts are also of value.

(57) Strikes are irreconcilable with the fundamental duty of civil servants.

(58) Management should encourage recreational, social and welfare activities and organizations for the employees.

(59) Systems of employee suggestions and honour awards programmes are commended as means of encouraging employee participation and interest in efficiency and productivity.

DISCIPLINE

(60) Civil servants are citizens of the State and subject to the laws of the country.

(61) Good discipline is required of a civil servant inside as well as outside his office.

(62) The best interest of the public service will be met most effectively by a fair and equitable treatment of employees.

(63) Supervisors must provide leadership and example to employees. If an employee's performance is unsatisfactory, appropriate disciplinary action should be taken.

(64) In all cases where disciplinary action is to be taken, the principle of like penalties for like offences should be applied, irrespective of racial, religious, social, political or any other similar factors.

(65) Employees should be notified of any disciplinary action to be taken against them and also given opportunity to offer their defense and to appeal against the decision.

RETIREMENT

(66) There should be a compulsory retirement age for all employees in all agencies.

(67) Pension or retirement schemes for public employees should be provided and may be a part of a national social security programme.

(31) The value of the system of evaluation and the ability and objectivity of the person to which it is entrusted; duties of such person.

(32) The employees should be notified of their rating and allowed to appeal adverse decisions.

(33) The reports made at the end of probation periods as an important type of efficiency rating.

PROMOTION

- (34) *The paramount importance of promotion rules and regulations.*
- (35) *The impartial character of a well-organized and fair promotion system.*
- (36) *The merit principle as the soundest foundation of a promotion system. The principle of seniority also to be applied.*
- (37) *Promotion procedures should be based on the merit principle.*
- (38) *A general promotion plan should take into account the recruitment of new civil servants for vacant initial positions.*
- (39) *The central personnel agency entrusted with promotion revision within a number of jurisdictions. Such methods is to be recommended to under-developed jurisdictions.*

PLACEMENT

- (40) *The adequate placement of every servant is fundamental to personnel administration.*
- (41) *Transfer of the civil servants in the same grade or the same level recommended in order to give them experience in different segments of service.*

TRAINING OF CIVIL SERVANTS

- (42) *Training of civil servants is an important responsibility of personnel services.*
- (43) *Training programmes are especially needed in countries where educational systems are not well organized.*
- (44) *Training should be efficiently and systematically planned; in most instances, it should be carried out by local personnel agencies.*
- (45) *Formal training courses should be provided only to meet definite necessities of the services.*
- (46) *Training courses provided by the departments should be directed by the agencies, being advisable to have the collaboration of an expert to plan and organize such courses.*
- (47) *Training may comprise pre-induction courses, in-service training courses, special courses, correspondence courses, advanced courses, college courses, etc.*
- (48) *Ability to guide successfully as a requirement for the position of supervisors.*
- (49) *Both induction training and in-service training should be provided, whenever possible, during regular working hours.*
- (50) *The advisable practice of granting leaves of absence for study purposes is to be recommended.*
- (51) *Attention should be given by public personnel agencies to the.*
- (58) *Where there is a compulsory contributory scheme, the employees should be represented on the board which administers the pension fund, if there is such a board.*
- (69) *Pension funds and policies should be centrally controlled in each jurisdiction, and the administration should accept responsibility for any actuarial deficit in the funds.*
- (70) *Provision should be made for the granting of pensions to employees before they reach the normal retiring age, if they retire on medical grounds.*
- (71) *Pension schemes should provide for widows and other close dependents in the event of death of the employees, subject to appropriate eligibility conditions.*
- (72) *The amounts of pensions currently paid should be reviewed and adjusted whenever necessary on account of changes in economic conditions.*
- (73) *Where pension schemes are on a contributory basis, employees who voluntarily leave the service prior to the retirement age should be refunded of a sum at least equivalent to their own contributions.*
- (74) *There should be provision, after hearing, for requiring retirement before the normal retiring age in case of employees of diminished efficiency with lengthy service who have not committed any offence that justifies dismissal.*

TENURE

- (75) *The employees should be protected against arbitrary dismissal. On the other hand, persons who are incompetent must be readily dismissed from the civil service.*

(76) *Whenever necessary to reduce a permanent establishment, displaced efficient career employes should (1) be transferred to other posts in the same grade (2) or superannuated on "abolition of office" terms.*

SAFETY AND HEALTH

(77) *Systematic efforts should be made to protect the safety and health of public employees.*

(78) *Employees who are disabled in the course of their duty should be provided for during their disability.*

HOURS OF WORK

(80) *The hours of work for government employees should not exceed the prevailing hours of work in private industry. They should, not, however, be unreasonably short in comparison with private industry.*

(80) *Overtime duty may be required of public service employees and appropriate adequate compensation should be provided for such duty.*

LEAVE OF ABSENCE

(81) *Adequate provision should be made for leave of absence with pay for government employees, including both vacation and sick leave.*

Na falta de reais perspectivas de acesso, características do verdadeiro sentido de carreira, nenhum estímulo existe, atualmente, para o funcionalismo, no tocante ao aprimoramento de seus conhecimentos.

(Trecho do relatório da Comissão de Classificação de Cargos, 1954).

O Plano de Remuneração

FUNDAMENTOS TEÓRICOS E TÉCNICA

ENNOR DE ALMEIDA CARNEIRO
(Técnico de Administração)

O trabalho, que ora se divulga, faz parte de um ciclo de reuniões promovidas pela Seção de Estudos do Plano de Classificação da Divisão de Pessoal do D.A.S.P. As palestras levadas a efeito contaram com a colaboração dos especialistas que trabalharam no Plano de Classificação de Cargos, e tiveram por objetivo promover o treinamento do pessoal que, nos diversos Ministérios, deverá ser incumbido da aplicação daqueles princípios, quando da efetivação do aludido Plano, atualmente em trânsito no Congresso Nacional.

O estudo que apresentamos a seguir foi elaborado pelo Técnico de Administração ENNOR DE ALMEIDA CARNEIRO, na 5.^a reunião, e aborda o assunto em seus principais aspectos, ou seja, em seus fundamentos teóricos e características de técnica e metodologia.

* * *

PRELIMINARMENTE, quero congratular-me com a Divisão de Pessoal do D.A.S.P., especialmente com a sua Seção de Estudos do Plano de Classificação de Cargos pela idéia oportuna e feliz da instituição destes seminários. Ainda por outro lado devo dizer que vim para esta reunião entendendo — e creio, *data venia*, que entendi bem — que não iria propriamente fazer uma conferência. Gostaria portanto que emprestássemos a esta reunião um caráter inteiramente informal, encarando-a como a autêntica mesa-redonda que deve ser e para onde haveremos de trazer, cada um de nós, a sua contribuição. Estou certo de que muito mais poderei eu aprender ouvindo as críticas e observações que aqui certamente serão formuladas, de que tentando ensiná-lhes o que os senhores talvez conheçam da experiência vivida nos seus respectivos ministérios. Aqui estou, por conseguinte com o simples propósito de tentar uma interpretação do projeto de Classificação de Cargos que tramita no Congresso Nacional, especialmente na parte relativa ao Plano de Remuneração, — à luz da experiência que adquiri por ocasião da elaboração do mesmo. Com efeito, tendo trabalhado como Assessor Técnico da Comissão

de Classificação de Cargos, no Setor do Plano de Remuneração, e estando assim bastante familiarizado com o andamento das pesquisas que para êsse efeito se empreenderam, é êsse o único motivo capaz de justificar a minha presença, no momento, entre os senhores. Minha missão deve limitar-se, por um lado, à tarefa de expor os métodos de trabalho adotados pela Comissão para levar a efeito aquelas pesquisas e, por outro lado, demonstrar como foram alcançadas as soluções propostas no projeto.

Antes, porém, de iniciar a exposição objetiva do roteiro de trabalho seguido pela Comissão, cujas linhas mestras figuram no mapa existente à página 22 do *Diário do Congresso*, permitam-me fazer uma pequena introdução, de ordem mais ou menos teórica, que considero indispensável para uma perfeita compreensão da matéria.

Inicialmente abordemos a questão da diferenciação e correlações existentes entre o Plano de Classificação, propriamente dito, e o Plano de Remuneração.

Creio que os palestradores que me precederam já tiveram oportunidade de esclarecer êsse assunto. Convém insistir, todavia, em que Plano de Classificação de Cargos e Plano de Remuneração constituem, ambos, assuntos correlatos, paralelos, fortemente entrosados, mas que se não devem, nem podem confundir, visto adotarem técnicas diferentes e se destinarem a uma finalidade imediata, também diferente.

Essa a razão por que a Comissão se bipartiu em dois setores principais: um de Classificação de Cargos, outro de Remuneração.

Em síntese, poderíamos dizer que a Classificação de Cargos tem por objetivo oferecer ao Administrador ou Chefe Executivo um retrato conjunto das unidades de trabalho — comumente denominadas *cargos* — existentes na organização que dirige. A finalidade dêsse estudo é permitir ao Chefe Executivo a realização eficiente das diversas fases da administração do pessoal — a seleção, o “placement”, a promoção, o treinamento. Uma dessas fases, certamente, é o regime de remuneração. Dentre elas, aliás, o problema da remuneração é o que mais imperiosamente exige, para ser bem conduzido, o concurso prévio de um plano racional de Classificação de Cargos. Os senhores todos têm experiência de como o tratamento emprestado ao problema da remuneração, no serviço público federal, se tem revelado falho, distanciado da realidade e constantemente tumultuado por reestruturações isoladas, nem sempre justificadas com a desejável clareza. Na Revista do Serviço Público de abril do corrente ano, em artigo intitulado “Regime de Remuneração”, tentamos um estudo objetivo das condições de remuneração que hoje prevalecem no Serviço Civil. A respeito seria oportuno lembrar que a própria reforma de 1936, que sem dúvida representa um passo adiantado para disciplinamento dos salários, está hoje em dia totalmente desfigurada pelas constantes e profundas alterações parciais nela introduzidas. Tudo isto se deve a que na ausência de um plano de classificação de cargos racional, a questão da remuneração só pode ser tratada em bases hipotéticas e falhas.

Até bem pouco tempo a remuneração do trabalho recebia, — não só no Serviço Público, como na Indústria, — um tratamento muito pouco realístico. Quase poderia dizer-se que era deixada ao capricho do Chefe Exe-

cutivo que dela se servia para favorecer os amigos ou atender às exigências de políticos influentes. Para ilustrá-lo bastaria recordar um comentário que recentemente li, em livro de autor norte-americano, e que me calou muito fundo pela autenticidade da crítica que veicula. Dizia o autor que havia bem poucos anos atrás o processo de administração de salários nas empresas privadas, nos E.U.A. podia ser resumido na frase com que um gerente respondeu ao pedido de aumento de um empregado: "Dou-lhe um níquel de aumento se você prometer não contar nada a ninguém".

Soluções parciais e improvisadas, como a dêsse exemplo, não mais se justificam nos nossos dias. O problema, que efetivamente se reveste de uma importância econômico-social das mais sérias, vem sofrendo grande evolução, acuatadamente dos meados do Século XIX a esta parte. Os importantes movimentos de idéias e as transformações políticas dos últimos 50 anos fixaram especial atenção no problema da exploração do trabalho humano. Com efeito, os salários pagos aos trabalhadores freqüentemente se situavam em nível inferior ao necessário para satisfazer às necessidades mínimas da subsistência.

Na Encíclica famosa "De Rerum Novarum" o Papa LEÃO XIII pregava o *salário justo*. O Tratado de Versalhes, aliás subscrito pelo Brasil, acompanhando a evolução do pensamento filosófico-cristão, incorpora aos seus postulados básicos a dignificação do trabalho humano e preceitua: "a trabalho igual deve corresponder salário igual". Os trabalhadores na indústria e no comércio começam a unir-se em sindicatos e a impor condições confortáveis de trabalho e níveis condignos de remuneração. Têm início os acôrdos coletivos de trabalho — o "collective bargaining", — cuja importância na evolução da política de salários não pode ser descurada. A respeito gostaria de sugerir, aos que acaso não lêem inglês, o exame de um trabalho que publiquei na Revista do Serviço Público de janeiro último, intitulado — "Salário e Relações Humanas no Trabalho". Nesse artigo procurei descrever a maneira como surgiram e se desenvolveram as uniões de trabalhadores e o modo como funcionam os "acôrdos coletivos", entre empregados e empregadores, destinados a fixar padrões de remuneração.

Vemos, depois disto, os empregadores forçados a dedicar ao problema da remuneração uma atenção diferente. Começam a surgir, na indústria, estudos muito sérios, destinados a resolver o problema em bases toleráveis sem acarretar o encarecimento do custo dos produtos. A situação conduz a conseqüências então imprevisíveis. A fim de permitir a fixação de níveis adequados de remuneração do trabalhador e atender aos reclamos incessantes das Uniões, viu-se a indústria na contingência de reduzir o custo da produção, o que determinou a revisão das técnicas de fabricação e a demanda pela racionalização do trabalho. E' a revolução industrial, de que os senhores certamente conhecem as principais características.

Os planos racionais de remuneração têm exatamente por objetivo estabelecer, para certa comunidade de trabalho, diversificada pela natureza e importância das tarefas que executa, um regime de salários capaz de atender aos imperativos da justiça social, ao mesmo tempo fixando normas adequadas à obtenção do máximo rendimento no trabalho. Só é possível alcançar êsse desiderato através dos regimes de estímulo funcional, que se expressam pela justa distribuição dos salários segundo a contribuição de cada um.

A história do industrialismo contemporâneo testemunha que nos Estados Unidos grande número de greves se evitaram desde o momento em que o regime de salários se difundiu como resultado de um trabalho científico, baseado na real avaliação das funções.

A adoção de tais providências não resulta de um mero tecnicismo improdutivo. Prova-o, aliás, a experiência norte-americana. EDWARD B. SHILS, da "Philadelphia Steamlines Personnel Plan" observava, em 1943, que os trabalhadores municipais, nos E.U.A., ameaçavam entrar em greve se um plano de classificação não fôsse imediatamente adotado, sobre o qual se baseassem os novos padrões de vencimento. Eis aí a conveniência dos planos de classificação reconhecida pelo próprio trabalhador, como instrumento indispensável para a elaboração de um sistema satisfatório de remuneração.

Assim, quando o trabalhador, compelido pelas contingências da conjuntura econômica faz sentir com mais acentuada ênfase a sua insatisfação, de pouco ou nada valerão as elevações puras e simples de salário, que fatalmente mantêm os desnivelamentos existentes e agravam as injustiças anteriores ao se traduzirem por aumentos indiscriminados. A única medida corretiva aconselhável em tais casos é a elaboração de um plano de remuneração capaz de assegurar um relacionamento lógico entre os diversos níveis de responsabilidades e dificuldades das funções, o que na realidade só será possível após a elaboração de um bem cuidado plano de classificação que lhe sirva de infraestrutura.

Note-se, com efeito, que *salário justo* e *salário igual* são, daqui por diante, as duas pedras fundamentais que haverão de condicionar a política governamental de remuneração.

O Estado intervém nas disputas entre empregados e empregadores, ora protegendo e estimulando o "collective bargaining", ora legalizando os sindicatos, depois admitindo o direito de greve, e afinal postulando a participação dos empregados nos lucros das empresas e impondo níveis obrigatórios de salário mínimo. Eis, por conseguinte, o Estado influindo diretamente no disciplinamento dos salários e portanto se obrigando a dispensar idêntico tratamento aos seus próprios servidores.

Aqui surge, porém, uma indagação.

Como saber quando o trabalho é efetivamente igual, a fim de fazer jus a salário igual? Está equacionado o problema cuja solução reside na análise do cargo, a qual apurando as analogias existentes entre os diversos cargos, permite a fixação de padrões equânimes de remuneração.

Resta considerar outro importante aspecto da matéria. Sempre que se fala em remuneração no Serviço Público deve ter-se como pressuposto fundamental o interesse soberano da Administração.

E' um princípio muitas vezes esquecido pelo funcionalismo, geralmente prêso à concepção errônea de um conflito entre os seus interesses e os interesses da Administração. No Serviço Público, porém, Administração e Funcionalismo não se podem colocar em posições antagônicas. A Administração Pública... "são os seus servidores", escreveu alguém, com muita razão.

O que deve prevalecer, portanto, é o interesse da Administração e por interesse da Administração se quer significar o interesse da coletividade. Os cargos públicos não são sinecuras. A preocupação fundamental do Governo deve ser a obtenção do máximo rendimento do trabalho. É um imperativo econômico. Está provado, entretanto, que o maior rendimento do trabalho se obtém através da cooperação espontânea do trabalhador. Daí as modernas teorias de incentivo funcional, política de estímulo, etc., definitivamente aceitas como o único meio eficaz de assegurar que os empregados trabalhem com efetivo desejo de cooperar. Entre os diversos processos de estímulo está a adoção de um regime de remuneração verdadeiramente equânime: "salário igual para trabalho igual". Vê-se, portanto, que a recomendação do Tratado de Versalhes não é simplesmente uma conquista de valor social, mas igualmente um imperativo de boa lógica e de técnica de administração, ainda quando se deseje colocar o problema em termos absolutamente utilitários.

É preciso notar, por outro lado, que a preocupação do empregado não está unicamente voltada para o montante de dinheiro que recebe, mas, e sobretudo para a relação que existe entre o seu salário e o salário pago aos companheiros que executam trabalho idêntico.

Daí decorre que, além da análise dos cargos, que nos dá a conhecer o conteúdo funcional de cada ocupação, deve-se lançar mão de um segundo processo de trabalho: a *avaliação* dos diversos cargos uns em relação com os outros. Em diversas oportunidades, através de artigos na Revista do Serviço Público e aulas que tive ensejo de ministrar nos Cursos de Administração do D.A.S.P., insisti sempre na necessidade de distinguir com perfeita clareza estes dois instrumentos de trabalho: a *análise* e a *avaliação*. A respeito eu me permitiria ainda uma vez pedir a atenção dos senhores para um trabalho de minha autoria, inserido na Revista do Serviço Público de agosto de 1954, e intitulado "Avaliação de Cargos", cuja leitura poderia esclarecê-los melhor, e cujo maior mérito reside no fato de ser um dos poucos estudos — talvez mesmo o único — feito sobre a matéria em língua portuguesa.

Tentemos, entretanto, rápida discussão do assunto. A análise do cargo permite descrever com minúcia as suas características funcionais; representa, por assim dizer, um retrato em profundidade, uma radiografia do cargo. A avaliação, porém, é de fato um juízo de relação, e implica na afirmativa de que entre dois cargos dados, um deles vale mais — se me permitem a expressão — do que o outro. A avaliação é portanto a tarefa de comparar os cargos já analisados, para verificar qual deles excede aos demais em complexidade de deveres, dificuldade de execução, nível de responsabilidades, etc.

A remuneração deve ser fixada tendo em vista essa avaliação comparativa. Portanto, a análise e a avaliação são dois elementos fundamentais para que possamos estabelecer um sistema satisfatório de remuneração.

Note-se que o fato de conhecermos perfeitamente dois objetos, o fato de os termos analisado, descrito, numerado, classificado, não é suficiente para que possamos atribuir a cada um deles um valor ou um preço. Assim o comerciante que tem para vender uma mesa e uma cadeira, embora conheça perfeitamente a mercadoria, precisa avaliá-la para poder apreciá-la. Note-se, também, que o fato de a mesa ser maior ou mais pesada do que a cadeira não

significa necessariamente que deva custar mais caro. A primeira pode ser fabricada de madeira ordinária e a segunda de madeira rara. Aquela poderá ser uma peça simples de marcenaria e esta uma obra de arte, altamente trabalhada. A primeira tôca, a segunda envernizada... e assim por diante. À comparação entre uma e outra, ou melhor, entre os elementos de caracterização de uma e outra — denominamos *avaliação*. E', como antes observamos, um juízo de relação, um juízo comparativo. O mesmo se dá com a remuneração do trabalho. O salário também, sob certo ponto de vista, é um preço, que só podemos fixar depois de avaliarmos as diferentes funções, comparando-as — ou comparando os seus elementos constitutivos.

Ainda hoje li, num jornal da manhã, a notícia de que o Grêmio dos Oficiais Administrativos e Escriturários apresentaria ao Congresso um memorial a título de contribuição para o estudo do projeto de Classificação de Cargos ali em andamento. Não li êsse memorial e o comentário que vou fazer é apenas em torno do que no jornal se noticiou. Diz o comentarista que os Oficiais Administrativos e Escriturários pediam a atenção do Congresso para o fato de que no Projeto havia erros palmares, como, por exemplo, o de colocar no mesmo nível de salários o Datilógrafo e o Cozinheiro. O comentarista insistia nesse particular, lembrando ao Congresso Nacional que o Datilógrafo necessita possuir conhecimentos vários, inclusive de Matemática (sic) para o perfeito desempenho de suas funções. Ainda que tenhamos por exato dizer-se que o Datilógrafo precisa conhecer Matemática para preparar tabelas e quadros, — afirmação que merece algumas reservas — verdade será igualmente que o cozinheiro precisa conhecer Matemática para seguir, com rigor, as indicações sobre a dosagem de certos condimentos nas receitas culinárias. Isto será especialmente verdade se êsse cozinheiro trabalhar num hospital de doenças do aparelho digestivo, onde a alimentação dos doentes deve variar de acôrdo com as recomendações expressas do dietista. Daí a necessidade da avaliação comparativa. Quando fazemos essa avaliação, um dos fatores constitutivos do cargo, que geralmente consideramos, é o denominado "Repercussão do Êrro". Digam-me os senhores: em qual dêsses dois cargos o êrro acaso cometido pode acarretar transtornos mais graves?" Outro fator que, via de regra, se toma em consideração, na avaliação, é o chamado "Condições materiais do trabalho". Por tal se entende o ambiente físico e as condições de conforto naturais ao local onde o trabalho é executado. No caso daquelas duas ocupações referidas, teríamos de confrontar as condições de trabalho existentes num escritório, com as que geralmente prevalecem numa grande cozinha de hospital. Pergunto: "onde as condições são mais confortáveis, e portanto o trabalho menos cansativo ou irritante?"

Na crítica formulada, e que acabamos de discutir, o equívoco reside precisamente no desconhecimento do papel que representam as técnicas de avaliação — para a correta fixação dos níveis de remuneração.

Pressuposta, portanto, a existência de um plano de classificação de cargos, defronta, daí por diante, o administrador, o sério problema de fixar os níveis de salário.

Já vimos que o salário, em sua concepção técnica e social, deve contemplar a eficiência individual e simultaneamente garantir um mínimo razoável de subsistência.

O problema seria resolvido pela concessão de um salário base (mínimo) seguido de uma parcela variável, para atender às diferenciações individuais. São os sistemas de remuneração por peça, segundo os quais a parte variável do salário oscila na conformidade do número de unidades produzidas.

Muito se têm discutido êsses sistemas de remuneração. Todos, de modo geral, muito complexos, têm constituído motivo de longas digressões doutrinárias e técnicas. O salário varia, nêles, proporcionalmente ao esforço despendido. Receberam por isso, a condenação de alguns, que vêem nêles um meio de transferir, economicamente, para o trabalhador, parte dos riscos da produção. O argumento não pode ser pacificamente invocado. Na realidade os riscos finais permanecem com o empregador. As flutuações do mercado, com suas conseqüências fatais sobre o preço de venda, não preocupam ao trabalhador. Condenam-nos os moralistas sob a alegação de que levam ao esgotamento físico, uma vez que obrigam o trabalhador a um esforço acima do que a curva normal da fadiga poderia permitir. Alega-se que a produção mínima exigida do trabalhador, para fazer jus ao salário base, tem sido por vezes fixada em nível tão elevado, que o operário não consegue jamais alcançar uma remuneração satisfatória. O argumento é, ainda aqui, discutível. O inconveniente pode solucionar-se desde que se estabeleçam taxas adequadas, o que tem sido conseguido por vezes através da pressão das Uniões de trabalhadores ou pela intervenção do Estado.

Foi, aliás, para anular êsses inconvenientes que se elaboraram os sistemas de salário com prêmio, — Halsey, Bideaux, Rowan e outros, — segundo os quais cada tarefa corresponde a uma unidade de tempo, dentro da qual o empregado hábil pode, supostamente, executá-la. Quando o trabalhador consegue reduzi-la, produz uma economia de tempo que, traduzida em dinheiro, é dividida entre êles e o empregador.

Ainda nesses sistemas, contudo, permanece de pé um problema — a determinação do tempo base dentro do qual a tarefa deverá ser executada.

A aplicação da teoria do salário de subsistência para determinação da remuneração correspondente à parte fixa levanta a questão fundamental de chegar-se a um entendimento comum sobre o que deva admitir-se por padrão mínimo de subsistência, ou em outras palavras: quais as necessidades elementares do trabalhador? O problema não oferece dificuldades inamovíveis, enquanto cogitamos apenas das utilidades materiais mensuráveis: roupa, moradia, etc. Quando abordamos os itens relativos à recreação, aos equipamentos domésticos de uso cotidiano, e outros de avaliação subjetiva, eis-nos em face de um dilema. Resta, ainda, considerar se o "living wage concept" deve admitir variações relativamente ao número de filhos que cada empregado possui e às variações de custo de vida de região para região. O progresso tecnológico, por outro lado, introduz modificações fundamentais nas condições de vida, aumentando o número das necessidades elementares e tumultuando, dêsse modo, todos os cálculos de padrão de vida antes elaborados.

Em que pêssem, entretanto, tais considerações, ao cuidar do estabelecimento dos sistemas de remuneração do servidor público ainda novas dificuldades se apresentam. O funcionário público, dada a natureza específica de suas funções, não pode ser remunerado na base da produção quantitativa. Ainda mesmo nas atividades privadas, os sistemas de remuneração por peça não são indistintamente estendidos a todos os empregados. Quando, dada a natureza do trabalho, os sistemas de remuneração na base de produção individual se apresentam inadequados, o regime adotado é, então, o do salário em função do tempo, ou em outras palavras, subentendem a compensação paga ao servidor pelo trabalho prestado durante um determinado período.

De modo geral o salário mensal é adotado quando as exigências de qualificação para o exercício da função são de tal ordem a tornarem difícil ou dispendiosa a substituição mais ou menos rápida do servidor.

Segundo JOHN W. RIEGEL no seu livro "Salary Determination", caracterizam preponderantemente o trabalho remunerado na base de tempo os seguintes elementos:

- a) informações confidenciais;
- b) custódia de bens ou dinheiro;
- c) proteção dos interesses do empregador no tratamento de assuntos com terceiros;
- d) trabalho puramente intelectual.

Convém, ainda, salientar que o trabalho técnico, de gerência e de aconselhamento, é tipicamente de caráter evolutivo e sempre afetado pela modificação das condições que o determinam. As pessoas responsáveis por êsse tipo de função são permanentemente solicitadas a sugerir e propor melhoramentos de toda a ordem. O seu "status" funcional, a sua própria estabilidade no serviço, como aliás assinala o autor invocado, depende mais da sua competência e daquilo que dêles se poderá esperar, do que propriamente da necessidade imediata ou temporária de seus serviços. E' lógico, pois, que os seus trabalhos não sejam compensados na base da produção momentânea, uma vez que a contribuição que dêles se espera é, realmente, imensurável.

A remuneração do funcionalismo público, *ipso-facto*, a fim de alcançar a satisfação daqueles requisitos antes enumerados — mínimo ética e economicamente razoável e estímulo funcional eficaz — exigem que o problema seja encarado em função de fatores diferentes dos que se aplicam quando a retribuição pode ser estabelecida na base simples da unidade de produção.

Assim, diferentes métodos de incentivo não de ser introduzidos, e êstes se atingem, via de regra, por dois caminhos: a elaboração de um esquema de remuneração capaz de contemplar os servidores paralelamente: a) pelas qualificações intelectuais e de habilitação comuns ao cargo que ocupam e b) pela eficiência pessoal, maior ou menor, com que se desincumbam das tarefas inerentes à sua ocupação. Neste ponto entram em cogitação os regimes de promoção e aumentos de salário. Daí por que o problema da promoção não pode dissorciar-se completamente do problema de remuneração. Daí, igualmente,

por que o projeto, ora em estudo no Congresso Nacional, teve de estabelecer o sistema de promoções do funcionalismo.

O tratamento do problema da remuneração do servidor público exige, contudo, o estudo de numerosos outros aspectos específicos.

Um sistema sadio de remuneração terá, primeiramente, de levar em conta uma grande variedade de fatores que nem sempre se apresentam quando a situação é encarada do ponto de vista do empregador particular. Nenhum desses fatores, entretanto, pode ser isoladamente considerado. Constituem parte de um conjunto, onde todos contribuem de um modo, ou de outro, para informar a estrutura que deve ser dada ao plano de remuneração.

O sistema de salários adotado nas Empresas privadas, a política de remuneração vigente nas demais entidades públicas, a capacidade financeira do erário, são elementos básicos cujo estudo, muito complexo — de ordem econômica, administrativa e fiscal — geralmente se efetiva através de uma análise pormenorizada que abrange várias etapas: o levantamento do custo de vida nas diversas regiões do país em relação com o orçamento médio de uma família padrão; a pesquisa estatística dos padrões de remuneração que prevalecem nas Empresas privadas; idem com relação às Repartições Públicas dos três níveis de governo — Federal, Estadual e Municipal — para as ocupações similares àquelas existentes na Unidade onde se pretende estabelecer o novo plano; o exame retrospectivo da política de pessoal adotada nessas organizações e seus efeitos passados sobre o moral dos servidores a fim de poder aquilatar a eficácia relativa que demonstraram possuir; o exame das folhas de pagamento vigentes a fim de conhecer a maneira como se comportam face às condições financeiras do Empregador e às previsões da receita orçamentária.

Além destas, outras influências concorrem para imprimir determinada orientação à nova estrutura que se deseja emprestar ao sistema. O salário das altas autoridades governamentais, por exemplo, (Presidente da República, Congressistas, Ministros de Estado), cujos padrões são previamente fixados em lei, determinam e condicionam o teto-limite da remuneração a ser atribuída ao funcionário de carreira.

Por outro lado, o empenho em propiciar meios eficazes à obtenção do desejado rendimento do trabalho impõe a observação de certos princípios normativos, entre os quais conviria destacar:

- a) fixação de um nível de remuneração suficientemente elevado para assegurar estímulo funcional ao servidor;
- b) relacionamento efetivo do salário com o trabalho executado;
- c) uniformidade lógica do plano;
- d) relação rigorosa e inequívoca entre o salário de uns e outros cargos de diferente ou análogo conteúdo ocupacional.

Estabelecidos esses pressupostos doutrinários resta examinarmos, com a possível meticulosidade, os processos e as técnicas de trabalho seguidas pela Comissão nas importantes pesquisas realizadas e que precederam a formula-

ção do plano de remuneração finalmente encaminhado ao Congresso Nacional.

Com efeito, a incumbência de elaborar um plano de remuneração para todos os cargos abrangidos pelo Plano de Classificação significava, verdadeiramente, a introdução no país de uma nova política governamental de salários. Já vimos, com efeito, a complexidade dos fenômenos econômicos e sociais que influem, direta ou indiretamente, no desenvolvimento de um plano apropriado de remuneração.

Era natural, por conseguinte, que a primeira preocupação da Comissão consistisse em indagar até que ponto o regime em vigor levava na devida consideração a existência daqueles fenômenos.

Era imperioso, portanto, que quaisquer conclusões a serem de futuro, formuladas, se estribassem numa análise conscienciosa do sistema vigente de remuneração. Entretanto, a fim de poder determinar se o Governo Federal compensava os seus servidores de maneira adequada, impunha-se a necessidade de pesquisar os níveis de salário que vigoravam, para ocupações similares, nas organizações privadas ou públicas, estranhas ao Governo da União.

Não se conhecem, todavia, procedimentos padrões para a coleta, compilação, cálculo e apresentação de dados dessa natureza. Existem, certamente, princípios científicos que norteiam a realização de quaisquer pesquisas desse gênero, os quais fazia mister observar-se para obter resultados válidos.

A avaliação dos cargos, etapa preliminar na elaboração dos planos de remuneração é, como já discutimos em outra oportunidade, o instrumento hábil para permitir a colocação dos diversos cargos em níveis capazes de refletir o valor relativo de cada um. Não obstante, a fim de estabelecer o quantitativo de remuneração a ser atribuído aos diversos níveis é indispensável converter os valores abstratos, obtidos pela avaliação, em valores monetários, na forma de salário.

A avaliação, de fato, como já tenho dito, se exprime por um juízo de relação. Por ela se saberá que o cargo "X" deverá ser remunerado numa proporção de 1 : 4 (um para quatro) em relação ao cargo "Y". Assim, pois, o cargo "X" poderá estar no nível "1" e o cargo "Y" no nível "4"; ou aquele no nível "2" e este no nível "8".

Como, entretanto, determinar os valores efetivos desses níveis?

A pesquisa dos salários correntes na comunidade é o instrumento mais comumente utilizado para esse fim. E' preciso convir em que os dados sobre salário, provenientes de fontes diversas, refletem, até certo ponto, o próprio julgamento dos empregados sobre o valor competitivo de suas atribuições.

A conveniência de utilização desse método é matéria pacífica. Já em fevereiro de 1929, há portanto quase 30 anos, nos Estados Unidos da América, o Personnel Classification Board, no seu famoso "Report of Wage and Personnel Survey", dando conta da ampla e importante pesquisa realizada em obediência às determinações do Welch Act, salientava:

"The belief that the rates of pay of Federal workers should be in harmony with those prevailing in other lines of endeavor for the kinds of work

is so general that it was felt it was of prime importance to make a comprehensive study of the salaries now paid to persons in commercial and industrial establishments, schools and colleges, States and Municipalities, and other organizations employing individuals in positions similar to those found in the Federal Service". (p. 63).

Vejamos, agora, outro aspecto do problema.

Quando se cogita do estabelecimento de levantamentos dessa ordem, dois são os métodos geralmente seguidos: a remessa de questionários pelo correio e a entrevista pessoal. O sistema de questionários está sujeito a limitações evidentes, e o resultado das pesquisas por êsse modo empreendidas deve ser utilizado com a necessária cautela.

O método que melhor atinge os objetivos de um inquérito dessa natureza é, certamente, o da entrevista direta, na qual os recenseadores ficam habilitados a colhêr, a seu próprio critério, as informações que julgarem melhor utilizáveis. A Comissão foi, entretanto, forçada a colocar de lado a idéia inicial de adotar êsse processo, premida pelas contingências do tempo e alertada pelo custo insustentável que inevitavelmente acarretaria.

A Comissão optou, portanto, pela adoção de um sistema misto, de questionário e entrevista. As deficiências técnicas, comuns ao método de questionário, ficavam, assim, até certo ponto, superadas. Entretanto, embora utilizando o questionário como veículo de informações, não foram os mesmos simplesmente postados no correio, mas entregues, em mãos, por entrevistadores especialmente treinados para a missão de orientar os informantes sob a maneira de preenchê-los, assegurando-se, assim, a maior fidelidade possível nas respostas.

Isso pôsto, o instrumento a que me refiro não é, a rigor, o questionário, embora assuma forma semelhante. E' antes o que deveríamos chamar um mapa de registro, cujo preenchimento é controlado *in loco*.

Recebidos de volta êsses mapas ou questionários, devidamente preenchidos, seriam os mesmos objeto de cuidadosa tabulação, passando a constituir uma amostragem bastante representativa dos níveis de remuneração correntes na área coberta pelo levantamento.

De qualquer forma porém, por que fôsse conduzida a pesquisa, apresentaria sempre limitações inevitáveis, que o analista precisava não olvidar, ao tentar a apresentação diagramática dos dados coletados. Entre as possíveis falhas poderíamos assinalar:

1.º) o número de companhias pesquisadas poderia não corresponder a uma amostragem realmente fiel, uma vez que não é possível cobrir *in totum* a zona pesquisada;

2.º) as informações fornecidas poderiam, por desinteligência ou receio de parte do informante, não representar, com fidelidade, a situação existente;

3.º) os quesitos formulados poderiam ser inadequadamente interpretados pela Empresa informante, ficando parcialmente comprometida, por êsse modo, a validade do resultado.

As firmas entrevistadas possuem, com freqüência, uma tal variedade de cargos, que a validade dos dados obtidos fica na dependência de haver o informante identificado, com suficiente clareza, os títulos por que são os mesmos designados. É, por isso mesmo, sempre evitado o simples emprêgo do título para designar as funções sobre as quais se pretende colher informações. Como todos sabem, aliás, ocupações de conteúdo ocupacional marcadamente diferenciado, por vêzes se apresentam sob o mesmo título, em diferentes, ou na mesma Companhia. Por outro lado, certas funções, de modo geral idênticas, se designam, em determinadas Empresas, por denominações diferentes. Quando tais desinteligências ocorrem, os dados fornecidos perdem a desejada uniformidade e pode ficar comprometido o resultado do inquérito.

A utilização de uma descrição sumária dos cargos sobre os quais se desejam informações propicia maior certeza de obtenção de dados homogêneos. Ainda, entretanto, quando essa providência acauteladora é tomada, dúvidas sobre-restam relativamente à validade dos dados obtidos, cuja exatidão repousa no eventual acêrto e clareza com que a descrição tenha sido preparada, e na interpretação que dela façam as fontes inquiridas.

Assim é que além do questionário e das pormenorizadas instruções que o acompanharam, a validade do resultado ficava ainda na dependência de um contato pessoal, bem sucedido, com as empresas informantes.

A fim de obter respostas de valor incontestável era imprescindível que das firmas a serem entrevistadas se obtivesse a mais viva e interessada cooperação. Aliás ninguém ignora que a maneira mais hábil de assegurar essa cooperação se apresenta, via de regra, por ocasião do contato inicial. O entrevistador precisa conquistar a confiança do entrevistado. A fim de tornar satisfatórios êsses contatos foram adotadas as seguintes medidas:

- 1.º) escolher funcionários responsáveis para a delicada tarefa de entender-se com os representantes da firma entrevistada;
- 2.º) - aplicar todo o tempo e o esforço necessários ao sucesso dessa aproximação;
- 3.º) respeitar e manter em caráter sigiloso os dados objeto de coleta.

Com êsse objetivo, a Comissão decidiu solicitar a cooperação do Conselho Nacional de Estatística (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), cujo pessoal, experimentado nesse mister, haveria de facilitar, em grande parte, a execução dessa tarefa. Por outro lado, tendo em vista que as empresas comerciais se mostram geralmente receosas de revelar dados de natureza econômico-financeira, a colaboração do I.B.G.E., instituição tradicionalmente ligada a recenseamentos dêsse tipo, seria, como foi, uma garantia de sigilo, capaz de abrir caminho ao sucesso das aproximações.

No que respeita à escolha da área a ser coberta pelo levantamento, é ela geralmente limitada ao distrito geográfico onde se localiza a organização que empreende a pesquisa — no caso o Serviço Público Federal. Dentro dêsses limites efetivamente se situa o mercado de trabalho de onde advêm a mão-de-obra de que a mesma se utiliza. A delimitação dessa zona é, em geral, determinada pela existência de características comuns, v.g., facilidades de transporte, equivalência do custo de vida, etc.

No caso típico do Serviço Público Federal que, funcionando em todo o território nacional, estende o seu campo de recrutamento a tôdas as regiões do país, essa área necessitava ser, evidentemente, ampliada. O inquérito abrangeu, portanto, a quase totalidade do território brasileiro, tomando-se, porém, as capitais dos Estados como área representativa das diversas regiões geo-econômicas do país.

Uma pesquisa efetuada com êsses cuidados haveria certamente de consumir longo tempo à Comissão.

A verdade, porém, é que quando a amostragem é adequada, e os dados possuem valor estatisticamente incontroverso, ficam automaticamente justificados o tempo e o esforço consumidos. Num levantamento de gênero do que se devia empreender, extensivo a, praticamente, todo o território nacional, a idéia de incluir na pesquisa a totalidade das firmas existentes seria tarefa ingente e talvez improdutiva. Na impossibilidade de fazê-lo, selecionaram-se algumas companhias, na base da população operária respectiva. Êsse critério contudo, é bom salientar, está condicionado à importância econômica da região onde a empresa se localiza. Em numerosas áreas sói acontecer que as firmas mais representativas do sistema de salário vigente possuem número restrito de empregados. Isto geralmente ocorre nas pequenas capitais. A inclusão dessas firmas no levantamento está, entretanto, obviamente justificada.

Aliás, a amostra adequada, selecionada de uma determinada área, é a expressão estatística fiel do comportamento médio de toda a área.

Em que pese, não obstante, a mais acurada seleção das amostras, esforços especiais tinham de ser empreendidos no sentido de obter dados sobre cargos que se pudessem rigorosamente comparar àqueles existentes na organização entrevistadora, no caso o Serviço Público Federal. Constitui, êste problema, um dos mais relevantes da pesquisa. Os cargos públicos, pelo menos em sua grande maioria, diferem substancialmente daqueles existentes nas organizações privadas. Tornava-se, pois, necessário, proceder à seleção de um número razoável de ocupações representativas, sobre as quais deveria recair a comparação.

Aos cargos por tal forma selecionados dá-se, geralmente, a denominação de "classe-chave", porque, finda a pesquisa, e conhecido o nível de salário corrente com que são os mesmos remunerados no campo das atividades privadas, servirão de guia para a fixação comparativa dos vencimentos dos demais cargos no Serviço Público Federal que, pela sua tipicidade, não encontrem correlatos nas atividades não governamentais.

Outro aspecto da pesquisa sobre salário corrente que não devia, nem foi descurado é o relativo aos níveis de remuneração das funções congêneres existentes nas administrações Estadual e Municipal. A pesquisa necessariamente se estendeu a êsse ângulo do problema.

Ao cuidar, entretanto, do levantamento dos níveis de salário, não era possível evitar de estender a pesquisa ao estudo das numerosas formas de vantagem adicional que, embora não constituindo parte integrante do salário, figura como instrumento relevante de incentivo funcional, porque facilita a tarefa do recrutamento e garante a manutenção, em serviço, de pessoal qua-

lificado. Refiro-me aos chamados benefícios adicionais, capitulados no Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União na parte relativa às vantagens: licença, aposentadoria e outros.

São múltiplos e complexos, como se vê, os problemas técnicos envolvidos pela implantação de um trabalho de pesquisa sobre salários. A tarefa exigia o concurso de uma equipe altamente especializada. Impunha-se à Comissão planejar o levantamento, escolher o tipo de informações a serem solicitadas, recrutar, selecionar e instruir considerável grupo de auxiliares para efetuar a distribuição dos questionários e orientar, pessoalmente, os informantes, sobre a maneira de preenchê-los.

Pareceu, portanto, aconselhável, obter assessoramento técnico para a tarefa especializada de estudar e selecionar os métodos e processos de trabalho que se deveriam seguir na realização das pesquisas.

Constituiu-se para isso um setor especializado da Comissão: o "Setor do Plano de Remuneração", o qual deveria incumbir-se, de imediato, das seguintes tarefas:

- a) preparação de planos para a coleta de dados no mercado de trabalho;
- b) elaboração de questionários;
- c) elaboração de instruções detalhadas para o preenchimento dos questionários;
- d) treinamento dos servidores que deveriam orientar os informantes sobre o preenchimento dos questionários;
- e) estudar os questionários preenchidos;
- f) estudar, em cooperação com o I.B.G.E., a tabulação conveniente dos dados coletados;
- g) analisar as características típicas de certo número de cargos públicos, representativos, a fim de selecionar as classes-chaves necessárias à efetivação do levantamento;
- h) preparar a especificação sumária das referidas classes-chaves;
- i) compilar, analisar e interpretar os dados obtidos, a fim de fornecer as bases para fixação do novo plano de remuneração;
- j) orientar a preparação de quadros estatísticos e diagramas demonstrativos do resultado final das pesquisas;
- k) estudar e propor o esquema e tabela final de salários do Plano de Remuneração.

O resultado final do levantamento efetuado está expresso nos quadros e gráficos que acompanham o projeto ora em curso no Congresso Nacional e de que os Senhores poderão obter um exemplar com o coordenador destas reuniões.

Vejamos, agora, a rotina dos trabalhos executados e os processos particulares de análise seguidos no exame dos dados coletados.

Primeiramente, estabelecidas as bases para a realização do levantamento, traçou a Comissão, em função do limitado tempo de que dispunha para

conclusão dos estudos de que ficou incumbida, um roteiro de trabalho, que é o que figura à pág. 22 do *Diário do Congresso*. Simultaneamente e tão logo os trabalhos preliminares de separação e análise dos questionários do Plano de Classificação de Cargos se revelou em fase adiantada, iniciaram os técnicos a escolha e determinação das classes-chaves que deveriam constituir objeto de comparação.

Três critérios deveriam presidir à seleção desses cargos:

- a) serem cargos de bem definida especificação;
- b) serem cargos de um tipo facilmente encontrável nas atividades privadas;
- c) serem cargos representativos dos vários e diversificados grupos de ocupações existentes no Serviço Público Federal.

Constituiu ainda outra preocupação da Comissão cuidar com que as informações sobre salários fossem correspondentes à retribuição daquelas funções logo após o ingresso do servidor, a fim de que os dados fornecidos pudessem equivaler ao que se entende, na sistemática de pessoal no Serviço Público Federal, por classe inicial de carreira. A razão desta providência é óbvia, visto que a idéia central da pesquisa era obter dados sobre a remuneração adequada da função e não sobre o salário do ocupante eventual da mesma em dado momento da sua vida funcional.

Esse intento se efetivou não somente através das instruções detalhadas expedidas para preenchimento dos questionários, mas pelo próprio cuidado empregado na técnica de descrição das referidas classes-chaves, para a qual se tornava necessária, por conseguinte, uma redação final satisfatória: sucinta, clara, objetiva e ao mesmo tempo inteligível para os ocasionais informantes das empresas particulares, em geral pouco familiarizados com a nomenclatura adotada no Serviço Público.

Exemplos típicos dessas especificações encontram os senhores à página n.º 34, do *Diário do Congresso* citado.

Ultrapassado este período preparatório, imprimiu-se imediato avanço ao trabalho com a fixação das áreas que deveriam ser cobertas pela pesquisa.

Inicialmente, levantou a Comissão um quadro demonstrativo da frequência de localização dos funcionários federais pelas Capitais dos Estados e principais Municípios; com relação a estes últimos procurou-se obter igualmente informações relativas aos índices de população respectiva.

A análise destes informes confirmou em definitivo a convicção de que a pesquisa deveria limitar-se às Capitais dos Estados, providência que sobre economizar o tempo e as verbas disponíveis, ficava justificada em virtude do número restrito de servidores lotados nas cidades do interior, exceção feita de raríssimos Municípios onde se localizam organizações industriais do Estado. Estas exceções, todavia, não conduziam a nenhuma nova conclusão, de vez que nessas regiões os salários predominantes seriam provavelmente influenciados pelo nível dos vencimentos pagos aos próprios servidores federais.

Fixadas, por êsse modo, as zonas geográficas a serem cobertas pelo estudo, passou a Comissão ao exame do segundo aspecto do problema, a seleção das firmas a serem individualmente entrevistadas.

Por certo a inclusão no levantamento de tôdas as firmas localizadas na região escolhida transformaria a pesquisa em tarefa ingente e talvez inútil, dada a pouca expressão estatística que algumas dessas firmas por certo apresentariam.

Algum critério diretivo deveria, entretanto, fixar-se.

Ainda nesta fase pareceu conveniente efetuar um levantamento prévio, destinado a revelar os tipos de emprêgo existentes nos diversos gêneros de estabelecimentos particulares. Para essa amostragem selecionaram-se as Capitais de São Paulo e Paraná e o levantamento, efetuado segundo dados fornecidos pelo I.B.G.E., pode ser conhecido pelo exame do mapa que figurá à página 33 do *Diário do Congresso*.

Concluída essa fase preparatória, apenas restava elaborar os questionários destinados ao registro das informações. Longo período de debates se consumiu na elaboração dêsses instrumentos básicos do inquérito. Atingida porém, essa etapa dos trabalhos, de que se encontrarão os modelos em anexo ao Relatório da Comissão, empreendemos a tarefa de estabelecer as normas e métodos para a apuração dos dados ali, porventura, compilados.

Decidiu-se que a primeira etapa deveria consistir na revisão e crítica dos questionários do ponto de vista da consistência geral. A revisão teria por objetivo identificar quaisquer falhas provenientes da maneira como tivessem os mesmos sido preenchidos e sanar interpretações acaso divergentes das classes-chaves.

Como resultado dessa análise os questionários seriam classificados em dois grupos:

1.º) Aquêles considerados aceitáveis e em condições de ser imediatamente tabulados;

2.º) Aquêles considerados deficientes, sob qualquer aspecto e que, por isso mesmo, estivessem a exigir verificação. Os questionários enquadrados neste segundo grupo deveriam ser devolvidos para revisão, *in loco*, sempre que possível, na conformidade de instruções específicas que seriam para cada caso expedidas.

Em seguida todos os salários indicados deveriam ser convertidos a uma base padrão de tempo de trabalho semanal (trinta e três horas ou quarenta horas, dependendo da maior ou menor freqüência com que êsses números aparecessem nos questionários). Os salários indicados na base hora, dia, semana, quinzena, mês ou ano, seriam todos, uniformemente, convertidos à base mensal.

Os salários indicados em base horária 5% abaixo ou acima do padrão semanal escolhido não necessitariam ser convertidos.

O valor mensal, total dos auxílios de manutenção assim consideradas as refeições, uniformes, etc. recebidos pelo empregado, seria adicionado ao salário mensal resultante da conversão de que trata o parágrafo anterior e o

total assim obtido para cada empregado se registraria em espaço apropriado, reservado à Comissão.

Estabelecidas, por êsse modo certas normas para estudo dos questionários, enfrentou a Comissão o problema de selecionar pessoal habilitado à realização das entrevistas.

Selecionados os instrutores, bem como o grupo de recenseadores que deveria incumbir-se da visita às firmas localizadas no Distrito Federal, ficaram os técnicos da Comissão encarregados de ministrar-lhes cuidadoso treinamento especializado, o que se fêz através de várias reuniões onde eram minuciosamente estudados os questionários e fornecidas pormenorizadas instruções sobre a maneira como deviam os mesmos proceder na realização do inquérito.

Em seguida se elaboraram e transmitiram instruções específicas sobre a maneira de preenchê-los. Advertiu-se que o entrevistado não deveria colher informações sobre ocupações outras que não constassem da relação das classes-chaves. Explicou-se que para identificar uma determinada ocupação, dentro da empresa entrevistada, o entrevistador deveria guiar-se pelas descrições de classes-chaves para êsse efeito preparadas. Uma vez, porém, identificada a ocupação deveria registrá-la pelo título que lhe correspondesse na relação, e não por aquêle pelo qual o referido emprego fôsse eventualmente conhecido na empresa entrevistada. O entrevistador deveria ainda certificar-se de que o emprego para o qual estava pesquisando as bases de salário fôsse realmente enquadrado em todos os sentidos (e respeitados, se possível, todos os detalhes), dentro de alguma das descrições constantes da relação. Pediu-se-lhes que, em nenhuma hipótese, se deixassem guiar pela simples verossimilhança de títulos de ocupações. Fêz-se empenho em lembrar que toda fidedignidade do levantamento dependeria do cuidado emprestado pelo entrevistador à seleção dos tipos de emprego, nesta fase do trabalho. Solicitou-se dos mesmos que não incluíssem nos questionários informações relativas ao salário de empregados cujas autênticas atribuições se não enquadrassem, substancialmente, naquela lista, ainda que os referidos empregados possuíssem qualificações pessoais capazes de, aparentemente, justificar êsse enquadramento. Isto por que a finalidade do inquérito, segundo se esclareceu, era apurar o salário atribuído à efetiva execução de determinadas funções, independentemente das possíveis qualificações pessoais dos que as executassem. Advertiu-se aos entrevistadores de que o item "horas semanais de trabalho" era considerado de suma importância para os resultados do inquérito, uma vez que as comparações de salário seriam posteriormente feitas na base do período semanal, legal, de trabalho, do funcionalismo público federal. As pesquisas não poderiam deixar de levar igualmente em consideração, entretanto, certos benefícios, de ordem econômica, que o empregado recebe em razão do seu cargo, e os quais, de um modo ou de outro, constituem uma forma de remuneração de trabalho. E' óbvio que o empregado que recebe refeições gratuitas ou indumentária de serviço, está tendo um acréscimo sobre os seus salários. As vantagens dessa ordem necessitam ser igualmente computadas e somadas ao montante em dinheiro que o empregado recebe dos cofres da empresa porque é o total assim obtido que exprimirá o valor real dos seus salários.

Também nesse sentido instruções pormenorizadas foram dadas aos entrevistados. Adiantou-se-lhes, por exemplo, que na coluna "E" do questionário somente registrassem o valor estimativo das refeições fornecidas gratuitamente ao empregado pela Organização, cuidando para que na estimativa do valor das refeições fôsse considerado, sempre que tais informações pudessem ser obtidas, o custo exato das mesmas para o empregador. O entrevistador foi prevenido para que não tentasse qualquer estimativa na base do quanto tais refeições poderiam ter custado ao empregado, caso êle as fizesse às suas próprias expensas, porque o levantamento objetivava conhecer apenas quanto tais refeições teriam efetivamente custado ao empregador. No que toca ao valor estimativo mensal do alojamento ou habitação fornecida ao empregado pela Companhia sob a responsabilidade financeira desta última, iguais anotações deveriam ser feitas, indicando-se o caráter geral da acomodação ou alojamento fornecido (casa, apartamento, dormitório, etc.), mas não incluindo, em nenhuma hipótese, o alojamento fornecido se, como resultado da habitação nas cercanias da empresa, o empregado ficasse sujeito a chamadas fora de hora, visto que neste caso o empregador estava fornecendo habitação para sua própria conveniência (exemplo típico desta situação ocorre com os zeladores de edifícios).

As pesquisas, entretanto, como já ficou anteriormente esclarecido, deveriam entender-se à obtenção de informações relativas às vantagens adicionais, recebidas pelo empregado, de natureza não econômica, ou pelo menos impossíveis de ser convertidas em expressão monetária. Questionários especiais se elaboram para êsse fim. Do mesmo modo instruções detalhadas se forneceram sobre a forma de preenchê-los. Pareceu necessário à Comissão, a fim de evitar equívocos impossíveis de ser corrigidos *a posteriori*, esclarecer que entre os diversos tipos de benefícios para os quais se desejava obter informações, alguns estariam já previstos em lei, sendo a sua concessão, por parte do empregador, obrigatória. O objetivo da indagação, nestes casos, era saber se a firma entrevistada concedia vantagens adicionais, além daquelas que a legislação estipulava.

Também esclareci que a pesquisa se estendeu às organizações de direito público, tais como os governos estaduais e os governos municipais das Capitais dos Estados. Nos anexos do relatório os interessados em conhecer a maneira como se procedeu ao levantamento dêsses dados encontrarão farta documentação constituída de modelos de questionários, gráficos estatísticos, quadros e tabelas diversas.

Obtidos de volta os questionários, iniciou-se o estudo e análise dos resultados finais do levantamento.

Na análise estatística então empreendida, adotaram-se como promédios descritivos dos salários os 1.º e 3.º quartis e a mediana, à vista de melhor descreverem os grupos de salários ou contingentes existentes abaixo ou acima dos mesmos. Desprezaram-se, pela distorção infalível que emprestaria ao resultado dos estudos, os mínimos e máximos encontrados em cada caso.

Um mapa descritivo foi cuidadosamente levantado com base nesse critério estatístico. Nesse quadro, convém explicar, a primeira coluna se obteve pela média aritmética dos valores mencionados na explicação precedente.

(Q1, Md., Q3), referentes aos dados do Distrito Federal e São Paulo. A segunda coluna consiste nos dados da coluna anterior, porém transformados em percentagens, sendo estas tomadas à base de um índice 100 que representa o salário mínimo respectivo. Na terceira coluna figuram os salários médios percentuais, ponderados, referentes aos Estados que ali se indicam. A ponderação foi estabelecida à vista do número de empregados cujos salários foram arrolados no levantamento. Ainda aqui os dados apresentados são percentuais à base do índice 100 (representativo do salário mínimo), como na coluna anterior. Os dados da quarta coluna foram obtidos pelo mesmo processo acima indicado, à vista, porém, dos dados pesquisados para todas as Unidades da Federação, exceção feita daquelas onde o número de casos fôsse inferior a dez. Os índices de salário mínimo utilizados são os vigentes anteriormente ao Decreto n.º 35.450, de 1-5-54.

Com os dados assim obtidos, iniciou a Comissão os estudos destinados à elaboração da Escala final de remuneração.

A conclusão desses estudos se consubstanciou na tabela que figura à página 100 do *Diário do Congresso*.

Vejamos, porém, com os pormenores possíveis, como se chegou à construção dessa tabela.

A despeito do desejo que tenho de informá-los, tanto mais pormenorizadamente quanto possível, sobre a tabela de vencimento — que afinal deve constituir assunto da maior magnitude — verifico que o tempo de que disponho já se torna relativamente exíguo.

Tentemos, contudo, um estudo do mapa que se encontra à pág. 100 do *Diário do Congresso*.

E' óbvio que tentar justificar essa tabela dentro dos poucos minutos que me restam é tarefa impossível.

Vou tentar examiná-la sob os seus aspectos mais importantes.

Inicialmente convém lembrar um ponto fundamental. Em matéria de técnica de elaboração de escalas de remuneração há dois caminhos a seguir: a adoção do sistema de salários fixos ou a adoção do regime de vencimentos variáveis, a que os americanos denominam, respectivamente, "single rate" e "rate range".

Ambos oferecem vantagens típicas, e desvantagens óbvias. E' claro que o método de salário fixo contribui para simplificar a elaboração das folhas de pagamento, contando com a preferência dos responsáveis pela contabilidade. Nas Empresas Industriais ela facilita enormemente os estudos de estimativa de custo. Nas Empresas privadas, onde o sistema de remuneração é baseado no regime de incentivo na base de produção por peça, é claro que o método de vencimento fixo contará com absoluta preferência. O sistema de salário variável, contudo, traz vantagens apreciáveis. Considerando a sistemática que informa o plano de classificação, e tendo em vista que a promoção se fará sempre de um cargo de menor dificuldade para outro mais complexo, e portanto exigindo qualificações diferentes do servidor, é natural que pensemos numa maneira de compensar os servidores que, embora não preenchendo as condições necessárias para a promoção ou o acesso, tenham, entre-

tanto, revelado merecimento no cargo que presentemente ocupam. É ao mesmo tempo uma forma de reconhecer e compensar a experiência que o tirocínio deu ao referido servidor.

Assim, a promoção tem a significação de uma nova nomeação e significa, de fato, que a administração, reconhecendo em seu servidor qualificações para exercer um cargo de maior responsabilidade na organização, resolve promovê-lo para esse cargo. Pode acontecer porém que a administração, embora não constatando em certo servidor méritos reais para promovê-lo, reconheça nele, entretanto, uma dedicação ao serviço, um zelo funcional, uma aplicação tais que julgue razoável conceder-lhe uma melhoria-prêmio de salário, sem que isto signifique provê-lo noutro cargo.

Com base nessa idéia, deliberou a Comissão adotar o método de salário variável, pelo qual se entende que cada cargo, ao invés de um vencimento fixo, terá uma seqüência de vencimentos. Para facilitar a estruturação de um método como o descrito, elaborou-se a Escala ou Tabela que os senhores vêem à pág. 100 do *Diário do Congresso* de 11-9-53 — Suplemento.

Por essa escala, teremos 18 níveis, mas cada um desses níveis se subdivide, horizontalmente, numa série de graus, ou “referências”, como são ali denominados. Todos os cargos públicos, daqui por diante, deverão ser enquadrados num desses níveis. Seja, por exemplo, o Oficial de Administração. Como se sabe a ocupação denominada Oficial de Administração, dada a variedade de atribuições que a caracteriza, foi considerada como sendo uma série de classes, composta de três classes: A, B e C. Como sabem, também, em cada uma dessas classes estão grupados cargos de diferente nível de dificuldade. Por isso entendeu a Comissão, segundo a avaliação a que procedeu, de enquadrá-los, respectivamente, nos níveis, 11, 13 e 15. Temos, pois, que na *carreira* ou “Série de Classes” de Oficial de Administração, a classe inicial está enquadrada no nível 11. Entretanto, quanto vale, em dinheiro, o nível 11? Abram a tabela e aí verão: Vencimento Base: 6.900,00 — Na realidade, porém, isso seria um salário fixo. E o método adotado, como vimos, foi o de salários variáveis. Temos pois que o nível 11, na realidade, tem um vencimento variável, ou seja, uma Escala, ou um “rate range”, que vai de Cr\$ 6.900,00 a 8.400,00. Isto pôsto, um Oficial de Administração “A” que supostamente jamais se habilitasse a ocupar o cargo mais difícil de Oficial de Administração “B”, nem por isso teria uma situação estante pois que, com o correr dos anos, — desde que revele condições mínimas de merecimento para continuar no exercício do cargo, — irá paulatinamente progredindo e ao fim de certo tempo estará ganhando não mais Cr\$ 6.900,00, e sim 8.400,00.

Esta progressão, entretanto, deverá ocorrer automaticamente, e como não se trata de movimento de funcionário de um cargo para outro, mas de simples melhoria de salário no mesmo cargo, ela não depende de existência de vaga, nem é competitiva, o que significa, que, havendo 50 ou 100 funcionários no vencimento-base de Oficial de Administração “A” — Cr\$ 6.900,00, ao fim de 3 anos todos passarão à referência I do mesmo nível, ou seja, Cr\$ 7.150,00.

Em todos os níveis o número de progressões horizontais é o mesmo. Temos, pois, 18 níveis de salário cada um deles subdividido, horizontalmente em 7 graus (um vencimento-base e 6 melhorias).

E' claro que um dos problemas surgidos ao construirmos a escala foi a questão de decidir: 1.º) o número de graus, ou referências que deveria ter cada nível e 2.º) o valor de cada melhoria.

Os teóricos da administração de pessoal sustentam longas e por vèzes fastidiosas discussões em tôrno dêstes dois pontos.

Na prática, porém, a Comissão se viu em face de uma realidade incontestável: as limitações impostas pela capacidade financeira do Erário. Os senhores encontrarão, por exemplo, em certos tratados de administração de pessoal a afirmativa de que cada progressão horizontal não deve ser inferior a 20% do salário. E' claro que uma progressão de tal ordem seria impraticável, porque nos levaria por exemplo a construir o nível 11 com os seguintes valores: vencimento base Cr\$ 6.900,00; 6.^a referência Cr\$ 20.554,80.

Considerando que após a 6.^a progressão teríamos ainda dois adicionais por tempo de serviço, o oficial de administração após 25 anos de serviço, mesmo sem que tivesse obtido qualquer promoção (no sentido técnico do vocábulo) estaria ganhando mais do que um Ministro de Estado.

Assim foi que a Comissão, ao elaborar essa tabela, se viu face a um conjunto de limitações que eu gostaria, — mas infelizmente não poderei — examinar com detalhe, porque já esgotei o tempo de que dispunha para falar-lhes. Posso, entretanto, em resumo, assim enumerá-los:

a) necessidade de cingir-se a uma despesa total previamente determinada.

b) necessidade de estruturar a Escala de modo a permitir um substancial aumento de vencimento nas promoções verticais e acessos.

c) necessidade de construí-la de modo a permitir uma sequência de melhoria de salário em cada nível.

d) necessidade de dar a tais melhorias um valor razoável.

e) necessidade de limitar essas progressões horizontais ao total de 18 anos, visto que a lei já prevê adicionais após os 20 e os 25 anos de serviço.

f) necessidade de estabelecer um interstício para essas melhorias automáticas de modo que as mesmas não sobrecarregassem demasiadamente o Erário nem se anulassem pelo efeito da demora (foram assim fixadas 6 melhorias de 3 em 3 anos, ou seja: 18 anos).

g) necessidade de limitar o tópo da escala em Cr\$ 18.000,00 a fim de permitir, acima dêsse índice, uma disponibilidade para a fixação da remuneração dos cargos de direção.

h) necessidade de limitar a escala ao vencimento dos Ministros de Estado — fixados em lei.

i) conveniência de construir a Escala de modo a que a referência final de cada nível fôsse sempre maior do que a inicial do nível imediatamente

superior, tendo em vista que é de boa técnica reconhecer que o servidor do nível "A", após certo tempo de experiência, tirocínio, e prática de serviço, pode ser considerado mais útil à administração do que o servidor do nível "B" que acaba de ingressar nesse cargo. Isto pôsto o Oficial de Administração "A" (nível 11), após 9 anos de serviço ganhará a mesma coisa que o Oficial de Administração classe "B" (nível 13) que acabou de ingressar nesse cargo. Isto deve ser, pelo menos teòricamente, um ponto de vista defensável.

j) necessidade de fazer com que tanto as progressões horizontais, como a diferença vertical de vencimento para promoções e acesso siga em escala crescente (cada vez maior, quanto mais alto o nível).

Com êstes pontos básicos norteando o trabalho, foi que se entregou a Comissão à tarefa de construção da Escala que acabamos de examinar.

Creio haver abordado todos os pontos que mereciam consideração. E' possível que em alguns dêles não tenha descido ao desejado detalhe. Alguns aspectos, talvez, que gostaria de abordar com maior profundidade, ficaram prejudicados dada a exigüidade de tempo.

Quem sabe poderei fazê-lo noutra oportunidade que me seja oferecida de conversar com êste agradável e atento auditório.

Antes de terminar, quero apenas agradecer a atenção que me dispensaram e pedir que me perdoem se fui muitas vêzes pouco explícito e quase sempre demasiado prolixo.

SUMMARY

1. The A. aims at an interpretation of the Position Classification and Pay Plan bill which is, at present, pending before Congress. Emphasis is placed on the Pay Plan since the A. has worked as Technical Assessor to the Commission on Position Classification for the sector of the Pay Plan.

2. Position Classification and Pay Plan as closed related but separate categories not to be confused with each other.

3. The purpose of position classification is to provide an objective and comprehensive picture of each position within the public service, in order to make possible the several phases of personnel administration, viz., selection, placement, training and promotion.

4. Payment of both civil servants and industry employees not based on realistic foundations in the recent past, its criteria generally subject to the discretion of executives; the interference of the spoils system.

5. The concept of "just salary" and "De Rerum Novarum". The principle of "equal pay for equal work". The movement towards collective bargaining. The emergence of serious studies on the rational planning of wages and salaries.

6. Job evaluation and the scientific basis of pay plans in the history of American industrialism. Strikes often eliminated through adoption of such bases.

7. State intervention in the disputes between management and employees: collective bargaining stimulated, trade unions legalized, the right to strike recognized, the principle of profitsharing postulated, side by side with the institution of minimum wages.

8. The principle of the primary and superior interest of the Administration as contrasted with the erroneous notion of conflicting interests between the Administration and its body of employees.

9. The necessity of distinguishing between job analysis and job evaluation. The problem discussed. The two elements indispensable for the establishment of a satisfactory pay plan.

10. The complexity of the systems of payment. The premium plan. The concept of living wages. The specific difficulties of a pay plan for the civil service.

11. The ever-changing character of technical management and of advisory activities, thus requiring special payment criteria.

12. The variety of factors to be taken into account in the establishment of a pay plan for the civil service: the systems that prevails in industry; the policies adopted by other government agencies; the financial conditions of the treasury; the cost of living.

13. The survey of the actual salaries and wages prevailing in the community as a preliminary step of any position classification and pay plan. Methods of procedure for collecting data.

14. The procedures adopted by the Commission for such collection of data minutely analyzed. The cooperation of the "Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística".

15. The tasks of the sector of Pay Plan of the Commission enumerated and discussed.

16. Criteria adopted by the Commission for the selection of key classes.

17. The areas to be covered by the survey finally determined, being largely restricted to the State capitals. Some municipalities also included in it. Selection of the private companies asked to fill in the questionnaire and to be interviewed.

18. Questionnaires classified into (1) those considered acceptable and ready to be immediately tabulated and (2) those deemed deficient in some respect, thus requiring verification. The latter to be returned for reviewing in their places of origin.

19. The pay plan finally elaborated on the bases of data thus collected and analyzed. The alternative between the single rate and the rate range systems of payment. The latter solution adopted. The eighteen grades, each horizontally divided into seven steps.

20. Criteria that the Commission had to follow as regards maximum total personnel expenditures, possibility of granting a substantial salary raise, and limitation of top salaries of career positions.

Evitar o crescimento desnecessário do número de servidores, torná-los mais eficientes e melhor remunerados deve ser a linha mestra no tocante à política de pessoal. Disso depende, em grande parte, a elevação dos atuais padrões de eficiência do serviço público.

Gen. Juarez Távora

Que é o Serviço de Documentação do MTIC

JOEL SILVEIRA

(Diretor do Serviço de Documentação
do MTIC)

Com a colaboração de

Orlando Carlomagno

Huguenin

(Redator do mesmo Serviço)

QUALQUER serviço de documentação, seja qual for a amplitude de suas atividades ou os recursos técnicos e materiais de que disponha, representa sempre algo de útil à cultura, à administração pública, ao progresso geral da nação, enfim, sob os seus variados aspectos.

Ao contrário do que muitos podem supor, tal serviço não representa apenas a coleta, seleção e arquivamento de documentário esparso, mas, também, sua utilização, em tempo oportuno, tornando-o de fácil localização e acesso às instituições e ao público orientando a todos acerca dos assuntos de interesse de cada um.

Longe de constituir um aparelhamento rigidamente burocrático — dessa burocracia esclerosada e paralizante que tanto tem prejudicado o Brasil — um serviço de documentação que realmente mereça esse nome é, ao contrário, um organismo ativo, dinâmico, empreendedor, desdobrando-se em tantas tarefas quantos lhe sejam possíveis, no sentido de bem servir à coletividade. E foi, justamente, por pensar dessa maneira que procuramos imprimir ao Serviço de Documentação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio uma orientação de molde a atender cabalmente às suas atribuições, ao mesmo tempo, que ampliávamos, com os recursos disponíveis, seu raio de ação.

* * *

O Serviço de Documentação em apêço é constituído de quatro sub-unidades administrativas: a Seção de Documentação, a Seção de Publicações, a Seção de Informações e a Biblioteca. Cada uma dessas subunidades desin-cumbe-se de tarefas específicas, colaborando, concomitantemente, com as demais, a fim de que todas, em conjunto, atinjam a máxima eficiência e rendimento de trabalho.

A Seção de Documentação compete coligir, ordenar, classificar, guardar e conservar, em arquivos adequados, a documentação recebida não só do MTIC como de outras procedências, relativa a trabalho, indústria e comércio.

Além disso, a referida Seção mantém um fichário completo e presta informações ao público sobre assuntos relacionados com as atividades do MTIC e sobre matéria trabalhista publicada na imprensa local e dos Estados.

Para atender integralmente aos constantes pedidos de informação, através dos serviços já mencionados, a Seção de Documentação executa diariamente um intenso trabalho de leitura e recorte de jornais e outras publicações, dispondo, assim, de farto material de pronta consulta, devidamente catalogado.

Como é fácil de imaginar, depois de algum tempo o espaço disponível no arquivo da Seção de Documentação fica reduzido a zero... Daí surge, naturalmente, um sério problema, que foi resolvido — no caso particular do Serviço de Comunicações do M.T.I.C., da seguinte maneira:

Depois de decorrido prazo julgado suficiente para a utilização dos documentos de que estamos tratando, são estes enviados ao Arquivo do Serviço de Comunicações do M.T.I.C. ou ao Arquivo Nacional. Os papéis sem número de protocolo e sem mais utilidade para a administração, visto já terem produzido seus efeitos — como acontece, por exemplo, com os relatórios parciais já incluídos em relatórios gerais — são inutilizados, depois do devido exame, por uma comissão do M.T.I.C. criada para tal fim.

Assim, fica sanada a carência do espaço na Seção de Documentação, pelo menos em parte, porquanto o ideal seria que não só a referida sub-unidade administrativa do Serviço de Documentação como todas as demais que integram esse Serviço dispusessem de instalações mais amplas, que facilitassem o trabalho intensivo que realizam no presente momento.

Estuda, atualmente, a Seção em aprêço, a reorganização de seu arquivo, tornando-o mais eficiente, bem como a revisão das pastas de recortes de jornais e revistas anteriores a 1952, transferindo-se esse acervo para local mais acessível a seus consulentes e abrindo, assim, espaço para novas pastas que se formem.

Passemos, agora, à Seção de Publicações, a qual é encarregada de distribuir publicações do M.T.I.C. e outras diversas, recebidas de Ministérios, entidades sindicais e culturais, etc. Trata-se de uma seção que movimentava ininterruptamente um grande acervo, não só distribuindo como, também, redistribuindo publicações que lhe chegam em pacotes às vezes de dez ou mais exemplares, de várias instituições, tais como a Organização Internacional do Trabalho, a Organização das Nações Unidas, Ministérios de vários países, etc.

É desnecessário, por certo, encarecer a importância de tal trabalho, que muito contribui para a disseminação de conhecimentos sobre os mais variados assuntos e particularmente, os concernentes à legislação trabalhista e às atividades sindicais.

Entre as publicações distribuídas pela referida Seção, por todos os órgãos do M.T.I.C., nesta Capital e em todo o País, podemos citar o "Boletim do M.T.I.C.", bem como o seu "Índice" (relativo a vários números); "Leis Trabalhistas Brasileiras, de 1930 a 1952", de autoria de Braga de Sousa; "Estudos de Direito Eleitoral Sindical", de Brandão Filho; "Boletim Bibliográfico da Biblioteca do M.T.I.C."; "Interpretação e Prática da Legislação Trabalhista Brasileira", de autoria de F. Moura Brandão Filho e José Gomes Tala-

rico; Organograma do M.T.I.C.; e “Organização Sindical Brasileira”, que contém uma relação de todas as entidades sindicais registradas no País, até 31 de dezembro de 1953, relação essa pela primeira vez publicada no M.T.I.C., sendo que a próxima edição já em preparo, relacionará as entidades sindicais registradas até março do corrente ano.

As publicações que acabamos de mencionar constituem, inegavelmente, fonte de pesquisa e consulta do mais alto valor para as entidades sindicais e para o administrador público, bem como para os juristas, patrões, empregados e estudiosos do assunto. Distribuindo-as, através de sua Seção de Publicações, o Serviço de Documentação do M.T.I.C. está contribuindo, certamente, para o esclarecimento geral em torno das leis normativas das relações entre empregados e empregadores e acerca dos preceitos legais que regem a vida associativa profissional — matéria cujo conhecimento, por uns e por outros, evita inúmeros choques desnecessários e processos sem base legal.

A Seção em aprêço está preparando, agora, novos números do “Boletim do M.T.I.C.”, uma “Relação dos Jornalistas Profissionais” (de todo o País, Estado por Estado), assim como a “Relação dos Jornais e Estações de Rádio do País” e “Biblioteconomia”.

Todas essas publicações que vimos citando constituem separatas do “Boletim do M.T.I.C.”.

Vejamos, a seguir, a Seção de Informações, cujas atividades, pela sua importância e características peculiares, são de inestimável valor, tanto para o Ministério e seus órgãos subordinados como para o grande público que a procura.

É preciso esclarecer, desde logo, que as informações prestadas por esta Seção diferem, quanto à fonte, das que são facultadas pela Seção de Documentação. Enquanto esta última, como dissemos, colige, seleciona e arquiva matéria publicada em jornais e revistas, a Seção de Informações tem como fonte o “Diário Oficial” e as atividades do M.T.I.C.

Assim sendo, esta Seção tem por objetivo prestar ao público informações, esclarecimentos e instruções sobre as atividades do M.T.I.C., realizando, também, campanhas publicitárias em torno dos assuntos de sua competência.

São, ainda, atribuições da mesma Seção: Divulgar matéria informativa e noticiosa que contribua para a maior difusão de conhecimentos sobre as atividades do Ministério; fornecer aos órgãos de difusão que os solicitarem os elementos necessários ao desempenho de suas tarefas, bem como encaminhar aos mesmos o noticiário das atividades do M.T.I.C., cuja divulgação seja de interesse; realizar exposições sobre assuntos da competência do Ministério manter um fichário de todos os atos oficiais, decretos, leis, portarias ministeriais e dos demais órgãos do M.T.I.C., circulares, memorandos, tudo, enfim, que se relacione com a administração pública, sendo tal fichário desdobrado em três: o de ordem cronológica, o de assuntos e o de jurisprudência (administrativa-pessoal) e previdência social, trabalhista e previdência social, propriamente dita).

Uma tarefa de grande interesse e importância é a que compete, também, a esta Seção, no terreno das pesquisas sobre legislação brasileira. Dessas

atividades, derivam o serviço de referência legislativa e o serviço de recortes de textos oficiais (decretos, leis, portarias, etc.) que são classificados em ordem alfabética e cronológica.

Muitas vezes, torna-se preciso tirar cópias de leis, decretos, portarias, circulares e outros documentos oficiais, a fim de atender a pessoas interessadas em assuntos do Ministério e aos pedidos dos departamentos e outros órgãos do mesmo. Não raro, é necessário, para tal, realizar um considerável trabalho de transcrição, que enche muitas páginas datilografadas; e é nesse momento que se percebe, como em outras ocasiões, o elevado espírito de colaboração existente entre as diferentes sub-unidades do Serviço de Documentação do M.T.I.C., pois não falta à Seção de Informações, na emergência, a ajuda de elementos das demais seções que realizam, assim, um excelente trabalho de equipe.

A Seção de Informações faz, outrossim, empréstimo de periódicos oficiais, coleções de leis, recortes e folhetos.

Seu serviço de pesquisas, já mencionado linhas atrás, é feito em grande parte através de ementários, atendendo, dêsse modo, às consultas e pedidos de informações constantes, acêrca de assuntos administrativos e de ordem geral.

Desde abril de 1954, está sendo confeccionado o "Resumo Informativo" órgão mensal de divulgação de todos os atos oficiais, administrativos e funcionais e das atividades dos diversos órgãos do M.T.I.C. Nesse "Resumo Informativo", a matéria está classificada segundo os respectivos órgãos ministeriais mencionados.

A referida publicação serve não só para informação ao público e aos diferentes setores administrativos como, também, para a confecção de futuros números do "Boletim do M.T.I.C.", com a diferença de que neste a matéria é grupada de acôrdo com o assunto e não pela procedência dos documentos.

Não obstante a modéstia de suas instalações — que reflete, aliás, a modéstia de todo o Serviço de Documentação — a Seção de Informações desenvolve trabalho intenso e proveitoso, em prol da maior eficiência administrativa e do elevado número de pessoas que ali são atendidas diariamente.

Resta-nos dizer algo, a esta altura, sôbre a Biblioteca, que é a "sala de visitas" do Serviço de Documentação...

Abramos, aqui, um parêntesis: Muita gente, que sobe e desce pelos elevadores ou pelas escadas do Palácio do Trabalho, não sabe que ali, no segundo pavimento, existe uma boa Biblioteca, aberta ao público desde às 9 até às 21 horas, diariamente, excetuando-se os sábados, quando todo o Ministério faz meio expediente e os domingos, em que não funcionam as repartições governamentais. Todavia, êsse desconhecimento de muitos acêrca da existência de tão útil instituição vem-se tornando cada vez menor, aumentando, por isso, dia a dia, o já elevado número de freqüentadores habituais de seu salão de leitura, da sala de referências e do balcão de registro e empréstimo de livros.

Logo à entrada, pelo lado de fora da porta principal, o visitante depara com duas vitrinas, uma contendo livros que se encontram no vasto acervo da Biblioteca e outra apresentando publicações que são distribuídas pela S.P.

Penetrando no recinto da Biblioteca, temos, à direita, o citado balcão de registro e empréstimo de publicações, onde, através de um sistema de fichas adequado, mantém-se rigoroso controle das obras em consulta na sala de leitura ou retiradas da instituição por prazo determinado (o qual, geralmente, é renovável).

A seguir, no corredor que leva à sala de leitura, o catálogo-fichário geral, à disposição dos leitores, contém, por ordem alfabética de autores, títulos e assuntos, indicações precisas sobre todos os livros e outras publicações existentes nas estantes ou em poder dos leitores, ou seja, os volumes que constituem o acervo da Biblioteca.

Na sala de leitura, os leitores têm acesso às estantes, depois de devidamente instruídos sobre a retirada e devolução dos livros de sua preferência.

Na sala de obras didáticas, inúmeras coleções, em duplicata ou triplicata, alinham-se nas estantes, prontas para serem utilizadas pelos inúmeros estudantes que, sobretudo em época de exames e provas, procuram a instituição biblioteconômica do Ministério do Trabalho.

Em frente à entrada principal, encontra-se a sala onde se acha instalada a chefia e secretaria da Biblioteca, bem como os serviços técnicos de classificação e catalogação, sendo ali, também, guardados os livros raros, cuja retirada do gabinete da direção do Serviço de Documentação promovemos, por vários motivos, sobressaindo a necessidade de colocar tais obras em local mais acessível ao público e a questão lógica de competir à Biblioteca sua guarda e conservação.

Tomando-se à esquerda, temos a sala de referências, com suas volumosas enciclopédias em várias línguas, álbuns de fotografias, de gravuras e de reproduções de quadros de pintores famosos, revistas, jornais, dicionários, etc.

Criada pelo Decreto-Lei 2.313, de 15 de junho de 1940 e formada com o acervo da antiga Biblioteca da Diretoria Geral de Estatística do Ministério da Agricultura — fundada em 1870 — a Biblioteca do M.T.I.C., além de adquirir, registrar, classificar, catalogar, guardar e conservar obras de interesse para o Ministério, coopera eficientemente com as demais instituições congêneres do serviço público federal, permutando livros e outras publicações, estendendo, dessa maneira, extra-muros, o trabalho de equipe característico do Serviço de Documentação a que está subordinada.

Promovendo o conhecimento pelo público do que se contém na Biblioteca, esta organiza e distribui, periodicamente, listas bibliográficas sobre assuntos de interesse do Ministério e de interesse geral.

Com o crescimento constante do número de leitores, verificamos, logo que iniciamos nossas atividades à testa do Serviço de Documentação do M.T.I.C., a necessidade de ampliar o horário de atendimento ao público em sua Biblioteca, que era das 11 às 17 horas. Assim, como já tivemos oportunidade de dizer anteriormente, o horário atual é de 9 às 21 horas e, aos sábados, das 9 às 12.

Uma outra medida que se impunha e que executamos prontamente foi a criação da Seção do Livro Didático, que possui cerca de 2.500 volumes, para atender aos estudantes pobres e que, por isso, não podem arcar com a despesa de compra dos livros que lhes são necessários. A referida Seção conta com dicionários bilingues para empréstimo e seu acêrvo compreende obras sôbre as mais variadas matérias, nos diferentes ciclos de estudo.

Procurou-se dar, também, nova localização aos serviços da Biblioteca, instalando-os tal como se encontram atualmente, no sentido de dar-lhes maior eficiência e evitar possíveis transtornos, tais como os ocasionados pela passagem, através de sua sala de referências, para as demais sub-unidades do Serviço de Documentação. Assim, o salão de leitura encontra-se na parte mais afastada da ala do 2º andar ocupada pelo Serviço de Documentação, atendendo-se, como é indispensável, às condições de silêncio e recolhimento, exigidas para uma boa e proveitosa consulta bibliográfica. A Seção de Inscrições, a do Livro Didático, a sala de referências, a sala de trabalhos técnicos, também, acham-se melhor instaladas e aparelhadas, inteiramente isoladas entre si e das demais dependências do Serviço.

Visando a proporcionar assistência cultural mais intensa aos trabalhadores, criamos uma Biblioteca Ambulante, para levar às fábricas, em caminhoneta apropriada, livros recreativos, instrutivos e didáticos. Também os sindicatos e outras entidades podem contar com a visita dessa Biblioteca Ambulante, que já se encontra em plena atividade.

Nesse trabalho intenso, felizmente, não temos estado sòzinhos, pois contamos com a cooperação dos demais órgãos do M.T.I.C., como, por exemplo, a Seção Mecanizada da Comissão do Imposto Sindical, que, imprimindo para a Biblioteca inúmeros folhetos, fichas, mapas estatísticos, etc., proporcionou ao Serviço de Documentação uma economia de muitas dezenas de milhares de cruzeiros. E por outro lado, a satisfação do público, o melhor aproveitamento dos estudantes em suas tarefas escolares, o ambiente de solidariedade e entusiasmo pelo que vimos realizando — tudo isso constitui o maior prêmio e o mais poderoso estímulo para novos empreendimentos, que tornam qualquer serviço de documentação um organismo cada vez mais vivo e vivificante...

SUMMARY

1. *The dynamic, enterprising character of a well-deserving documentation service, not confined to collecting, selecting and filing documents, but primarily engaged in their utilization.*

2. *Organization of the Documentation Service of The Ministry of Labour, Industry and Commerce; its three units: Documentation, Publications, and Information and Library. Atributions of ead cunit.*

3. *The reorganization of the Documentation Unit aiming at lending more accuracy and greater efficiency to its files.*

4. *The Publications Unit entrusted with the distribution of printed matter issued by the Ministry as well as the redistribution of publications received from abroad.*

5. *The Information Unit as a centre for interpreting the activities of the Ministry to the public. Its functions analyzed. The survey of Brazilian legislation. The lending of periodicals government documents, pamphlets and clippings.*

6. *The Library as the "reception room" of the Service. Its physical facilities described. Its collection, the text-book department particularly noted. Its staff. Services offered to the public.*

ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

Do velho Exército Profissional ao Cidadão Soldado

HUMBERTO PEREGRINO

(Diretor da Biblioteca do Exército)

ENQUANTO predominou, sólida e suficiente, a burguesia rural, o Exército permaneceu em posição secundária, como organização militar. É verdade que “a formação brasileira foi tão complexa, em seu processo, que admitiu — conforme aguda observação de Nelson Werneck Sodré — a discordância, em verdade berrante, da elaboração, dentro de um estado em que dominava uma classe, de uma força militar que não era, de forma absoluta, representação fiel dessa classe”; muito ao contrário, nas fileiras, na sua intimidade orgânica, ocorrera “a infiltração e até a dominação, de elementos que eram, pela ordem natural das coisas, adversos à burguesia rural.”

Mas quando termina a guerra do Paraguai, “tendo durado mais do que fôra previsto, e tendo exigido, também, maiores sacrifícios e contribuição humana do que se esperava” — é ainda Nelson Werneck Sodré quem o assinala — “o Exército surge como uma obra acabada, de que não era mais possível prescindir, a que se tinha de conferir um lugar.”

Paradoxalmente, o período que se seguiu à campanha do Paraguai, entrando pela República a dentro, por duas décadas, seria um período de crise, embora crise menos aguda do que profunda.

Com efeito, o completo desprezo da experiência da guerra se traduziu, entre outros efeitos, na coexistência de duas mentalidades no seio da oficialidade: de um lado havia os oficiais feitos nos campos de batalha, oficiais de tropa, e de outro lado os oficiais bacharéis, de formação puramente acadêmica, preparados pela Escola da Praia Vermelha, além do mais sob o influxo da filosofia positivista, de sentido pacifista, entorpecedor do espírito militar.

Para ilustrar esse fenômeno bastará recordar que Benjamin Constant, o remarcado mestre da Escola Militar, tendo-se recolhido do Paraguai, por motivo de doença, 4 meses depois apresentava ao Instituto Politécnico u'a memória sobre “Quantidades Negativas”. Sumira bem depressa o soldado, positivamente “esmagado pelo Professor”, como acentuou LICÍNIO CARDOSO.

O Imperador desestimava o Exército, a que chamava “tropa”, ou não lhe apreendia o valor social e político. Daí, no dizer do Gen. Inácio José Veríssimo, ser êle mal pago, mal recrutado, mal constituído. E após a luta, prolongada, áspera, gloriosa, rica de ensinamentos, voltaram os oficiais aos mesmos quartéis, ao mesmo ambiente, à mesma rotina medíocre dos velhos tempos. Não foram codificadas as observações de campanha, não se cogitou

de dar nova estrutura à organização militar. Todo o cabedal de uma preciosa experiência de cinco anos ficou soterrado no esquecimento, na inutilidade. E é por isso que oficiais derivam para o campo político, onde encontrariam oportunidades mais brilhantes para as suas aptidões sufocadas.

Mas êsse Exército que, voltando vitorioso de uma guerra de cinco anos, e se sente abandonado, isola-se, e nesse isolamento se aguça e exacerba o espírito de classe. E é assim que adquire homogeneidade, que se funde num todo sólido, indeformável. Os chefes maiores não são fruto de circunstâncias ou de favoritismo oficial, pois que haviam emergido da luta, selecionados no campo de batalha. Infundem assim confiança e respeito, são chefes incontrastáveis, indiscutíveis. Nada mais natural do que a solidariedade maciça, em tôrno dêles, da corporação ressentida, abandonada, maltratada.

O lance histórico da Revolução Republicana não alteraria substancialmente a situação de divórcio de mentalidade dos dois grupos de oficiais — os novos, republicanos, usinados na oficina acadêmica da Praia Vermelha, e os velhos, pejados de condecorações e de cicatrizes de campanha.

Singularmente, porém, é do seio dos próprios oficiais da formação acadêmica que surge a reação renovadora, aquela que abriria caminho à preparação militar moderna, que compreende o adestramento dos executantes (tropa), em bases essencialmente técnicas e práticas, e o dos dirigentes (Estado Maior) que, a par dos altos estudos militares, devem forrar-se com sólida cultura geral. É uma prodigiosa transformação, a mais ampla, a mais fecunda e a mais traumatizante também, de quantas se operaram na nossa organização militar.

FISIONOMIA DO EXÉRCITO QUE SOFRE A GRANDE TRANSFORMAÇÃO

Para que seguramente se possam aferir as dimensões dessa transformação e compreender-lhe a importância, torna-se mister reconstituir, embora grosseiramente, a fisionomia do Exército que a antecedeu, maciçamente, entranhadamente, o velho exército profissional, herdado do Império, e cujas fileiras se povoavam com elementos de duas origens: voluntariado e recrutamento forçado.

Os voluntários eram, em geral, desocupados, quando não pessoas fugidas à ação policial ou à perseguição de alguma autoridade atrabiliária; somente uns poucos seriam filhos de militares, que por vocação adotavam a carreira paterna, ou rapazes pobres que buscavam o Exército como meio de poderem estudar e elevar-se socialmente; havia ainda os “filhos-família” mal procedidos, que os pais alistavam no Exército, seguindo a tradição portuguesa, como recurso para corrigi-los.

O recrutamento forçado, a que se recorria para cobrir a insuficiência do voluntariado, colhia para os quartéis, muitas vezes, elementos protegidos de pessoas influentes, o que levantava clamores de repercussão até no Parlamento. E então os Gabinetes, atendendo a êsses interesses que lhes afetavam a sorte eleitoral, agiam reduzindo ao mínimo os efetivos militares.

Resultava daí que as fileiras do Exército constituíam-se, na grande parte, com homens de condição humilde, que nelas se abrigavam da miséria, em

geral gente de côr, como decorrência da posição que lhe tocava na estrutura econômico-social brasileira, naquelas alturas ainda soberanamente fundada na economia escravocrata e latifundiária.

Fazia-se sentir também a presença de elementos perturbadores, até perigosos, o que até certo ponto explica tenha perdurado ainda pela República em fora a prática do castigo corporal, que, não obstante, havia sido abolido, oficialmente, em 1874.

Dos elementos comuns, chegados aos quartéis, os melhores eram retidos pelo engajamento, renovado sucessivamente até a conta de 20 anos de serviço, quando a reforma estava assegurada.

Convém acentuar que êsse sistema de recrutamento, conquanto portador de graves inconvenientes na ordem militar, pois importava em ter sempre os efetivos sobrecarregados de soldados idosos, profissionalizados numa rotina estéril e que, principalmente, não possibilitava a formação de reservas, oferecia algumas características de intenso sabor humano.

De fato, êsses velhos soldados profissionais afeiçoavam-se aos chefes e a êles se dedicavam até ao sacrifício; viviam em círculo fechado, impenetrável às influências da sociedade civil, o que se compreende sem dificuldade quando se sabe que os soldados se instalavam com suas famílias nos arredores do quartel, erguendo êles próprios as suas casas em terrenos cedidos pelo comandante. Por vêzes alguns conseguiam instalar-se em dependências dos próprios quartéis.

As mulheres lavavam roupas de oficiais e sargentos; mais um elo, como se percebe, nesse sistema de sabor patriarcal. E os conflitos domésticos, assíduos e violentos, sobretudo em dia de sôlido, quando os pifões faziam estragos, transbordavam dos casebres à ilharga do quartel, para o recinto dêste, onde iam ter as mulheres em busca de proteção do Oficial de Dia.

O xadrez era, destarte, remédio de indispensável aplicação para aplacar desinteligências domésticas... E era comum que, no dia seguinte, a reconciliação se fizesse através das grades do xadrez, levando a espôsa novamente à presença do Oficial de Dia, mas desta vez para pedir a libertação do marido.

É oportuno lembrar que, em campanha, também as famílias acompanhavam os soldados, a quem ajudavam, durante as marchas, no transporte das suas cargas, e, muitas vêzes, a criancinha envolta numa manta reiuna havia nascido no último acampamento.

De quanto era arraigado e poderoso êsse costume é expressivo índice o episódio de 1864, passado com o pequeno exército que, sob as ordens do Mal. João Propício Mena Barreto, devia atacar Aguirre. O exército estacionou nas imediações de Bagé e com êle as famílias de soldados, que ali ergueram verdadeiras aldeias, onde passaram a viver. Ao reiniciar-se a marcha o Marechal proibiu que as famílias acompanhassem a coluna, causando enorme desgosto, inclusive entre os oficiais, de tal maneira que Osório, um dos mais contrariados com a providência, revogou-a assim que assumiu o comando, pouco depois, em substituição a João Propício.

Foi assim que as mulheres de nossos soldados foram ter aos pantanais do Paraguai, onde as viu o General Dionísio Cerqueira, consoante registro

que constitui alguns dos mais comovidos e sugestivos quadros das suas famosas "Reminiscências". E, ainda bem perto de nós, êsse costume sobrevivia. Em Canudos e durante a questão acreana tropas se deslocaram com o apêndice de numerosas famílias de soldados.

A vida do quartel pautava-se pela rotina do serviço e da faxina. Varrer, lavar, acompanhar presos às faxinas, dar guarda e patrulhar, limpar os dou-rados, passar alvaiade nos correames brancos, lustrar as cartucheiras e a patrona, mediante receitas especiais, era tudo o que se fazia.

A instrução ocupava muito pouco das horas nos quartéis e assim mesmo consistia apenas na *ordem unida*, que predominava, no aprendizado de algumas regras de combate individual da época, na prática de carregar e travar. O treinamento de tiro não existia, nem seria possível realizá-lo, pois que as unidades não dispunham de instalações para isso, consideradas, então, aparelhagem de luxo. Nessas condições, acontecia que homens servissem mais de 10 anos sem ter oportunidade de dar um tiro.

No depoimento do Gen. KLINGER, oferecido naquelas preciosas "Narrativas Autobiográficas", a instrução constituía "acontecimento esporádico" e "era ministrada por atacado, em massa". Não havia incorporação regular anual, era o regime do *portão aberto*. "Não se imaginava — continua depondo o memorialista — que pudesse haver *ano letivo*, com matrículas em época certa." Um cabo, especialmente designado, encarregar-se-ia dos recrutas, e uns seis meses decorridos, nunca antes, procedia-se a um exame que se referia, naturalmente, apenas à *ordem unida*. E também podia ser que não houvesse sequer êsse exame... Mas o certo é que ao fim de seis meses os recrutas passavam a *prontos* na instrução, o que, praticamente, significava um diploma para concorrerem a todos os serviços.

A tropa ociosa — são também expressões do autorizado testemunho do Gen. Klinger — "era menoscabada pelos oficiais habilitados, de modo que os jovens cheios de sabença, egressos da escola, procuravam comissões de engenharia, o magistério militar, a burocracia reiuna ou lugar junto a algum alto comando", de sorte que só mesmo "os *malucos* ou os de todo *pagãos*" iam dar nalgum batalhão ou regimento "para se entenderem, jogar damas ou gamão, tomar café e palestrar, vencer antiguidade como meios canhões nos parques", enquanto irreverentes e descuidadas andorinhas "faziam ninho nas almas dos canhões", ao que informava ainda o mesmo Gen. KLINGER.

Mas, a melhor, a definitiva síntese dessa época está contida neste conceito famoso, formulado um dia, em momento de inspiração, por um oficial de cavalaria:

— "A Artilharia é ciência, a Cavalaria arte e a Infantaria... meio de vida."

O DESEMBOCAR DA GRANDE TRANSFORMAÇÃO

As manobras de 1905, promovidas pelo Gen. Hermes da Fonseca, que no ano anterior fôra investido das funções de Comandante do 4º Distrito Militar (comando correspondente ao da atual 1ª Região Militar) marcam o desembocar da grande transformação, da nossa estrutura militar. As derradeiras manobras eram do tempo do Império e remontavam a 20 anos. Vem

o Comandante do 4º Distrito Militar e concentra, no Campo dos Cajueiros, no Curato de Sta. Cruz, uma Divisão de Manobras, que, durante 18 dias executa os exercícios planejados. Pode-se avaliar o que isso representou para a oficialidade que saía de enferrujado marasmo profissional para aquela ebulição dos volumosos deslocamentos de tropa, dos acampamentos, de uso de novos equipamentos, das discussões táticas, do comando prático, palpável, efetivo.

O jornalista Jarbas de Carvalho, que, juntamente com outros profissionais da imprensa, acompanhou as manobras de 1905, transmitiu delas impressões que retratam o ambiente em que se realizaram. Conta êle que durante a marcha para Sta. Cruz os soldados cantavam e, "à margem das estradas, as famílias vinham às porteiras oferecer água, refrescos ou gulodices." Em Santíssimo, onde se servira uma refeição, durante um *grande alto*, "a população afluía para saudar a tropa."

E aos domingos, enquanto duraram as Manobras, os trens da Central corriam superlotados de famílias que iam visitar o acampamento dos Cajueiros. Era o povo que, apreendendo o sentido patriótico do acontecimento militar, espontâneamente interessava-se por êle e prestigiava-o. Iniciava-se assim o desbravamento psicológico indispensável à implantação do Serviço Militar Obrigatório, centro de gravidade da Reforma que seria empreendida pelo Marechal Hermes da Fonseca.

CRIAÇÃO DE EXÉRCITO MODERNO

Tôda a ação reformadora do Mal. Hermes, no Ministério da Guerra, teve como base a instituição do Serviço Militar Obrigatório.

Na Introdução do Relatório que apresenta, já em maio de 1907, tendo assumido a direção da Pasta em 15 de novembro de 1906, é o primeiro problema que ataca. E vai logo assinalando, duramente, que a Lei de 1874, sôbre recrutamento, ainda não fôra cumprida, mas não valeria a pena revigorá-la removendo "algumas de suas incompatibilidades com o regime republicano e com o princípio básico da constituição dos exércitos modernos", porque emendá-la convenientemente "equivaleria a fazer outra inteiramente nova". Verdadeiramente estávamos, em matéria de serviço militar, sob o mesmo remoto sistema português de voluntariado e do recrutamento compulsório, ainda sem a mínima oportunidade de preparar reservas.

Aliás, é fácil compreender a prolongada sobrevivência do sistema de recrutamento herdado da organização militar lusitana, quando se perquirem as suas origens nas próprias origens da nacionalidade portuguesa, do mesmo passo que se examinam as condições em que se desenvolveu o processo da colonização brasileira.

Com efeito, nas raízes da nação portuguesa a guerra é de caráter medieval, de modo que as instituições militares se configuram ao sabor das exigências peculiares àquela idade histórica. Basta recordar que foram parte preponderante delas, inicialmente, as ordens militares religiosas, introduzidas por D. Teresa, em 1128, as quais formaram a excelente Cavalaria, que montava guarda à fronteira contra a ameaça dos mouros. A ação militar, nessa fase, tinha "caráter de excursão", como acentua CRISTOVAM AIRES (História do

Exército Português), e “todos os homens válidos tomam parte da expedição”, depois, “regressados que sejam às terras, e repartidos os espólios de guerra, voltam aos seus trabalhos rurais, aos labores da indústria e do comércio”.

Com efeito, o sistema militar português, como, de resto, o de todos os demais povos europeus, liga-se, por tradição, às instituições romanas, sofre decisiva influência dos godos e dos árabes, mas se adapta, naturalmente, ao clima político-social que se desenhava na Ibéria. Ora, aí as instituições medievais assumiam aspectos particulares. Consagrara-se, por exemplo, sob a influência dos godos e dos árabes, a existência de um poder central, decisivamente preponderante, representado pelo Monarca. Cabiam-lhe todos os poderes — de guerra, de justiça, de administração — e a êle ficavam subordinados os nobres. Sob essa organização, e abandonada a tradição militar romana, a guerra constituía encargo dos homens livres e dos nobres, ou seja, dos homens ricos, que tinham patrimônio pessoal a defender. Em consequência, serviam gratuitamente, e mais do que isso, armavam-se e mantinham-se, em campanha, por conta própria. Somente ao manifestar-se, na arte militar, como resultante do progresso do armamento, a tendência para a intervenção de maiores efetivos, foi que se tornou necessário recorrer ao recrutamento de outras classes. Perdurava, em todo caso, para os nobres, mais do que para quaisquer outros, o dever militar.

Pois bem, a essa tradição que nos foi transmitida, juntaram-se particulares fatores de dificuldade do recrutamento popular no Brasil, a saber:

I — Tempo de serviço demasiado longo, pois se contava por 16 anos, para os recrutados compulsoriamente;

II — Vida fácil e lucrativa para os elementos que possuíssem habilidades úteis aos misteres da Colônia;

III — Baixo soldo pago à tropa, com a agravante de estar sujeito a constantes atrasos, por vezes dilatados de meses e anos;

IV — Rigor do sistema disciplinar que incluía bárbaros castigos corporais, entre os quais até a mutilação.

Em 1856, Caxias apontava como casusas da insuficiência de recrutamento, as seguintes:

Temor do serviço militar pelas classes inferiores da sociedade;

Exiguidade do soldo, equivalente, na sua observação, a menos de um décimo do que ganha um simples servente de obras.

E reclamava a adoção de uma Lei que obrigasse todos os cidadãos aptos ao serviço militar, embora simultaneamente estimulando o voluntariado e os engajamentos.

Logo seis anos adiante, o mesmo Caxias reconhecia a dificuldade de se fazer uma Lei do Serviço Militar satisfatória, em razão “dos costumes sociais e da falta de estatísticas e censo da população”.

Não é de admirar, portanto, que ao tempo em que o Mal. Hermes lançava os fundamentos da moderna estrutura militar brasileira, estivéssemos ainda, consoante êle próprio o indicava, “em condições inferiores àquela em

que nos achávamos em 1864” Não é de admirar, também, que tenha sido tão obstinada a resistência à Lei do Serviço Militar, de 4 de janeiro de 1908, a ponto de vir a ser executada somente a partir de dezembro de 1916!

Ao Mal. Hermes não faltou, todavia, clarividência na maneira de conduzir o grave problema. Pelo contrário, armou-o, em todas as fases, com lúcida propriedade, e colocou-o perante a opinião pública sempre com impecável tato.

Observe-se, por exemplo, com que definitiva segurança ministrava as características do que deveria ser a Lei do Serviço Militar, logo ao reclamá-la, no Relatório Ministerial de 1907:

“Reputo essenciais as seguintes condições a uma lei de conscrição e sorteio: que ela estabeleça o mecanismo regedor da passagem pelas fileiras do Exército, de todos os homens válidos; que reduza o atual tempo de serviço; que limite o Exército permanente aos oficiais e seus auxiliares, acabando com o soldado de profissão; que dote o Exército de uma organização suficientemente elástica para permitir o funcionamento de seus elementos formadores, bem como de seus órgãos mais completos, com o efetivo limitado a uma pequena fração, 1/6 por exemplo, do de guerra; e, finalmente, que estabeleça o serviço militar regional.”

No ano seguinte, quando já dispunha do instrumento legal que instituiu o Serviço Militar obrigatório, as suas preocupações se concentravam na maneira de pô-lo em execução sem criar transtornos nas atividades civis do país, nem traumatismos psicológicos na população. E são essas preocupações que se traduzem na sua declaração formal, contida no Relatório de 1908, de que o Governo não pretende “perturbar os interesses do povo, e sim manter esse grande aparelho de defesa que é o alistamento militar e fazê-lo funcionar permanentemente, não tanto para obter soldados para o serviço ordinário de guarnição, mas para que, no momento preciso, sem entrave nem confusão, se possa chamar às armas a Nação inteira.” Como decorrência dessa concepção, alta e lúcida, anunciava o propósito de recomendar, em instruções especiais, por ocasião do funcionamento das Juntas, “toda a prudência e moderação na execução da lei, de modo a ir pouco a pouco vencendo as resistências que porventura ainda se encontrem, sem atritos desagradáveis e de consequências desastrosas.”

Mas não era somente esclarecida, era também completa, minuciosa a sua concepção do problema do Serviço Militar Obrigatório. Não lhe escapavam os seus desdobramentos nem deixou de providenciar, paralelamente, sobre todos eles, entre os quais avultava a necessidade de quartéis e de campos de instrução. O que se nos afigura, todavia, mais extraordinário são as razões com que estabelece a ligação entre Serviço Militar Obrigatório e a necessidade de novos quartéis. Para o Marechal Hermes, as nossas Unidades, na sua maioria, estavam aquarteladas em casarões que não preenchiam “as exigências de conforto e de sociabilidade indispensáveis à vida dos conscritos”, que seriam brasileiros de todas as categorias sociais. Cumpria, pois, é o que se desprende da palavra do Mal. Hermes, que o Exército se pusesse em condições de acolher a todos, elevando uns e sem chocar ou repugnar a outros. Ao mesmo tempo prometia o Ministro a pronta apresentação, acompanhada dos

respectivos orçamentos, dos diversos tipos de quartéis indicados a cada uma das Armas.

Tudo, como se vê, previsto, e tudo colocado em termos tão avançados, que, ainda hoje, sob alguns aspectos, podem servir-nos de inspiração.

Na verdade, uma das coisas que mais impressionam o estudioso da obra reformadora do Mal. Hermes é o adiantamento da sua mentalidade, que se documenta, assim no arejado tratamento dos problemas fundamentais como no lançamento de iniciativas pioneiras. São, por exemplo, do seu período ministerial a introdução da Aeronáutica na organização militar brasileira e o envio da chamada "Missão Indígena", constituída de 20 oficiais que foram mandados estagiar no Exército do Kaizer. Mesmo a idéia de contratar uma Missão Militar estrangeira para instruir o nosso Exército, teve-a o Mal. Hermes, quando visitou a Alemanha em 1910, já eleito Presidente da República. Naquela ocasião, ao que informa o Gen. Klinger, que lá estava entre os nossos estagiários, o Mal. Hermes chegou a tomar o compromisso de trazer para o Brasil u'a Missão Militar Alemã, logo que se empossasse no Govêrno da República. Não o realizou, é verdade, por motivos que não vêm a pêlo, mas o fato não perde o conteúdo substancial, não deixa de servir para indicar a capacidade de sensibilização do Mal. Hermes face às soluções sutis e avançadas.

Com respeito à Aeronáutica, sua conduta foi mais do que compreensiva, antecipadora, foi arrojada, pois que êle próprio gostava de participar dos vôos experimentais daquele tempo. E seria, assim, o primeiro oficial estrangeiro a voar num dirigível militar alemão, quando se alçou sobre Frankfurt, a bordo do "Parcival", por ocasião da sua primeira viagem à Europa, em 1908. Mas, antes disso, ainda no curso do primeiro ano de sua gestão ministerial, já havia remetido à França o Tenente de Cavalaria Juventino da Fonseca, com a missão de instruir-se no manêjo do material aeronáutico então em uso e adquirir um Parque de Aeróstatos, destinado ao Exército. E, de fato, quatro balões foram adquiridos, dos dois tipos adotados pelo Exército francês, e alojados em hangar especialmente construído no Realengo. "À primeira ascensão, efetuada em frente à antiga Escola Militar, no dia 20 de maio de 1908, estava presente o Mal. Hermes, que acompanhou tudo, desde as operações de enchimento. Iria assistir, daí a instantes, ao trágico desastre que faria o primeiro martir da Aviação Militar Brasileira, na pessoa do arrojado cavalariano Ten. Juventino da Fonseca."

Cuidarão, talvez, os menos avisados que tenha sido puramente inovadora a ação desenvolvida pelo Mal. Hermes à frente dos Negócios da Guerra. Não é tôda a verdade. Sua obra foi essencialmente inovadora, mas, na realidade, abrangeu todos os aspectos da organização do Exército.

Na linha das suas primeiras e mais interessadas preocupações estava o armamento e eis o Exército dotado, por êle, com o fuzil Mauser, modelo 1908, para a Infantaria, e com o Material Krupp, de tiro rápido, para a Artilharia. Enfrenta também, partindo praticamente da estaca zero, o grave problema, ainda e sempre atual, do material de mobilização destinado a atender ao desdobramento das unidades, em caso de guerra.

Mas, a questão do armamento e do material, na sua própria expressão, “prende-se à do desenvolvimento das fábricas de pólvora e cartuchos”. Daí resulta a construção da Fábrica de Pólvora da Estrêla e se adiantam as providências para a instalação daquela que viria a ser a nossa atual fábrica de Piquete, onde se fabrica a pólvora sem fumaça.

No tocante a fábricas e arsenais, o movimento reformador se estendeu até a direção técnica que foi assegurada a esses estabelecimentos e à formação de artífices para elas, através de depósitos de aprendizes, anexos a cada um, e onde seriam admitidos menores órfãos.

Na parte estrutural a reforma Hermes empreendeu a criação das Grandes Unidades, partindo de que, “não havendo unidades constituídas outras que batalhões e regimentos, o Exército estava efetivamente sem comando, porque nos Distritos, já absorvidos pela administração, faltavam os órgãos essenciais ao exercício daquela função, e, mais ainda, a própria unidade a comandar”. Recorda as passadas improvisações de Grandes Unidades, quando se apresentaram situações de guerra, e observa que as nossas Forças, dispersas pela vastidão do território nacional, “sem laços que revelem a mínima preocupação de seu verdadeiro destino mais parecem organizadas para a vida pacífica e indolente das guarnições que para os intensos labôres da campanha”. Daí propõe, desde logo “a criação de Grandes Unidades dotadas de precioso material de guerra”.

Na administração geral do Exército, que era “aparatosa e deficiente”, foram introduzidas remodelações no sentido de reduzir o volume das Diretorias, de modo a submetê-las à Secretaria da Guerra, cujo Diretor-Geral despacharia tudo aquilo que não exigisse o *referendum* do Ministro, deixando-o, destarte, mais aliviado para dedicar-se aos assuntos de maior relevância.

Ainda à Secretaria da Guerra foram transferidos certos encargos burocráticos até então atribuídos ao Estado Maior, com o que se visava a integrá-lo no seu verdadeiro papel. Nada escapou à ação reformadora do Mal. Hermes no Ministério da Guerra, nenhum problema, em qualquer plano da vida do Exército — promoções, rejuvenescimento dos quadros, ensino, remonta, fortificações, colônias militares — ficaria isento do sêlo da sua poderosa ação renovadora. E como foi longe, sem perder vigor nem propriedade, esse prodigioso impulso! Verifica-se, com efeito, que a ação do Mal. Hermes chegou até os confins desterrados de Tabatinga e do rio Içá, onde plantou casas portáteis, de madeira, encomendadas nos Estados Unidos.

No seio do Exército, como não podia deixar de ser, as reações foram as mais saudáveis e fervorosas. E entre as mais expressivas deve incluir-se o movimento dos chamados “jovens turcos”, de eclosão muito anterior, diga-se de passagem, à ação dos oficiais que estagiaram no Exército alemão. Dêsse movimento nasceu, em 1913 “A Defesa Nacional”, cujas atrevidas manifestações renovadoras ainda esbarrariam em certas resistências e até em represálias disciplinares.

Antes, em 1910, surgira a “Revista dos Militares”, outro produto, conquanto efêmero, daquela ebulição de idéias novas.

Pois bem, foi ainda esse clima de exaltação patriótica, criado pela obra do Mal. Hermes, que levou Miguel Calmon a congregar brasileiros ilustres,

como Gregório da Fonseca, Olávo Bilac, Pedro Lessa, Coelho Netto, para a fundação da "Liga de Defesa Nacional", e a vestir, êle próprio, o uniforme cáqui de atirador do Tiro 7, submeter-se à instrução militar de soldado, desfilar de fuzil ao ombro nas paradas desta Capital. E, quando assim procedia, Miguel Calmon já havia sido Ministro de Estado duas vezes!

Em suma, a transformação operada pelo Mal. Hermes consistiu em equacionar o problema da organização militar brasileira com precisão e lucidez, ao considerá-lo nos seus termos essenciais — serviço militar, instrução, quartéis, armamento — e ter sabido, além disso, encontrar hábil fórmula de transição, segundo a qual as reformas se efetuaram com a simpatia e o interesse da sociedade civil. E foi assim que se realizou a transcendente transmutação do velho Exército Profissional em Nação Armada, com o cidadão soldado dos nossos dias.

SUMMARY

1. *The subordinate status of the Army during the predominance of a rural bourgeois in Brazilian society. The "Paraguay War" and the emergence of the Army as an indispensable force, entitled to a place of its own...*

2. *The early Republican days and the crisis in the Army, that had become too academic. Yet the Emperor Pedro II had underestimated the Army, which was poorly paid and organized. The guild spirit of the Army as a reaction against the situation.*

3. *The divorce between the two groups within the Army: the veterans of the Paraguayan campaign and the newly trained, Republican officers. The reform movement led by the latter group.*

4. *The old Army, its main characteristics. The volunteers generally recruited from the lower social classes. The conscripts. The presence of dangerous individuals with bad moral character in the Army. The professional soldiers: their virtues and their attachment to the officers. The advent of a patriarchalistic system in the Army, the soldiers' families also part and parcel of the organization, even joining the fights.*

5. *Life in the military establishments: its routines. Military training: its deficiencies. The new officers more interested in serving in the Engineering Corps or as instructors in the Military Academy rather than in being in contact with ignorant and lazy conscripts.*

6. *The beginnings of the great reform in the Army traced back to 1905. The leadership of Marshall Hermes da Fonseca as Minister of War. The institution of compulsory military service. The old Portuguese system of military service analyzed and contrasted both with the old and the new Brazilian system.*

7. *The reform of Marshall Hermes da Fonseca analyzed in detail. His ideas as regards the Air Force. German influences on the reform. Adoption of German weapons. The creation of weapon factories. The reorganization of military administration.*

8. *Consequences of the reform of Marshall Hermes da Fonseca. The advent of a strong patriotic movement. The creation of the League of National Defense.*

ORÇAMENTO E FINANÇAS

Arrecadação e Fiscalização das Rendas Públicas Federais

AUGUSTO DE BULHÕES

Diretor das Rendas Internas
do Tesouro Nacional

I — OS ÓRGÃOS CÚPULA DE SUPERVISÃO E CONTRÔLE

A transferência da Côrte Portuguesa para o Rio de Janeiro, em 1808, trouxe inestimáveis benefícios ao Brasil.

2. Verificou-se, como por encanto o fenômeno histórico social que SÍLVIO ROMERO denominou “inversão brasileira”; passou o Brasil de Colônia a Metrópole e Portugal de Metrópole a Colônia.

3. No primeiro Ministério de D. João no Brasil, coube a D. Fernando José de Portugal e Castro, depois Marquês de Aguiar, ser o Ministro dos Negócios do Reino, com força de Primeiro Ministro, Chefe do Gabinete Ministerial.

4. Sendo que, pelo Alvará de 28 de julho de 1808, foi criado o Erário Régio e o Conselho de Fazenda, centralizando todos os Negócios de Administração, Arrecadação, Distribuição, Contabilidade e Assentamento de seu Real Patrimônio e Fundos Públicos, tendo na Presidência o Ministro do Reino.

5. Em 1821 aparece o cargo com a denominação conservada até hoje, de Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda, sendo o primeiro nomeado o Conde de Louçã, D. Diogo de Menezes, que o acumulava com o de Presidente do Real Erário.

6. Na Constituição Política do Império, de 25 de março de 1924, encontramos pela primeira vez a menção do nome, conservado até hoje, de Tesouro Nacional, com atribuição de regular a administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência com as Tesourarias e Autoridades das Províncias do Império.

7. Miguel Calmon, que foi por diversas vezes Ministro da Fazenda, baixa as instruções do Tesouro Nacional, com o Decreto de 23 de janeiro de 1829, que serviu de base para a Grande Reforma de 1831, cuja Lei de 4 de outubro de 1831 coube ao Ministro Bernardo de Vasconcelos executar.

8. Esta reforma foi a primeira e mais importante organização do Tribunal do Tesouro Público Nacional, que extinguiu o Erário Régio e o Conselho

da Real Fazenda e criou as Tesourarias de Fazenda em cada uma das Províncias, em substituição às Juntas de Fazenda.

9. O eficiente Ministro Bernardo Vasconcelos resolveu, em sua curta gestão de 10 meses, o problema fiscal e o reaparelhamento da máquina administrativa.

10. A segunda grande reforma do Tesouro foi empreendida pelo Ministro da Fazenda Joaquim José Rodrigues Torres, Visconde de Itaboraí, substanciada no Dec. 736, de 20 de novembro de 1850, reorganizando o Tesouro Público Nacional e as Tesourarias das Províncias.

11. Na Presidência do Tribunal do Tesouro Nacional sentava-se o Ministro da Fazenda ladeado pelo Diretor Geral das Rendas Públicas, o Diretor Geral da Despesa Pública, o Diretor Geral da Contabilidade, o Procurador Fiscal do Tesouro Nacional e tinha como Secretário o Oficial Maior da Secretaria de Estado.

12. Ao Diretor Geral das Rendas Públicas cabia a direção, inspeção e fiscalização da arrecadação e administração das rendas gerais; fazer o tombo e assentamento de todos os próprios nacionais e organizar a estatística, a importação e exportação de todo o Império.

13. A tomada de Contas, a escrituração, a organização dos lançamentos e balanços gerais, a escrituração do Grande Livro da Dívida Pública, o assentamento do pessoal ativo e inativo do Império ficou a cargo do Diretor Geral de Contabilidade.

14. Afonso Celso de Assis Figueiredo, depois Visconde de Ouro Preto, em seu relatório de 1879, como Ministro da Fazenda, pela primeira vez, fez severa crítica à organização das Repartições Fazendárias acentuando: — “Imagine-se um maquinismo de rodas concêntricas ou superpostas, a executarem inutilmente o mesmo movimento e ter-se-á a idéia exata do que é a organização das estações oficiais”.

15. Despesa supérflua, excesso de pessoal e morosidade no trâmite dos processos, situação que ainda hoje perdura, apesar de reorganizações levadas a efeito desde a proclamação da República.

16. O primeiro Ministro da Fazenda da República — Rui Barbosa — o Estadista da República, como bem o denominou João Mangabeira, empreendeu por sua vez, com seu espírito revolucionário, algumas reformas, visando à redução do pessoal.

17. Coube, porém, ao Ministro Serzedello Corrêia referendar o Decreto 1.166, de 17-12-1892, dando nova regulamentação ao Ministério da Fazenda, organizando e dando funcionamento ao Tribunal de Contas. Por êsse Decreto foram extintas as Tesourarias de Fazenda e as Coletorias Federais.

18. O mesmo Decreto em substituição, criou desde logo as Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraná, Piauí e Goiás.

19. O Tesouro Federal, Repartição Central Superior, passou a compreender, apenas, 3 diretorias — Diretoria de Contabilidade, Diretoria de Rendas Públicas e Diretoria do Contencioso.

20. A reorganização Ministerial de 1892 foi dess'arte bem inferior às promovidas em 1831 e 1850.

21. A de 1831 atendeu plenamente às necessidades da época e subsistiu como elemento básico; a de 1850 foi mais completa, definiu melhor as funções e atribuições; a primeira organização que seguiu à proclamação da República foi um todo apressado e inorgânico.

22. O Dec. 1.166, de 17 de dezembro de 1892, limitou-se a conferir novas atribuições às Alfândegas dos Estados, em vista da extinção das antigas Tesourarias, e a organizar e regulamentar o Tribunal de Contas.

23. Deixou o mesmo decreto de definir as atribuições dos outros órgãos dos Conselhos de Fazenda e Delegacias Fiscais.

24. Na gestão do Ministro Bernardino de Campos foi sancionada a Lei número 489, de 15 de dezembro de 1897, e baixado o Dec. 2.107, de 11 de janeiro de 1898; a primeira estatuinto o direito de serem cometidas a agentes arrecadadores as cobranças de impostos, onde não existissem Delegacias e Alfândegas; o segundo, definindo mais nitidamente a dependência do Ministério e centralizando o expediente na Diretoria de Expediente e Inspeção de Fazenda, ao mesmo tempo que criava Delegacias Fiscais nos Estados que ainda não as possuíam.

25. Em sua segunda gestão na Pasta da Fazenda, Leopoldo de Bulhões dotou o Ministério de uma grande reforma racional e eficiente consubstanciada na Lei 2.083, de 30-7-909. Em sua primeira gestão, em 1904, já havia organizado a administração fiscal do Território do Acre e reorganizado as Delegacias do Governo Federal nos Estados, pelo Decreto n.º 5.390, de 10-10-1904, o qual vigeu até 1954, quando foi expedido o Regimento Padrão das Delegacias Fiscais, pelo Decreto n. 35.428, de 29-4-54, iniciativa da Seção de Organização, no período de minha chefia.

26. Finalmente, com o Ministro Oswaldo Aranha, em 1934, foram reorganizados os serviços de Administração Geral da Fazenda Nacional, ainda vigente em 1955. — Dec. n.º 24.036, de 26-3-1934, que enfeixou nas mãos do Ministro as atribuições financeiras, deixando as administrativas para o Diretor Geral da Fazenda Nacional, ao mesmo tempo que instituía Diretorias especializadas para a supervisão e controle das Rendas Internas, das Rendas Aduaneiras e do Imposto de Renda.

II — ÓRGÃOS E AGENTES ARRECADADORES

27. No entretanto, devemos salientar que os rudimentos da administração pública no Brasil surgiram com as primeiras feitorias; nela encontramos a Câmara, a Alfândega, a Cadeia e o Pelourinho.

28. Informa-nos Belens de Almeida, um dos que se destacam na Diretoria Geral da Fazenda Nacional, que “em 1549, com o estabelecimento das

Capitanias da Corôa, surgiu, pode-se dizer, a primeira Repartição Fiscal no Brasil, com a chegada, em fins de março, à Bahia de Todos os Santos, do primeiro Governador, Tomé de Souza, com Pero Borges, Ouvidor Geral, e o Procurador Mor da Fazenda, Antonio Cardoso de Barros”.

29. “Foi, assim, Antonio Cardoso de Barros quem iniciou, no Brasil, o serviço de arrecadação de rendas”. “Tão rudimentar e nulo aparêlho fiscal era dirigido, na Capital, pelo Procurador Mor, e, nas Capitanias, pelo Provedor e Escrivão da Fazenda”. (História das Tesourarias da Fazenda e Delegacias Fiscais).

30. Em 1808, porém, a cobrança e lançamento dos impostos começaram a ser feitos regularmente, quando foram criadas as Superintendências e Juntas de lançamento da décima sobre os rendimentos dos prédios urbanos das cidade, vilas e lugares notáveis do Império.

31. Esse Alvará vigorou até a Lei de 27 de agosto de 1830, que criou as Coletorias e a Recebedoria de Rendas do Município, hoje, Recebedoria do Distrito Federal.

32. Na administração do Ministro Visconde de Albuquerque, foram reorganizadas as Recebedorias de Rendas Internas, criando-se ao lado da existente na Capital do Império, a da Bahia, Pernambuco, Maranhão, Pará e na cidade do Rio Grande de São Pedro do Sul, transferindo-se para elas a arrecadação que era feita nas respectivas Alfândegas. — Decreto de 15 de junho de 1846.

33. Estas Recebedorias foram extintas no início da República, passando a arrecadação a ser feita por Coletorias ou Alfândegas. Hoje só existem as Recebedorias do D. Federal e de S. Paulo, esta criada somente em 1932.

34. No presente momento, constitui problema da máxima urgência o restabelecimento de Recebedorias Federais nas capitais dos Estados do Rio estabelecimento de Recebedorias Federais nas capitais dos Estados do Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco e a criação nas dos Estados do Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais.

35. A semente lançada e o embrião das atuais Coletorias Federais voltou, porém, a germinar em 1900, com a Lei n.º 746, de 29 de dezembro, regulamentada pelo Dec. n.º 4.059, de 25 de junho de 1901.

36. Entretanto, não eram os Coletores e Escrivães considerados Oficiais de Fazenda, tendo direito, unicamente, a empregar “prepostos”, no serviço externo, com honorários pagos por eles e, ainda, obrigados às despesas de aluguel, aquisição de móveis, viagens em serviço externo, editais, armários e objetos necessários ao expediente.

37. Somente em 1934, pelo Dec. n.º 24.502, foram os exatores considerados funcionários públicos, sendo, então, reconhecidos seus direitos pessoais.

38. Das Superintendências e Juntas de lançamentos da décima urbana, às etapas de 27 de agosto de 1830, com os *coletores comissários*, *transitan-*

do pelas Mesas de Diversas Rendas e das incipientes Coletorias, muitas décadas se passaram.

39. Dados os primeiros e demorados passos na preparação administrativa do Erário, tão mal amparado até então, surgiram no panorama caótico da administração fazendária as coletorias federais hodiernas, como órgãos avançados de direito e fácil contáto com o contribuinte, para orientá-lo e instruí-lo e para arrecadar as rendas públicas internas.

40. Várias e importantes medidas foram sendo introduzidas nos processos da arrecadação das rendas públicas, dando mais eficiência e vitalidade aos orçamentos.

41. Do Regulamento de 1908 ao Decreto 24.502, de 1934, esboçaram-se os contornos dessas repartições exatórias, hoje fixados em definitivo, passando o recrutamento desses auxiliares diretos da administração a se processar através da investidura por concurso. Deixaram êsses cargos de ser meros emprêgos políticos ou propriedades mais ou menos privadas, para dar lugar a cargos públicos ocupados em função do sistema do mérito e do valor intelectual.

42. A Lei 1293, de 1950, deu passo agigantado para integração definitiva dessa classe na vida administrativa da União, ao mesmo tempo que instituiu em todo o organismo federal o embrião da futura Divisão de Contrôlê da Arrecadação, equiparada às demais diretorias do Tesouro.

43. No cumprimento de tarefa tão espinhosa, nem sempre bem compreendida pelos contribuintes, faltava-lhe o amparo preciso e necessário para sua bôa execução.

44. Obrigados os exatores ao pagamento de alugueis e à manutenção das Coletorias, nem sempre puderam fazê-lo com perfeição, pelo que estamos sentindo o reflexo dessa anomalia projetada hoje em dia, com estações arrecadadoras instaladas em desvãos de escadas, garagens, barracões, cômodos exíguos, sem telhados e com paredes em ruína, comprometendo a decência do recinto e, também, a saúde e o bem estar dêsses servidores dedicados e ativos, que, no trato diário dos negócios públicos, esquecem o interesse pessoal, tudo fazendo, tudo realizando, no anelo de bem servir ao interesse comum.

45. Entretanto, hão de convir os senhores exatores, já se vai modificando o panorama geral, consubstanciado em obra meritória e que continuará a ser realizada, ainda que ingente o esforço, para que, dentro em breve, tenhamos aspecto completamente diverso, dando-se feição nova e condigna às estações arrecadadoras da União.

46. A obra a realizar é de grande magnitude e ponderável e, por isso mesmo, difícil de ser completada repentinamente, de um só jato. Impossível ao Governo Federal lançar mão de maior parcela de crédito orçamentário, porque outros setores de administração apresentam, também, graves e grandes problemas a resolver. Há de se encaminhar, forçosamente, dentro das possibilidades do Erário. As soluções a serem dadas são complexas e várias.

47. As lacunas ainda existentes são naturais e lógicas, mas tenderão a desaparecer no seguimento do plano em que se acha empenhada a Diretoria das Rendas Internas.

48. Não se poderia em 5 anos corrigir erros e enganos acumulados em muitos decênios.

49. A evolução burocrática, em qualquer Nação, é feita morosamente e cheia de percalços, mormente quando os meios postos à disposição dos dirigentes nem sempre são suficientes para maior amplitude de ação.

50. Previstos e fixados, os planos de padronização e do aparelhamento das 1.285 Coletorias Federais vão sendo desenvolvidos normalmente, desde 1952.

51. Nenhum organismo, quer político, quer administrativo, quer social, ou mesmo humano, poderá realizar tarefa útil e preciosa, sem perfeita harmonia e sincronismo de todos os seus órgãos, sem o equilíbrio de tôdas as suas funções. Qualquer peça mal ajustada ou frouxa poderá trazer sensível queda ou desorganização na sua atividade geral. A administração, também, não pode prescindir de uniformidade, método e padronização de todos os seus serviços, não só quanto aos meios de executá-los, mas, principalmente, quanto às fórmulas a serem empregadas.

52. É o que modernamente se denomina a racionalização do serviço.

53. Se as inspeções "in loco" trouxeram alguma vantagem, faz-se mister torná-las mais efetivas e reais.

54. A desuniformidade apontada evidencia-se na própria escrituração e classificação da receita orçamentária e extra-orçamentária. Não por culpa da Contadoria Geral da República, mas por desatenção às instruções dela emanadas, cumpridas somente no instante de sua determinação, esquecidas e relegadas, posteriormente, como inúteis ou imprestáveis, ou, também, acreditamos, por falta de melhor orientação aos exatores.

55. Os modelos de talões adotados para a arrecadação de impostos e taxas são os mais variados, sofrendo modificações, dependentes da vontade dos fornecedores às Delegacias Fiscais, sem qualquer uniformidade. Até no próprio nome são diferentes, como sóe acontecer ao conhecido como "Caixa Geral", que possui inúmeras nomenclaturas, tais como — Diversos Recebimentos, Rendas Diversas, Diversas Rendas, Quitações Diversas e outras mais.

56. Que dizer então dos balancetes?

57. As declarações espontâneas de rendimentos referentes a exercícios anteriores, pagas no ato, ora são encontradas como "Dívida Ativa — Cobrança Amigável", ora como é próprio, como Renda do Exercício, o que dá em consequência a disparidade dos resultados estatísticos entre a Contadoria Geral da República, a Divisão do Imposto de Renda e a Diretoria das Rendas Internas.

58. Os cadastros atualmente em uso representam meras formalidades e anotações inconsequentes, feitos por obrigação, difíceis de serem compulsados.

59. Os classificadores são, até agora, o pesadelo e tormento de Coletores e Escrivães, nada auxiliando na confecção de balancetes.

60. Coletorias há que, meses a fio, dada a distância da capital à sede ficam sem suprimentos de selos e fórmulas, trazendo entraves e dificuldades ao comércio e à indústria.

61. E como são morosos os serviços.

62. Os contribuintes, mormente os do interior dos grandes e longínquos Estados, são os mais prejudicados com esse estado de coisas. Há os que se obrigam a viagens longas e cansativas por rodovia, via férrea ou vicinal que duram um ou mais dias e que, na sede municipal devem estacionar outros dois ou três dias, efetuando despesas várias vêzes superiores aos impostos devidos, aguardando possam receber o documento legal probante do seu pagamento.

63. O de que precisamos é fazer do contribuinte um visitante amigo e assíduo das exatorias, sem irritá-lo com delongas ou exigências muitas vêzes incontornáveis.

64. Devem, também, os exatores integrarem-se definitivamente na administração, incumbindo-se de sua real condição de funcionário público, não se deixando desvirtuar, como o que mantem Contas Correntes de Impostos, liquidáveis no fim de cada mês.

65. Contribuintes há que não pagam impostos porque não o desejam, pois sabem ser demorada a execução das dívidas fiscais e se reservam para aplicar os impostos devidos em transações comerciais que lhes trarão lucros imediatos, que suplantarão, várias vêzes, as multas a que se sujeitam.

66. Neste resumo cumpre salientar a ação empreendida pela Diretoria de Rendas Internas, no sentido de uniformizar, padronizar e simplificar as tarefas a serem executadas. Estabelecido o comando único não mais existirão orientações dispareas ou sem diretrizes. Não haverá mais necessidade de cada um procurar suprir as deficiências encontradas, como melhor lhe parecer, num último recurso empregado, por se sentir desamparado ou abandonado.

67. Dado às Coletorias Federais a feição de repartições públicas, que realmente o são, preciso se torna entrosá-las na máquina administrativa, como uma extensão do Tesouro Nacional em todos os Municípios. Hão, pois, de trabalhar num só sistema, num só ritmo, de uma só maneira, desde que a serviços iguais, desiguais não sejam os métodos e normas de trabalho adotados. Uniformizados e padronizados êsses métodos, sistemática e inflexivelmente obedecidos, surgirão os benefícios, que se irão refletir no cômputo geral da arrecadação, na comodidade dos contribuintes e na diminuição do custo dos serviços.

68. Simplificados os serviços maior oportunidade terá o exator de exercer, sobre o contribuinte, fiscalização efetiva e eficaz.

69. Não podemos pretender, porém, uma revolução total no sistema arrecadador com métodos inteiramente novos, mas uma simplificação sistematizada, atendendo aos meios atuais, sem qualquer aumento de despesa.

70. Não se trata de transformar mas de adaptar, acompanhando a evolução e o trepidar da vida moderna.

71. Neste propósito, e como preliminar, foram modificados os métodos de Inspeção de Coletorias. Com isto, temos certeza, foi dado gigantesco passo.

72. O antigo relatório abrangia 24 itens, inteiramente subjetivos, permitindo-se os Inspetores perderem-se em locubrações, expondo e discutindo teorias econômicas e financeiras, pairando, outras vezes, pelo mundo da psicanálise para desculpar deslizos, abandonando inteiramente as suas precípuas finalidades, quais as de permitir às Delegacias Fiscais e Serviços Regionais de Coletorias uma perfeita visão do modo como se processavam e andavam os serviços das exatorias, ministrando instruções e orientando-as.

73. Por comodismo ou coleguismo, ou lealdade mal interpretada, não apontavam as falhas encontradas, com isto não permitindo fôsem corrigidas e sanadas as lacunas existentes, entrvando o setor administrativo.

74. Hoje, é êle absolutamente objetivo. São 223 quesitos incisivos que exigem respostas claras e precisas, nos quais está implícito um ensaio de norma geral de uniformização. Por êles se poderá aferir do valor dos trabalhos feitos e o Serviço de Coletorias — órgão central de contrôle —, estará sempre atento para poder solucionar as dúvidas surgidas e estudar medidas mais compatíveis com as suas necessidades.

75. Os mapas classificadores sofreram modificações vitais, transformando-se em auxiliar real da escrituração, com sômente um lançamento diário do total da arrecadação das rubricas e títulos orçamentários, sem discriminação da numeração de talões, incluso, ao final, um resumo, que constituirá o balanço atual.

76. Também o livro contrôle do impôsto de renda teve modelo aprovado pela Divisão do Impôsto de Renda, no qual serão lançados unicamente os recibos de "Movimento de Fundo", constantes de notificações, excluidos os de pagamentos no ato.

77. Deu-se maior amplitude aos suprimentos de selos, outorgando-se às Delegacias Fiscais competência para fornecimento de quantidades superiores às fianças dos exatores, sempre que o interêsse público se fizer sentir, *sem* necessidade de prévia autorização, mas sômente posterior apreciação do ato pela Diretoria das Rendas Internas.

78. Em sequência, outras medidas serão postas em prática para consecução do fim colimado — eficiência do serviço e consequente comodidade para o contribuinte.

III — TRIBUTOS BÁSICOS DO ORÇAMENTO FEDERAL

79. No Império, a arrecadação aduaneira constitui o centro do sistema fiscal.

80. A produção agrícola e a pecuária eram protegidos; os fazendeiros constituíam a espinha dorsal da sociedade.

81. Na República continuou o predomínio da arrecadação das Alfândegas até que, em 1940, foi sobrepujada pela do Imposto de Consumo, e este, nos exercícios de 1942, 1952 e 1953, cedeu o primeiro lugar ao Imposto de renda.

A) Tributos Aduaneiros

82. A predominância britânica exprimiu-se na primeira tarifa brasileira. A Inglaterra obteve taxas excepcionais. A taxa de 24 % *ad-valorem*, da tarifa de 1808, foi reduzida a 16 % para os portugueses, pelo decreto de 11 de junho do mesmo ano e a 15 % para os ingleses, pelo tratado de fevereiro de 1910.

83. Em 1826, a taxa de 15 % foi estendida à França, e em 1838, com Bernardo Vasconcelos, foi mandada aplicar a todas as importações feitas pelo Brasil, estabelecendo o princípio da igualdade de nações, no mercado brasileiro, ao mesmo tempo que abolia a odiosa política dos direitos diferenciais.

84. Alves Branco pôs em execução a Lei de 1828, que elevou os direitos de 15 % a 30 %, e alguns de 40 % a 60 %, discriminados em Pauta.

85. Souza Franco, reduziu taxas sobre gêneros de primeira necessidade. Silva Ferraz, em 1860, introduziu apreciável progresso. Os artigos foram distribuídos em classes, o sistema de arrecadação melhorado. Criaram-se as adicionais sobre mercadorias estrangeiras despachadas para consumo.

86. Gois e Vasconcelos introduziu a cobrança em ouro.

87. Sucederam-se reformas — Visconde do Rio Branco, Visconde de Itaboraí, Afonso Celso, Martinho de Campos, Belisário. A tarifa Belisário foi influenciada pelo espírito protecionista.

88. Em 1889, a tarifa móvel. Em 1891, extinção da taxa ouro e criação das adicionais em papel-moeda.

89. Leopoldo de Bulhões, em 1897, presidiu a uma grande Comissão, que elaborou um projeto de tarifa que mereceu a aprovação do Congresso, sem emendas. Essa tarifa foi criticada como "Livre Cambista".

90. A tarifa Murtinho, em 1900, ainda fiscal, restabeleceu a taxa-ouro e criou a taxa de 2 % para aplicação especial.

91. Sofreram, ainda, as tarifas aduaneiras contínuas revisões nos anos de 1931, 32, 38. Em 1934 foi regulada a isenção e redução de direitos e, em 1939, foi mandada fazer nova publicação das Tarifas das Alfândegas. Em 1950, o automóvel foi excluído como bagagem de passageiros.

B) Imposto do Sêlo

92. O Imposto do Sêlo do Papel, criado pelo Alvará de 10 de março de 1797, foi mandado executar no Brasil pelo de 24 de abril de 1801. A Lei de 21 de outubro de 1842 o desdobrou em duas classes — proporcional e fixo. Lei regulamentada por decreto de 26 de abril de 1844.

93. Amaro Cavalcanti nos fornece minucioso histórico até 1895, e Paulo Martins até 1926; Tito Rezende até a presente data. Paulo Martins, justiciosamente, destaca a Lei de 30 de junho de 1899 e o Decreto de 22 de janeiro de 1890, como tentativas de aperfeiçoamento do tributo. Jaime Péricles aponta o Regulamento de 1900 e a Lei de 1920 como os estudos mais meticolosos para a racionalização do impôsto. A Diretoria das Rendas Internas já submeteu ao Ministro proposta de designação de uma comissão para reformar a legislação visando a facilidade de pagamento e sua simplificação. Hoje, vige o Decreto n.º 32.392, de 9-3-53, que aprovou a Consolidação das Leis do Impôsto do Sêlo, como a do Impôsto de Consumo e das Alfândegas, está dividida em duas partes: — Normas Gerais e Tabelas.

C) O Impôsto de Consumo

94. O Impôsto de Consumo era cobrado sob forma imprecisa, desde os tempos coloniais — “os célebres direitos régios”. Em 1534 o consumo dos gêneros era passível de impôsto, tanto os importados como o exportados; mas, somente em 1772, a Carta Régia de 10 de novembro deu início à cobrança do impôsto de consumo entre nós, com a cobrança de um real em libra de carne verde que se talhasse e a canada de aguardente que se fabricasse.

95. O Alvará de 3 de junho de 1809 o definiu de maneira clara, ressaltando os traços característicos de um tributo que incidia sôbre o consumo da mercadoria atingida.

96. Em 1891, a Lei n.º 25, de 30 de dezembro, “estabelece a forma típica do Impôsto de Consumo, fazendo-o incidir sôbre o fumo e seus preparados. Era a primeira vez que no Brasil, sob um aspecto exato e rigoroso, o tributo aparecia, com a característica que o distingue — um tributo de tarifa pessoal, atingindo o produto, cujo consumidor, em muitos casos, nem mesmo ainda o havia adquirido para indenizar o valor da taxa”; conforme nos ensina Severiano de Andrade Cavalcanti.

97. Na realidade, a importância do Impôsto de Consumo acentuou-se na República, incidindo, inicialmente, sôbre poucos artigos, como o sal, o fumo e as bebidas. Hoje podemos afirmar que a sua incidência abrange praticamente tôdas as mercadorias.

98. Na gestão do Ministro Joaquim Murtinho teve o seu grande incremento, servindo de esteio dada a sua produtividade, à política de saneamento do meio circulante empreendida.

99. O Impôsto de Consumo passou a incidir e foi agravado sôbre bebidas, perfumarias, velas, calçados, especialidades farmacêuticas, vinagres, conservas, cartas de jogar, simplificando-se o processo de arrecadação.

100. Atualmente está em vigor a chamada Cosolidação das Leis do Impôsto de Consumo, aprovada pelo Dec. n.º 26.149, de 5-1-49, que repro-

duziu o Regulamento anterior, Dec.-Lei n. 7.404, de 22-3-45, com as modificações posteriores.

101. O Regulamento é dividido em duas Partes — Normas Gerais, com 209 artigos que contêm os princípios gerais aplicáveis a toda a matéria referente ao Imposto de Consumo. A segunda parte está dividida em Tabelas — A.B.C.D., com 29 alíneas, contendo cada alínea uma relação dos produtos tributáveis e as alíquotas aplicáveis.

102. De acordo com a definição do artigo 1.º das N. G., o imposto é devido *antes* da saída dos produtos das fábricas e incide sobre a produção, transformação e beneficiamento.

103. Urge reformar a legislação, ampliando a incidência mediante guia do imposto “ad-valorem” e centralizando a fiscalização nas fontes produtoras ou de entrada das mercadorias importadas.

104. A Lei deverá ser clara e o regulamento deverá definir os seus termos e o alcance da medida, a fim de evitar-se interpretações diversas pelos agentes do fisco, com contrangimento do contribuinte e prejuízo para o erário que, do contrário não poderá realizar com precisão a estimativa de receita orçamentária em cada exercício financeiro.

D) Imposto de Renda

105. Ao tempo de D. João VI, com a taxação de 10 % sobre os salários dos funcionários de Fazenda e Justiça, teve início a cobrança da primeira cédula de rendimentos.

106. Em 1843, a Lei n.º 317 prosseguiu na taxação de renda de trabalho, sob forma progressiva de 2 % a 10 %, voltando em 1867, pela Lei número 1.507, sobre todas as pessoas que fizessem recebimentos dos cofres públicos gerais, provinciais e municipais, inclusive pensões, meio soldo, montepio e reformados. Na República continuou o mesmo a ser cobrado, com alterações, até ser extinto pelo Decreto Legislativo de 12 de novembro de 1918, referendado pelo ministro Tavares de Lira.

107. Tivemos ainda cédulas de rendimentos tributados como dividendos, desde 1892, juros de hipotecas, desde 1917, lucro líquido da indústria fabril, em 1921, e, em 1922, novamente sobre vencimentos.

108. Com a implantação do Imposto sobre a Renda, geral e pessoal, pela Lei 4.783, de 31 de dezembro de 1923, os rendimentos foram classificados em quatro categorias, sem distinção de pessoa física ou jurídica, e taxados segundo uma tabela progressiva.

109. Em 1925, porém, aparece o tributo com uma feição mais nítida e clara, embora tecnicamente só devessem incidir no tributo as pessoas físicas. Os contribuintes foram divididos em dois grupos, com sistemas diversos de taxação. — pessoa física e pessoa jurídica.

MINISTÉRIO DA FAZENDA

Diretoria das Rendas Internas

Quadro Comparativo da Arrecadação Geral dos Tributos Internos de 1949 a 1954 — Segundo dados obtidos na Contadoria Geral da República — Exercícios de 1949 a 1954

TRIBUTOS INTERNOS	1949	1950	1951	1952	1953	1954
	Cr\$	C.\$	C.\$	Cr\$	Cr\$	C.\$
Imposto de Renda....	4.784.808.933,30	5.581.581.313,00	8.104.400.505,30	9.993.994.732,90	11.639.052.701,10	15.339.970.536,30
Imposto de Consumo....	5.639.156.904,40	6.409.817.995,50	8.216.024.579,00	9.123.572.853,30	10.774.509.216,40	14.541.579.220,20
Imposto de selo.....	1.589.130.711,20	1.900.427.897,70	2.750.521.793,80	3.091.984.030,10	3.821.681.382,20	4.840.209.412,80
Imposto Importação....	1.700.531.800,90	1.694.870.788,30	2.801.194.012,70	2.588.572.155,50	1.384.677.683,00	2.280.824.712,00

IV — ÓRGÃOS E AGENTES FISCALIZADORES

110. Como vimos anteriormente, o Impôsto de Consumo teve o seu incremento na República, e assim vamos encontrar, em 1892 (Decreto número 746, de 26 de fevereiro), a fiscalização dêste tributo atribuída especialmente à Recebedoria e à Alfândega, no Distrito Federal; às Alfândegas ou Mesas de Rendas, onde existissem, fora da Capital Federal, e às estações fiscais dos Estados, onde não houvesse qualquer daquelas repartições federais. (art. 21).

111. Foi autorizada, nessa oportunidade, a visita aos estabelecimentos fabris e comerciais e a fiscalização sôbre ambulantes (art. 22).

112. Os agentes estaduais encarregados da arrecadação foram considerados como exatores, da Fazenda Federal, sujeitos às disposições pertinentes aos mesmos, e fazendo jus, já aí, a percentagens sôbre a arrecadação e às cotas partes das multas (1/3). — (art. 26).

113. No mesmo ano, pelo Decreto n.º 1.203, de 28 de dezembro, vamos encontrar já a nomeação de tantos fiscais da arrecadação do impôsto, quantos fôssem necessários para uma fiscalização “imediate e constante” nas fábricas de fumo e seus depósitos (art. 5.º).

114. As nomeações seriam da alçada dos chefes das repartições arrecadoras, dependentes, todavia, de aprovação do Ministro da Fazenda (artigo 5.º, § 1.º). E os fiscais ficaram obrigados à apresentação de relatório semestral, quanto às suas atividades. (art. 5.º § 2.º).

115. Os vencimentos passaram a ser fixados sôbre proposta dos chefes das repartições onde serviam os fiscais, proporcionalmente aos serviços de cada um, obedecida a limitação mínima de Cr\$ 100,00 e máxima de Cr\$ 300,00 para o ano de 1893 (art. 5.º, § 3.º).

116. Em 1893 o Decreto n.º 1.626, de 29 de dezembro, autorizou a nomeação de até 8 fiscais para o serviço na Capital Federal. (art. 3.º).

117. Nos Estados, as Delegacias e Alfândegas, por seus chefes, poderiam designar empregados de categoria não superior a 2.º escrivão, para o serviço de fiscalização (art. 4.º). E, onde não houvessem essas repartições, até *pessoas idôneas*, com aprovação do Ministro, poderiam executar a ação fiscalizadora (art. 4.º).

118. Foi proibida a nomeação de fiscais para lugares onde não existissem fábricas ou depósitos (art. 5.º).

119. Os Delegados Fiscais e Inspetores das Alfândegas foram incumbidos de dividir os Estados e as Capitais em circunscrições ou seções fiscais. E autorizou-se a nomeação de tantos fiscais quantos precisos às zonas de maior densidade industrial, desde que o seu número, pela retribuição, não viesse a absorver 50 % da renda do impôsto (art. 6.º).

120. Sempre que não houvesse fiscal na circunscrição ou que o mesmo não estivesse correspondendo às necessidades do serviço, o chefe da repartição poderia nomear um funcionário do quadro da sua repartição, para suprir

a lacuna, com direito apenas à diária não superior a Cr\$ 150,00, além dos seus vencimentos próprios (art. 7.º).

121. Por proposta dos chefes das repartições, a gratificação dos fiscais seria fixada entre Cr\$ 200,00 e Cr\$ 300,00 para a Capital Federal, e Cr\$ 100,00 a Cr\$ 200,00 para o interior, onde poderia atingir a Cr\$ 250,00 nas zonas de mais de 10 fábricas (art. 8.º).

122. As gratificações seriam arbitradas de modo a não absorver nunca mais de 50 % da renda (art. 9.º).

123. Por sua vez, o Decreto n.º 2.216, de 16 de janeiro de 1896, que que baixou novo regulamento para cobrança do Imposto de Consumo sobre fumo e papel para cigarros, autorizou a nomeação, pelo Ministro da Fazenda, de fiscais na Capital Federal (até 12) e 3 para Niterói e São Gonçalo, subordinados, todos eles, à Recebedoria.

124. No interior, continuaram a ser aceitáveis as indicações de pessoas idôneas, feitas pelos chefes das repartições ou por agentes federais, para aprovação do Ministro da Fazenda (art. 4.º).

125. Permaneceu a proibição de nomear fiscais para região não industrial e as demais regras anteriores, inclusive sobre vencimentos.

126. Estendida, em 1896 (Dec. 2.253, de 6 de abril), a cobrança do imposto sobre bebidas alcoólicas, a fiscalização permaneceu com os fiscais do consumo do fumo.

127. Na Lei da Receita para o exercício de 1897, acredito, temos o início da participação dos fiscais na arrecadação e nas multas (Lei 428, de 10-12-1896) (art. 7.º), vindo o Decreto n.º 2.420, de 31 de dezembro de 1896, estabelecer o direito à percentagem de 5 % na arrecadação e 50 % nas multas (art. 24).

128. Pela Lei da Receita para 1898, foi instituído o Imposto de Consumo sobre fósforos e sal e o Regulamento (Dec. n.º 2.773, de 29 de dezembro), estabeleceu a Fiscalização por Alfândegas e Mesas de Rendas, onde existissem, e por pessoas idôneas com aprovação ministerial (art. 17).

129. Estabeleceu, ainda, o mesmo decreto, a designação de fiscais especiais com residência próxima a jazidas e com direito à percentagem (5 %) e cota parte nas multas. — (50 %) — (arts. 18 e 28).

130. O mesmo fazendo o Regulamento baixado para os fósforos (Decreto n.º 2.774, de 29 de dezembro), bem como para o fumo. A fiscalização era feita pelos fiscais do consumo do fumo na Capital Federal e em Niterói. (art. 29).

131. Nos Estados, caberia a fiscalização às Alfândegas, Delegacias e Mesas de Rendas e inclusive por pessoas idôneas (art. 30).

132. Foram estabelecidas as mesmas vantagens (5% da arrecadação e 50 % nas multas).

133. No Decreto 2.777, de 30 de dezembro de 1897, encontramos providências para a formação da carreira de Agentes Fiscais.

134. A fiscalização passou a ser atribuída a duas espécies de fiscais :

a) Fiscais gerais — remunerados pela Fazenda só para se incumbirem de velar pela execução do regulamento do impôsto;

b) Fiscais seccionais — empregados de Fazenda designados, sem prejuizo do serviço próprio (art. 36).

Foi fixado o número de fiscais *gerais* em 16 (13 no D. Federal e 3 para Niterói e São Gonçalo) (art. 38).

Foi fixado o número de fiscais *seccionais* em 36.

Foi mantida a retribuição idêntica às anteriores.

135. Em 1898 (Dec. n.º 2.998, de 14 de setembro), vamos encontrar nova tentativa para se instituir um sistema regular de fiscalização;

1.º) Fiscalização pela Diretoria das Rendas Internas Públicas do Tesouro, Recebedoria do Distrito Federal, Delegacias Fiscais, Alfândegas e Mesas de Rendas e Coletorias ou Agências, além de fiscais especiais (art. 7.º).

2.º) Os fiscais especiais assim se dividiam:

a) do impôsto de consumo sôbre fumo, bebidas e outros semelhantes que fossem criados;

b) do impôsto de sal;

c) do impôsto de fósforos (art. 8.º).

3.º) Os fiscais do Impôsto de Consumo sôbre fumo e bebidas eram até 15 no Distrito Federal; até 3 em Niterói e São Gonçalo; Pernambuco, Bahia. Rio de Janeiro, São Paulo e R. Grande do Sul; até 2 nas Capitais dos outros Estados e em Ouro Preto (art. 9.º).

4.º) Os fiscais dos impostos sôbre sal e fósforos, seriam tantos quantos necessários (art. 10).

5.º) A remuneração dos fiscais especiais de *fumo e bebidas* continuaria a ser de 5 % sôbre a arrecadação e mais Cr\$ 300,00 — parte fixa (ou Cr\$ 200,00 e Cr\$ 150,00 em alguns Estados). *podendo seus vencimentos ser alterados pelo Ministério da Fazenda, de acôrdo com a arrecadação artigo 13, § 1.º*.

6.º) A remuneração dos fiscais do impôsto sôbre fósforos e sal guardaria a mesma gradação do n.º 5, mas a percentagem de 5 % sôbre a arrecadação ficava limitada ao duplo da gratificação (art. 14).

7.º) Ficou mantido para todos êsses fiscais o direito a 50 % das multas arrecadadas (art. 19).

8.º Aos fiscais do impôsto de consumo sôbre fumo e bebidas cabia, também, a fiscalização sôbre os que incidiam sôbre o sal e o fósforo. E os que fiscalizavam especialmente êstes últimos sômente podiam agir em relação aos de fumo e bebidas, *sem prejuizo dos serviços especiais de que estavam encarregados* art. 21).

9.º Seria designado um funcionário de Fazenda, sempre que necessário, para exame nas fábricas e seus depósitos, com a competência do respectivo fiscal (art. 52).

136. A Lei da Receita de 1899, estendeu o impôsto sôbre calçados, velas, perfumarias, produtos farmacêuticos, vinagre, conservas e cartas de jogar. Finalmente, o Decreto n.º 3.214, de 21 de fevereiro de 1899, usou pela primeira vez a denominação atual — Agente Fiscal do Impôsto de Consumo (art. 64) e em virtude da Lei n.º 580, de 19 de julho de 1899, os fiscais especiais de imposto de consumo passaram a ser nomeados pelo Ministro da Fazenda, independentemente de propostas (art. 4.º) ao mesmo tempo em que a Lei n.º 641, de 14 de novembro, também de 1899, não só estabeleceu o processo de arrecadação dos impostos de consumo como autorizou o Poder Executivo a organizar o serviço de arrecadação e fiscalização.

137. Ainda em 1899, a fiscalização passou a ser atribuída, também, a "Inspetores Fiscais".

138. Caminhou, assim, a fiscalização passo a passo até que em 1900 (Dec. 3.659, de 22 de maio), teve uma estrutura funcional e orgânica. A direção e inspeção ficou a cargo da Diretoria das Rendas Públicas (art. 1.º); a fiscalização, a cargo das repartições arrecadadoras, ficou atribuída, externamente, aos inspetores fiscais e agentes fiscais (arts 2.º e 3.º); os vencimentos dos agentes fiscais e o seu número, passaram a constituir tabelas anexas ao decreto, não ultrapassando a 502 o total dêsses funcionários, inclusive 5 inspetores (art. 3.º).

139. Em 1906, na gestão de Leopoldo de Bulhões, foram atribuídos aos fiscais as fiscalizações sôbre :

a) sêlo do papel

b) transporte

c) loterias

d) *qualquer outro que de futuro viesse a ser criado* (art. 7.º, n.º 6). (Dec. 5.890, de 10-2-1906).

140. Em 1910, na segunda gestão de Leopoldo de Bulhões, foi elevado o número de fiscais no Distrito Federal, que passou a ser de 52, atribuindo-se aos agentes fiscais do Impôsto de Consumo, a descarga do sal e a do imposto de transporte (art. único).

141. Elevou-se a Cr\$ 5.400,00 a gratificação fixa para cada um dêsses funcionários, que passaram a perceber, também, a percentagem de 1,6% sôbre as arrecadações respectivas (§ único. Dec. Leg. 2.256 de 15-9-1910).

142. Pelo Dec. 9.286, de 30-12-1911, foi criada a Inspeção de Fazenda e aprovado o seu Regulamento. Instituiu-se o quadro de 10 Inspetores de Fazenda, os quais, com os agentes fiscais do Impôsto de Consumo, passaram a desempenhar os serviços de contrôlo das repartições fazendárias.

143. Os primeiros, nas Delegacias Fiscais, Alfândegas, Caixas Econômicas e outras repartições no Distrito Federal e nos Estados; e os últimos nas Coletorias Federais e Mesas de Rendas.

144. Os agentes fiscais ficaram obrigados: a) dar balanço; b) examinar a regularidade da arrecadação; c) verificar a exatidão da escrituração.

145. Em 1915 (Dec. 11.511, de 4 de março), já encontramos as categorias de fiscais e a divisão territorial para fins de fiscalização.

146. A direção passou a ser da competência da Diretoria da Receita Pública; o quadro foi fixado em 545 fiscais, divididos em 3 categorias: a) Distrito Federal e Niterói; b) Capitais dos Estados e Petrópolis; c) interior dos Estados e Acre.

147. Foi mantida a Inspeção Fiscal por agentes fiscais designados; foi mandada adotar a divisão territorial constante da Tabela anexa, pela qual foi distribuída a fiscalização. Os fiscais estavam incumbidos de velar pela fiel execução dos seguintes regulamentos, além do de consumo:

- a) selo do papel
- b) transporte
- c) loterias
- d) clubes de mercadorias
- e) marcas de fábricas e de comércio
- f) e quaisquer outros.

148. Passou a ser exigido o concurso para o provimento do cargo, os vencimentos continuaram a ser constituídos de gratificação fixa e percentagens (inclusive sobre a renda do Imposto de Transporte), de acordo com a Tabela anexa.

149. Em 1923 foi ampliada a sede de impostos incidindo sobre jóias e objetos de adorno e sobre energia elétrica. (Dec. 15.925, de 28 de fevereiro, e 15.990, de 31 de março).

150. Com a Lei da Despesa para o exercício de 1924 (Lei 4.793, de 7 de janeiro), aparece, pela primeira vez, a fixação do "teto" de Cr\$ 24.000,00 anuais para a remuneração dos fiscais (parte fixa e variável) e autorização ao Governo para efetuar a necessária revisão para que tal limite não fôsse ultrapassado.

151. A partir dessa época, com progressivas alterações, o quadro de agentes fiscais veio a sofrer modificações sendo afinal fixado em 836 funcionários em 1934, número que perdura até os dias presentes em que pese o âmbito cada vez maior onde devem exercitar seus encargos, quer pelo desenvolvimento do parque industrial e das atividades comerciais no País, quer pela variedade de tributos a controlar.

152. Assim é que, além do Imposto de Consumo, propriamente dito, os aludidos funcionários estão ainda obrigados a velar pela boa execução das leis e regulamentos pertinentes a:

Imposto do Selo (art. 53 da Consolidação aprovada pelo Decreto número 42.392, de 9-3-1953).

Loterias — (art. 63 do Dec. Lei n. 6.259 de 10-2-1944);

Clubes de Mercadorias — (Decreto-lei n.º 7.930, de 3-9-45), por força do art. 154, letra n, do Dec. Lei n.º 739, de 1938, mantido em vigor pela atual C.L.I.C.);

Vendas e Consignações, nos Territórios Federais (Dec. n. 22.061, de 9-11-1932);

Sêlo Penitenciário (art. 18 e seus §§ do Dec. Lei número 1.726, de 1-11-1939);

Minérios (art. 15, do Dec. Lei n.º 5.247, de 12-2-43 e Circular número 11-943, da D.R.I.);

Pedras Preciosas (art. 37, do Dec. Lei n.º 466, de 4-6-1938, e Circular atrás referida);

Impôsto único sôbre combustíveis — (Lei n.º 1.749, de 28-11-1952).

Impôsto único sôbre energia elétrica — (Lei n.º 2.308, de 30-8-1954, e seu Regulamento — (Dec. n.º 36.578, de 8-12-1954)).

Operações Bancárias — (Dec. n.º 14.728, de 16-3-921, e legislação posterior).

153. E todas as demais leis e regulamentos fiscais da União, que não prescrevam fiscalização especial e privativa (Dec. lei n.º 3.461, de 25-7-41).

154. De tudo o que ficou exposto, resulta claro: que é insuficiente o quadro da Fiscalização e que o Governo deve promover não só o aumento do número de seus integrantes, como, também, reformar de modo racional e prático, a sistemática da carreira, inclusive quanto à retribuição.

155. Não estamos, no entanto, longe da situação da Inglaterra em 1840, descrita por Sidney Smith — “Taxam todos os artigos que entram na bôca, cobrem o corpo ou estão debaixo dos pés; taxam o calor, a luz, e a locomoção; taxam tudo o que existe sôbre a terra ou nas águas; tudo que vem do estrangeiro ou se fabrica no país; taxam a matéria prima e todo o valor novo acrescentado pelo trabalho do homem; taxam o mólho de alcaparras, que aguça o apetite, e a droga que restitui a saúde; o arminho que orna a toga do Juiz e a corda que enforca o criminoso; o sol do pobre e os condimentos dos ricos; os pregos de cobre dos ataúdes e as fitas das noivas.

No leito ou em pé, ao levantar ou ao deitar, é preciso pagar. O colegial brinca com o pão, que pagou impôsto, e o adolescente imberbe dirige um cavalo tributado, com um freio também sujeito à taxaço, em uma estrada que não está isenta de impôsto.

O inglês moribundo engole o remédio que pagou 7 % do seu valor ao fisco, em uma colher, que pagou 15 %, em um leito que pagou 7 % e expira nos braços do boticário, que adquiriu, pagando uma licença de £ 100, o privilégio de matá-lo.

Sua fortuna é imediatamente taxada em 2 a 10 %, além dos “probates”, somas elevadas são exigidas para enterrá-lo em lugar sagrado; suas virtudes tão transmitidas aos pósteros em um mármore que pagou impôsto; e êle vai reunir-se aos seus avós, único meio de escapar pessoalmente das garras fiscais”.

156. Para impedir que os brasileiros venham a sofrer o quadro da narrativa de Smith, cumpre que os Agentes da Fiscalização estejam sempre ati-

vos e atentos e dedicados aos seus misteres, evitando que pelas sonegações, fraudes, omissões, os bons contribuintes paguem pelos maus, com a constante agravação e criação de novos tributos.

157. Devemos, portanto, sem embargo da imperiosa necessidade de aumentar a receita tributária, ter o firme propósito de, pela crescente produtividade dos impostos existentes, e devido ao esforço sem tréguas da fiscalização, desobrigar o Governo de agravar o ônus fiscal.

158. Quando me refiro à necessidade de incrementar a fiscalização, quero dizer, aumentar o contácto entre contribuinte e fisco no sentido de orientá-lo e instruí-lo, evitando delongas, reclamações, recursos que transferem grande parte da receita de um exercício para outro.

159. O agente da fiscalização deverá ser prestimoso com os bons contribuintes e inclemente com os recalcitrantes e maus. Deverá evitar que os bons paguem o impôsto deixado de ser recolhido pelos maus, com novos aumentos.

160. O Impôsto de Consumo e Sêlo já tem agentes fiscalizadores especializados — Agentes Fiscais do Impôsto de Consumo.

161. Nos impostos aduaneiros e de renda, a fiscalização ainda é feita através dedicados servidores administrativos, principalmente Oficiais Administrativos e Contadores.

162. A prática tem revelado a necessidade de se unificar a fiscalização, centralizada em uma divisão técnica tributária, principalmente do Impôsto de Consumo, Sêlo e Renda, que deverão ser entregues a técnicos especializados em assuntos contábeis, com capacidade, inclusive legal, para proceder a exame em tôda a contabilidade dos contribuintes.

SUMMARY

TOP ORGANS OF SUPERVISION AND CONTROL

1. *The transfer of the Portuguese Court to Brazil, in 1908; the creation of the "Erário Régio" and of the "Conselho de Fazenda". The centralization of fiscal matters under the "Ministro do Reino".*

2. *The Constitution of 1824 and the new top fiscal agency: the National Treasury. The reform of the Treasury in 1831; its sources traced back to 1829.*

3. *The second reform of the Treasury, in 1850. Competence of the several divisions of the Treasury, analyzed.*

4. *The reform of 1850, criticized. The Republican reform of the "Ministério da Fazenda". (Treasury Department), in 1892. The organization of the Audit Court and of the Treasury Delegations in several States. The reform of 1892 criticized.*

5. *The reforms of 1897 and 1898. The great, rational reform of 1909. The reorganization of the General Administration of the National Treasury, in 1934.*

COLLECTING AGENCIES

6. *The first settlements in the Colonial Days; the local town councils, customs houses and goals. The beginnings of the fiscal agencies.*

7. *The reorganization of the fiscal agencies in 1808. The regular levying the collection of taxes. The Act of 1830. The reform of 1864. The gradual changes up 1932.*

8. *The "coletorias federais" (federal collecting agencies): their organization and functions, since 1901. The acts of 1934 and 1950. Description and criticism of the system, its virtues proclaimed and its defects duly recognized. The necessity of simplification emphasized, not being advisable to promote a total change of the prevailing situation.*

9. *The new methods of procedure for the supervision of the federal collecting agencies; its merits.*

BASIC TAXES OF THE FEDERAL BUDGET

10. *Customs duties as the core of the fiscal system during the Empire. Agriculture and livestock benefitted by protectionism. The predominance of the excise tax since 1940, and of income tax in the fiscal years of 1942, 1952 and 1953.*

11. *Customs duties historically studied. The tariff of 1808. The reforms of 1862, 1828, 1860, 1889, 1891, 1897, 1900, 1931, 1934, 1939 and 1950.*

12. *The stamp acts of 1797, 1842, 1899, 1890, 1900 and 1920. The proposed reform at present under consideration.*

13. *The excise tax; its origin traced back to 1534. The acts of 1772, 1809, 1891, and 1949.*

14. *The income tax act of 1843. The acts of 1867, 1917, 1918, 1921, 1922, 1923 and 1925.*

FISCAL AGENCIES AND AGENTS

15. *Historical development of fiscal agencies. The acts of 1892, 1893, 1897, 1898, 1899, 1910, 1911, 1918, 1921, 1923, 1924, 1932, 1938, 1944, 1952 and 1954.*

Poucas classes entre nós têm sofrido tanto, com a rápida e contínua desvalorização da moeda, quanto os servidores da União. O funcionalismo tem sido talvez a maior vítima de um círculo vicioso implacável: o "deficit" orçamentário gera a inflação; esta, a alta dos preços, que por sua vez reduz o poder aquisitivo dos salários, os quais dificilmente podem ser ajustados em razão do próprio "deficit" orçamentário.

Gen. Juarez Távora.

A Formação Técnico-Profissional para uma Organização Hospitalar de alto Padrão

Dr. GENNYSON AMADO

(Chefe da Divisão de Assistência Médico-Hospitalar do IPASE)

O presente trabalho, elaborado especialmente para o 1.º Congresso Nacional de Hospitais e a 1.ª Conferência Nacional de Diretores de Serviço de Assistência Hospitalar, que se reunirão no próximo mês nesta Capital, é da autoria de um dos mais profundos conhecedores, no Brasil, do importante problema aqui discutido. O Dr. GENNYSON AMADO foi durante vários anos Diretor do Hospital dos Servidores do Estado e é Membro do Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Hospitais.

* * *

O tema que nos propomos desenvolver será considerado, essencialmente, com o sentido objetivo da sua aplicação às condições reais do meio brasileiro e às peculiaridades impostas pelas contingências regionais.

São bem conhecidas as normas e a sistemática estabelecidas pelos padrões americanos e europeus, concernentes ao capítulo considerado.

Essas, hão de diferir em relação ao nosso país, senão nas diretrizes de base, uniformes na colimação do escopo universal que visa à correta preparação do pessoal técnico, mas nas características em que se devem realizar e ser atingidas entre nós.

Se se estabelecer um paralelo entre a organização hospitalar das nações que atingiram um grau de evolução experimental, aferido em expoentes elevados do aprimoramento técnico, na prática médico-assistencial, e a dos países em que a conquista desse grau ainda não foi alcançada, há de se fixar certamente, uma diferenciação dos processos aplicados em umas e em outros, na objetivação desse fim.

Essa diferenciação se evidencia, basicamente, no mesmo plano em que se exprimem os desníveis econômicos. O aprimoramento técnico de uma comunidade, é reflexo do seu progresso econômico. Qualquer conceituação de ordem material, e a técnica o é predominantemente, depende da base econômica que a funde e a sustenta. Grau técnico elevado se obtém com recursos proporcionais. Onde há melhores condições materiais o seu desenvolvimento

se processa adequadamente. Não prescinde entretanto, a formação técnica, do domínio da cultura. O estudo, a pesquisa a laboração e a elaboração, a prática da constância, são imprescindíveis para a doutrinação da técnica. Mas, para a sua integração há que se manipular instrumentos do trabalho técnico, com o seu pleno conhecimento. A doutrina adequa o espírito ao assenhoraamento da técnica; esta se incorpora, no manuseio dos seus princípios, das suas regras, dos métodos de sua execução.

Para tanto, se requer a oficina, o laboratório, os meios concretos que levam ao aperfeiçoamento técnico.

Nos países onde o índice de assistência médico-hospitalar se exprime nas melhores fórmulas da relação *leito hospitalar* — *massa demográfica*, as exigências para a formação técnica são atendidas, evidentemente. Quer pelo volume de oportunidade oferecido, quer pela atração que exercem as profissões relacionadas com o exercício médico-assistencial, os organismos de preparação e treinamento desses profissionais, apresentam estruturas bem definida, constituindo entidades modelares.

O seu número se multiplica nas nações de padrão econômico geral elevado, criando facilidades ao aprendizado e à prática profissionais, propiciando, ao mesmo tempo, a padronização dos métodos de trabalho aos níveis exigíveis.

É o que não ocorre no nosso meio, onde, pela não existência daquelas condições, rareiam os núcleos do preparo técnico adequado e não se acham ainda constituídos em sistema definido, os preceitos que regulam uma formação técnica apurada.

O "deficit" de leitos hospitalares acentuado, no que concerne à massa da população brasileira, agravado na expressão nosográfica do país; a rala fração percentual de profissionais formados para o exercício médico assistencial; a baixa retribuição oferecida, no comum, ao trabalho técnico; a não instituição de uma política hospitalar brasileira, fundada nas nossas realidades e estruturada em planejamentos e diretrizes essencialmente técnicas, são condições que têm retardado o progresso positivo das instituições hospitalares, no nosso meio, no que concerne a constituição das suas equipes técnicas.

A estrutura política institucional brasileira tem produzido igualmente, efeitos sensíveis na evolução do progresso das profissões técnicas entre nós.

Enquanto nos países onde mais acentuada tem sido essa evolução, as células que propulsionam os organismos técnicos se acham na órbita da iniciativa privada, são geralmente do domínio do Estado, nas nações de padrão econômico débil, as instituições onde se formam e se aprimoram os técnicos.

Tal concentração, resulta, evidentemente, anti-econômica, a par de ensejar o desvirtuamento das finalidades dessas instituições em países como o nosso de imaturidade política, permitindo a sua utilização na prática da política individualista, ao invés de salutar política da formação e do aprimoramento técnico das gerações brasileiras, tão bem dotadas de qualidades inatas como é reconhecido, e tão ansiosas por se votarem à cultura da técnica de que tanto carecem as ricas fontes dinâmicas e estáticas do país.

A burocratização, vício estatal por excelência, atribui configuração de simples repartição às organizações destinadas a laboração técnica, subtraindo-lhes, de ordinário, as condições adequadas ao trabalho daquela expressão.

A legislação que rege a atividade burocrática do Estado é praticamente, a mesma que regula a atividade técnica, de idêntica filiação.

Esta, pelas características em que se desenvolve, nos planos da sua aplicação, requer enquadramento funcional diferenciado, como diferenciados são os métodos em que se realiza.

Não teremos progredido o suficiente, no campo da técnica, senão com derivação perdulária de esforços, sem que se vençam as convicções que presidem a nossa instituição política, nêsse particular.

Nela reside um dos baluartes que defrontam as forças renovadoras que vêm no aprimoramento técnico, a satisfação dos ideais mais benfazejos para a Nação Brasileira.

Este Congresso, que desenvolve temário cuja pedra angular se constitui em traçar a política hospitalar brasileira, inscrevera certamente, nas diretrizes dessa política, a racionalização, à luz das nossas realidades, a metodização das normas que devem reger a atividade técnica específica de que cogita.

OS NÚCLEOS DE FORMAÇÃO TÉCNICA E A NECESSIDADE DE SUA INTEGRAÇÃO EM SISTEMA COORDENADO

Na discriminação das causas que definem a situação em que nos encontramos em face da formação do pessoal que se destina ao serviço do hospital, é de se considerar como de importância capital no sistema em que deve se assentar as bases reais dessa formação, os núcleos de preparo profissional dêsse pessoal, a escola, o hospital.

O nível universitário é exigido, de ordinário para os técnicos que servem no Hospital. Médicos, Odontólogos, Farmacêuticos, Enfermeiras, Assistentes Sociais e etc, são ordens profissionais de grau universitário.

Não obstante a conceituação de que merecidamente gozam as escolas dêsse grau, a nossa formação profissional universitária, predominantemente teórica, não faculta o exercício de atividade manipuladora para a criação de base técnica, no que se refere ao exercício da função médica ou para-médica. A escassez de oficinas e de aparelhagem apropriada, em volume correspondente às necessidades, a quase ausência de condições que estimulem as vocações marcadas, a precariedade material de muitos dos núcleos técnico-educacionais, têm respondido pelas ingentes dificuldades opostas ao pragmatismo de uma preparação técnica rigorosa, na formação de pessoal hospitalar, de quaisquer categorias e hierarquias.

O ápice de uma carreira técnica se atinge, não só através do conhecimento das doutrinas que formam a consciência profissional, como do desenvolvimento das qualidades que aprimoram o exercício prático das tarefas a cumprir nessa profissão. Daí, ser necessária, não apenas a incorporação de conhecimentos teóricos abalisados, mas a destreza de manipulação, adquirida na prática constante atinente ao desempenho da execução técnica. O culto

harmônico de uma e de outra, são atributos do técnico, considerado na acepção exata.

A técnica, segundo BERGSON, é a adaptação do homem às realidades práticas. Para tanto, para essa adaptação, há que se prover e dispor não apenas o espírito, de elementos de elucidação e informação que lhe permitem o conhecimento e o domínio dessas realidades, mas também os meios objetivos de exercer esse domínio.

Por outro lado, os campos do aprendizado prático não tem sido fertilizadamente, a escola das concepções doutrinárias e a oficina do exercício prático.

No nosso meio, a formação técnica do pessoal destinado a servir no hospital, carece da integração dêsse binômio, assumindo aspecto particularistas e especiais. As escolas não se moldam ainda, a bem dizer, em sistemas onde a doutrina e a sua aplicação, tenham as mesmas paridades, a primeira predominando, de ordinário, sobre a segunda nos planos de ensino.

Por outro lado, os campos do aprendizado prático não têm sido fertilizados para propiciar os frutos de uma sementeira fértil e depurada, através de uma experimentação bem orientada.

Decorre dessa circunstância, ser a própria sede da atividade hospitalar, o núcleo básico da formação técnica especializada, para onde acorrem os egressos das escolas, buscando espontaneamente a complementação da sua habilitação profissional. Ali, no contacto objetivo com os misteres específicos, é que vão aprimorar a sua desenvoltura técnica, muitas vezes autodidatismo quando o centro hospitalar não apresenta condições para o seu treinamento, quando o hospital não oferece subjetiva e objetivamente, atmosfera para esse aprendizado, quando, enfim, não possui o hospital o sentido de escola ativa que deve ser.

Assim como há entidades escolares destinadas à formação de profissionais que se destinam ao serviço hospitalar, devem, igualmente, ser constituídos, nos hospitais, centros de treinamento e aprimoramento dêsses profissionais, num sistema articulado com aquelas entidades.

Não basta, por exemplo, que uma enfermeira, no seu curso normativo, estagie em serviços do hospital, cumprindo o programa que ali lhe fôr traçado. O mesmo se aplica a qualquer outra categoria funcional que se enquadram no exercício hospitalar.

PREPARAÇÃO DO PESSOAL TÉCNICO NO HOSPITAL

Necessário se faz que o hospital esteja preparado para oferecer condições ao aproveitamento dêsse aprendizado. Terreno propício, orientação apropriada, participação direta no interesse da formação do profissional, são fatores a serem atendidos pelo hospital como célula do organismo funcional que processe ensino útil ao técnico que se destina ao seu serviço. Daí, a necessidade do estabelecimento nos hospitais, de núcleos de aperfeiçoamento profissional, bem estruturados, que assegurem a execução do papel que o hospital moderno representa como escola ativa, complementando o ensino ministrado nas unidades escolas, especializadas nesse campo de ação.

A imprescindibilidade de articular o hospital no esquema de ensino técnico de carreiras a que se relacione atividades aí exercidas, se realça quando o problema se projeta sobre as escolas que não visam a formação específica, exclusiva do técnico para o hospital, como ocorre, por exemplo, com as escolas de Serviço Social que, preparando assistentes sociais para o exercício multifórmio da ação social, não o faz privativamente, para aquêle que se aplica no hospital.

O mesmo se estenderia às escolas de Nutrólogos, Dietistas, e etc.. Entretanto, as peculiaridades do desempenho de qualquer atividade discriminada no hospital, exigem um sentido de unidade corporificada, que obriga uma formação institucional adequada, sem a qual sacrificada seria, certamente, a configuração do bom padrão assistencial.

Para a integração do técnico na órbita do hospital, somente o próprio hospital proporciona os meios para que ela se realize.

Deve, portanto, o hospital aparelhar-se para dar cumprimento a esta atribuição, talvez aquela que melhor defina a concepção do hospital moderno.

Entre nós, urge se proceder a instituição dêsse sistema pedagógico na formação do pessoal hospitalar.

Embora se haja atingido uma sensível melhoria nos métodos de ensino técnico no país; ainda que se tenham acrescido as unidades que ministram êsse ensino, as exigências prementes das organizações hospitalares, o número avultado de profissionais habilitados que se requer para o preenchimento dos quadros funcionais dessas entidades, estão a indicar a imperativa necessidade de se estabelecer rumos práticos e seguros no preparo técnico daqueles que se destinam aos serviços do hospital.

A evolução que se vem registrando no panorama da assistência hospitalar no Brasil, refletida na extensão da rede de suas unidades exige se voltem para a cultivação do elemento humano categorizado, aquêles que enfeixam qualquer responsabilidade na dotação cultural e na composição das nossas elites, ligadas a atividades hospitalares.

Se projetarmos, em paralelo, o desenvolvimento numérico dos núcleos hospitalares do País à hora atual, e as condições de preparo técnico do pessoal que nêles serve ou de que necessitam, ter-se-á, de um lado, o progresso material evidente e do outro a deficiência quantitativa e qualitativa.

Num plano, a arquitetônica, admirável já, na concepção do hospital moderno; no outro, a precariedade volumétrica e específica.

Alguns belos e bem construídos barcos sem tripulantes suficientes e capazes para o seu govêrno e rumos seguros.

A disparidade patente no paralelo estabelecido, tende, entretanto, a encontrar o seu nivelamento, as causas do desequilíbrio assinalado, sendo, elas próprias, um fator do seu ajustamento.

Maior número de unidades de trabalho e mais sedutoras condições passam a ser oferecidas aos que se candidatam às profissões ligadas à atividade hospitalar, indicando a oportunidade de se amoldar o sistema de formação técnica nas profissões referidas, o quanto antes, em dar-lhe estrutura que atenda ao correto preparo dêsses profissionais.

Considerados como sistema isolados, tanto centros de ensino especializado, como hospitais funcionais existentes, capacitam essa formação. De fato, cursos de organização e administração hospitalar, escolas de enfermagem, de serviço social, de nutrólogos e dietistas, e etc., bem como hospitais erigidos segundo os preceitos modernos da técnica hospitalar, arquitetônica e organizacional, a constituição, nos núcleos de bom padrão funcional, de uma consciência profissional responsável, entre os que exercem atividade médico-assistencial, podem assegurar um futuro promissor na composição técnica dos quadros atuantes nas nossas organizações hospitalares.

Necessário se faz, todavia, coordenar e regimentar os meios e as diretrizes que devem conduzir e presidir a formação técnica do pessoal destinado a específica atividade no hospital.

A coordenação dos meios deverá se efetuar através da padronização pedagógica dos núcleos de ensino e de treinamento.

A regimentação das diretrizes, deve se processar pela codificação dos cânones que regulam a formação técnica do pessoal que se destina ao serviço no hospital.

Escolas em que se prepara a consciência profissional, onde se ministram conhecimentos doutrinários, onde se exercita a prática, se adentra o espírito e se modela a sensibilidade para o desempenho de misteres tão diferenciados, devem possuir condições reguladas e expressas que permitam a formação integral do técnico hospitalar, fundindo-se num sistema integrativo com o próprio hospital. Necessário se impõe a articulação complementar da escola das concepções doutrinárias com a escola das aplicações práticas. Devem, assim, ser revistas a composição, as normas de funcionamento, os currículos dos organismos onde se professa o ensino profissional relacionado com o exercício hospitalar, para a uniformização dos métodos, para se dispor o sistema de integração referido, para oferecer-lhes campos onde encontrem um fator comum de eficiência didática na formação psicológica e técnica, nos melhores padrões, daqueles que vão arcar com as responsabilidades que envolvem o ministério hospitalar.

Se nos grandes centros já se esboça a aplicação desse sistema, por imperativo das realidades, mais uma razão para concretizar-se as suas bases armar-se a sua estrutura definitiva.

TREINAMENTO DO PESSOAL TÉCNICO E LEIGO NO HOSPITAL

Capítulo de destacada importância nas disposições a serem assumidas no planejamento para o aprimoramento do pessoal hospitalar, se nos afigura a instituição de regime de treinamento em serviço.

Em face do agudo "deficit" de elementos técnicos, capazes de atenderem ao movimento dos quadros hospitalares, desde os postos de chefia, ou mesmo daqueles que, não exercendo atividades propriamente de caráter técnico, devem se situar no sistema funcional unitário que constitui o hospital de bom padrão, é de se instituir, de imediato, nas organizações do gênero, regime de treinamento constante a ser cumprido pelo pessoal em serviço.

Não há quem ignore ser elevado o percentual de empregados nos hospitais, sem condições de habilitação ou preparo, para os serviços que desempenham. Essa impressão se recolhe em tôdas as categorias funcionais, de um modo geral. Entretanto, qualquer que seja o tipo de atividade exercida no hospital, se requer do seu executante, a par do conhecimento básico das suas atribuições, uma soma de noções funcionais inerentes à órbita institucional que o hospital representa. Desde o sentido humanitário que se implica no "serviço do hospital", até as qualidades morais que se exigem de um membro da comunidade hospitalar; desde a prática consciente da ética profissional por quem quer que trabalhe no hospital, até a propriedade pessoal em termos gerais, — as unidades humanas que compõem a equipe funcional do hospital, devem se revestir de uma gama de atributos diferenciados, grande parte dos quais, só investem após instruídos do seu valor e exercitados na sua incorporação.

Assim e a bem dizer, não são poucos aqueles que, servindo no hospital, carecem de formação adequada à concepção real da séde do seu trabalho, — o hospital, — de características especiais, que envolvem aspectos próprios e diversos de qualquer outra entidade de trabalho, abrigando interesses alheios inalienáveis, quase sempre filiados aos recessos privados da sua clientela.

A iniciação do treinamento do pessoal em serviço, pois, compreenderá a instrução dos grupos sobre a concepção do hospital, como séde institucional do seu trabalho.

A filiação da unidade humana do trabalho no hospital à sua boa conceituação, é fase importante do treinamento por ser a do preparo psicológico que vai constituir a "consciência" funcional. A doutrinação a êsse propósito deverá ser constante, nas reuniões de grupo, nos contactos diretos, na associação dos resultados obtidos, no incentivo, na valorização do trabalho e daquêles que o executa. Os efeitos dêsse procedimento são positivos e excedem, geralmente, as expectativas.

Paralelamente, desenvolve-se o aprimoramento funcional, através da orientação e assistência constante dos chefes e graduados do grupo, na prática exercida. Essa modalidade de treinamento, simples, exequível, agradável para o orientador que se investe de qualificação é para quem recebe a instrução, por sentir não ser anônima a sua produção, pode ser aplicada a todos os grupos, inclusive aos de categoria funcional inferior, pessoal de cozinha, copa, serviços em geral. Chefes e graduados, previamente formados e treinados, podem executá-la com eficiência. Contudo, é proveitosa a participação pessoal periódica dos próprios diretores da instituição, nessas reuniões gerais dos grupos.

UMA EXPERIENCIA DA INSTITUIÇÃO DE UM PROGRAMA DE APRIMORAMENTO DO PESSOAL HOSPITALAR

Temos vívida experiência nesse apticular e de há muito vimos introduzindo e aplicando êsse processo nas organizações assistenciais que temos dirigido. Consideramos realmente de fundamental importância e efeito, o estabelecimento do regime permanente, compulsório, de treinamento do pessoal em serviço no hospital.

No Hospital dos Servidores do Estado, por exemplo, tivemos ensejo, quando na sua direção, de abrir largo campo para a execução de planejamento visando o constante adestramento de quantos ali exercem atividade. Inscrevemos, como capítulo essencial, no programa de administração, o aprimoramento dos servidores, dentro dos diferentes grupos funcionais a que se achavam filiados.

À já categorizada equipe de médicos que ali servia, proporcionamos novos meios de culturação, instalando e equipando laboratórios experimentais de medicina e cirurgia, estimulando vocações, incentivando a pesquisa científica e oferecendo campo à apuração técnica, através da prática experimental. Preciosos trabalhos foram ali produzidos.

Fomentamos as atividades do Centro de Estudos, elevando ao dôbro a sua dotação orçamentária (um milhão de cruzeiros), criando novos setores, incluindo nos programas da sua atuação, a participação dos serviços do Arquivo Médico e Estatístico, Social, Dietética e de Enfermagem. Além de dotarmos a Biblioteca e tôdas as unidades do Centro de Estudos de melhorias diversas, criamos Departamento de Documentação dotado de cinematografia especializada à côres, desenhos e fotografias técnicas, para melhor coordenar os registros científicos do Hospital.

Promovemos, após sete anos de seu funcionamento, a 1.^a Assembléia Médica do Hospital dos Servidores do Estado, destinada a revelar a experiência daquele centro de atividades científicas em todos os quadrantes da sua atuação, dela participando todos os seus Serviços, desde os Clínicos e Cirúrgicos aos de natureza auxiliar. As teses e trabalhos em número de cento e vinte e nove, expostos e debatidos em vários dias consecutivos em sessões públicas, espelharam a rica produtividade ali operada no âmbito técnico e cultural.

Considerando o que representa para a formação post-graduada dos jovens médicos egressos das universidades, o estágio em núcleos de maior desenvolvimento, duplicamos as oportunidades oferecidas no regime de residência aos recém formados provindos de todos os recantos do país, os quais treinados e atualizados em centro de incontestável padrão técnico elevado, poderão amanhã, muito beneficiar as populações brasileiras do interior, quando de regresso aos seus rincões.

O regime de bolsas de estudo post-graduado, sobretudo no sistema de residência no hospital, que vemos com satisfação ganhar terreno na evolução do preparo profissional no país, é sem dúvida uma diretriz a ser aplicada amplamente nos rumos da política hospitalar brasileira, no capítulo relacionado com a constituição das equipes técnicas do hospital.

No H.S.E. estendemos essa diretriz a outras categorias funcionais. Enfermeiras do Hospital realizaram estágio de um ano em escola paulista de enfermagem obstetra. Técnicos em laboratório igualmente, foram encaminhados a centros de São Paulo para fins de especialização. Ao deixarmos a direção daquele nosocômio, havíamos estabelecido os primeiros entendimentos com o Serviço Especial de Saúde Pública para o intercâmbio de enfermeiras brasileiras e norte-americanas.

Completando o círculo de unidades destinadas ao melhor preparo do pessoal técnico do Hospital, utilizando a célula hospitalar como escola ativa conforme o concebemos, fundamos e equipamos com o atendimento rigoroso das exigências didáticas correspondentes, a Escola de Auxiliares de Enfermagem do Hospital dos Servidores do Estado, dispondo as normas do seu funcionamento em moldes a facultar a formação profissional integral, de quantos por ali passarem. A par dos cursos normativos, destinamos àquela Escola uma participação preponderante nos planos de aperfeiçoamento funcional e ético dos numerosos grupos que no Hospital, desempenham tarefas auxiliares.

Mas, ao nosso ver, e como já o fizemos sentir, a preocupação do esmero do pessoal que serve no hospital de alto padrão, não deve se restringir àquelas que desenvolvem tarefa especificamente técnica, e sim, se aplicar às demais categorias que interferem no funcionamento da entidade, considerada esta como uma unidade acional a serviço de um fim definido.

Daí, havermos conduzido o nosso planejamento no Hospital dos Servidores do Estado no sentido da sua aplicação em qualquer departamento onde um conjunto de pessoas realize trabalho classificado. Assim, incluímos naquele plano, todos os grupos do Hospital.

Reuniões de grupos, supervisionadas; debates, preleções, observações e análise direta da execução das tarefas, exame objetivo das causas de improdutividade, estímulo, assistência interessada aos deficitários por insuficiência básica de formação; criação de atmosfera propícia ao rendimento funcional consciente, rigoroso e justo critério no louvor e na punição, foram os instrumentos utilizados na execução do plano elaborado, de cuja efetivação participamos pessoal e interessadamente.

Foi estabelecida, para os grupos de nível intelectual compatível, a elaboração de trabalhos por elementos do próprio grupo para explanação e discussão perante os componentes dos mesmos, em reuniões às quais assistíamos nós próprios, os membros do Centro de Estudos, atuando como coordenadores. Assumiram particular interesse, no caso, os temas proferidos pelo Corpo de Enfermagem que, além das reuniões destinadas aos assuntos de rotina dos serviços, se congregava para apreciação de matéria relativa à enfermagem técnica.

Não se desprezou, no objeto daquele plano, o enquadramento do pessoal burocrata. Assim, tivemos oportunidade de instituir bolsas de estudos para funcionários do Hospital, em cursos de aperfeiçoamento da Fundação Getúlio Vargas e do Departamento Administrativo do Serviço Público. Por outro lado, promovemos aulas e conferências no próprio Hospital, administradas por professores da Escola Brasileira de Administração Pública, para os ocupantes de cargos de chefia e para as equipes dos serviços administrativos.

Visando atrair o interesse do pessoal para os hábitos do constante aprimoramento, introduzimos ali, o método T.W.I. (Training Withing Industry) interessante e prático esquema americano que visa o ensino correto de um trabalho, o aperfeiçoamento dos processos de sua execução e as relações humanas no mesmo, método que, segundo depoimento de seus representantes no país, tivemos a primazia de aplicar em entidade pública, no Brasil.

Concluindo as considerações sôbre o tema que vimos desenvolvendo, podemos afirmar com convicção, o valor real a ser atribuído aos meios exequíveis que proporcionem o apuro, ou desenvolvem as faculdades funcionais do pessoal do Hospital. A instituição de condições para êsse fim, notadamente no próprio ambiente de trabalho, apresenta entre outras, a excelsa vantagem de atribuir ao profissional, disposição psicológica para desempenhar a sua tarefa. Os exemplos bem o demonstram. Se as peculiaridades do Hospital dos Servidores do Estado permitiram a obtenção de resultados tão positivos, certo é que, quaisquer que sejam as características de uma entidade hospitalar, é o seu pessoal passível de ser submetido a métodos racionais de adestramento técnico e de desenvolvimento de faculdades e atributos funcionais.

Consideramos mesmo, deva ser objeto de recomendação dêste Congresso, a instituição de normas que visem o permanente aprimoramento do pessoal que serve no hospital. Consideramos igualmente, mereça a matéria estar incluída na pauta da Associação Brasileira de Hospitais como ponto de relêvo na orientação a ser cumprida pelas organizações hospitalares do País.

RESUMO

O autor situa o grau de preparo técnico em geral, do pessoal hospitalar nos países de elevado e baixo padrão econômico, associando a êsse fator, entre outros, os desníveis respectivos.

Demonstra como a formação técnica adequada requer condições materiais compatíveis, o laboratório, a oficina, o instrumental do exercício prático, não prescindindo embora, de uma apropriada instrução doutrinária.

Anota o regime pedagógico vigente no preparo técnico-profissional, salientando o seu caráter predominantemente teórico, embora realçando a boa qualidade do ensino básico e a boa conceituação das escolas de formação de profissionais de hospital.

Considera imprescindível deva o hospital complementar, em sistema integrativo e bem definido, com os centros de ensino, a formação do pessoal técnico.

Assinala a importância do hospital funcional se constituir em escola ativa, devendo ser devidamente preparado para êsse mister.

Recomenda a revisão do regime didático, a fim de se estabelecer o sistema integrativo mencionado, codificando-se os princípios atinentes ao preparo do pessoal técnico e regulamentando-se os órgãos que devem compor êsse sistema.

Frisa a importância de se implantar esquemas racionais de treinamento do pessoal em serviço no hospital, como medida destinada não só ao apuro profissional como atenuação da acentuada carência de pessoal habilitado, experimentada pelas nossas organizações hospitalares. Considera ser de esplêndidos efeitos, a aplicação de programa com êsse objetivo, recomendando a sua extensão, inclusive, ao pessoal não técnico do hospital. Tece várias

considerações a respeito, havendo criado condições nos Serviços que tem dirigido, para o aprimoramento dos servidores, com êxito que documenta.

A propósito, expõe experiência própria, comentando plano que teve oportunidade de executar no Hospital dos Servidores do Estado, quando na sua direção, ocasião em que criou diversos departamentos destinados àquêle fim, como laboratórios experimentais de medicina e cirurgia, escolas de auxiliares de enfermagem, e etc., abrindo largo campo ao aperfeiçoamento do pessoal que ali serve, conforme discrimina no texto do seu trabalho.

Conclui, realçando a exequibilidade da aplicação, em qualquer tipo de entidade hospitalar, de sistemas que visem o constante aperfeiçoamento do pessoal hospitalar, julgando deva ser recomendação dêste Congresso a adoção generalizada dessa prática.

CONCLUSÕES

A formação do pessoal técnico requer a instituição de sistema integrativo dos centros de ensino especializado com as células hospitalares.

Hospitais funcionais deverão se constituir em núcleos de complementação do preparo técnico do pessoal.

Impõe-se o estabelecimento da codificação dos princípios e condições pedagógicas a serem cumpridas pela Escola e pelo Hospital, na formação do pessoal técnico.

É indicado estabelecer no hospital, regime racional permanente de treinamento do pessoal em serviço, de quaisquer categorias.

É importante fixar o conceito do hospital moderno ao sentido de escola ativa.

A formação técnico profissional para uma organização hospitalar de alto padrão requer o constante aprimoramento do pessoal que lhe é destinado.

CONCLUSIONS

1. *The training of specialized personnel requires the institution of a system integrating the centres of special teaching with the hospital units.*

2. *Functional hospitals should become nuclei of complementary training of specialized personnel.*

3. *It should be promoted a codification of pedagogical principles and practices to be adopted by both the schools and the hospitals in the training of specialized personnel.*

4. *A rational, permanent system of in-service training of employees of any type should be established in the hospitals.*

5. *It is necessary to instill in the modern hospital the ideas of progressive education.*

6. *Professional training for hospitals of high level require the permanent development of its personnel.*

A Ação Federal sobre o Ensino Secundário e Superior até 1930

GERALDO BASTOS SILVA

PODEMOS dizer que no debate entre centralizadores e descentralizadores, que se vem travando a propósito da lei de bases e diretrizes da educação nacional, prevista pela Constituição de 1946, não se focalizou devidamente a experiência brasileira de ensino no período 1899-1930, ao menos no que se refere ao ensino secundário e ao superior. O parecer do Deputado GUSTAVO CAPANEMA, contrário ao ante-projeto elaborado pela comissão nomeada pelo Ministro Mariani, não só tocou muito de leve no assunto, como, também, no esforço de afirmar uma tendência centralizadora homogênea e constante, do Ato Adicional à atualidade, simplificou indevidamente a situação vigente no período referido. Disse o Sr. Gustavo Capanema: "Tão convincente foi a experiência monárquica, tão avisados estavam os espíritos com relação aos males de uma grande descentralização no ensino, que a federação, paradoxalmente, veio centralizar a organização educacional do Brasil. Compare-se o artº 10 do Ato Adicional de 1834 com o artº 35 da Constituição de 1891, e se verá que, por uma forma expressa ou subentendida, o segundo documento, em matéria de ensino, dá amplitude muito maior às atribuições nacionais. Sob o regime da Constituição de 1891, foi-se processando a centralização da organização pedagógica do país numa convergência nacional cada vez mais pronunciada. A legislação do ensino superior não deixou de pertencer à competência da União. O ensino secundário tornou-se assunto de regulamentação exclusivamente federal". (1)

Já o Sr. GUSTAVO LESSA, rebatendo o ponto de vista do parecer Capanema, sem dúvida colocou o problema em seus devidos termos, lembrando como a ação federal sobre o ensino secundário e superior se exerceu em contradição aos dispositivos da Constituição de 1891 que regulavam o assunto. Sua interpretação do problema, porém, traduz-se por frases como as seguintes: "A tradição centralizadora, entretanto, alçou de novo o colo e reafirmou o seu velho desdém pelas conquistas constitucionais. Foram expedidos sucessivamente Códigos e Regulamentos traçando normas para todo o ensino secundário e superior do País". (2) "Na prática, como é sabido, a Carta Cons-

(1) *Parecer preliminar* (apresentado na Comissão Mista de Leis Complementares) — "Rev. Bras. de Est. Pedag.", vol. XIII, maio-agosto, 1949, n.º 36, págs. 174-5.

(2) GUSTAVO LESSA, *A educação sob um regime federativo* — "O Jornal", do Rio de Janeiro, 20-11-1949.

titucional não foi respeitada”, lemos em outro trabalho. “A tradição centralizadora que Portugal havia implantado em suas colônias perdurou durante o Império. As províncias se educaram na sujeição ao Governo central. Quando, pois, o Governo republicano começou a legislar sobre o ensino secundário e superior, nenhum Estado, ao que sabemos, levou o assunto à barra do Supremo Tribunal. Assim a submissão foi completa, em matéria de interesse vital”. (3)

Malgrado essas divergências que se verificam em sua interpretação, parece-nos que o período de vigência da Constituição de 1891 permite, desde que convenientemente estudado, sejam tiradas conclusões decisivas, quer no sentido de explicarem-se as debilidades de nossa evolução educacional — as quais, talvez, não devam ser explanadas em função da alternativa entre centralização e descentralização, em si mesma — quer no sentido de orientar-nos neste momento em que uma lei federal de educação poderá vir a iniciar novos rumos da educação brasileira. Essas conclusões, evidentemente, só poderão ser obtidas por intérpretes não só imunes àquele idealismo utópico — e conviria lembrar como o campo da educação é propício ao vicejar de idealismos — ao qual OLIVEIRA VIANNA imputou tantos dos equívocos de nossa formação institucional, mas, também, dotados de capacidade de compreensão sociológica da educação, que, como toda obra política, deve partir do equacionamento adequado de todos os fatores envolvidos nas situações sociais, fatores dentre os quais a eficácia das leis é apenas um, limitado, sobretudo, pela configuração resultante dos demais. À espera de intérprete dessa categoria, apenas desejamos aqui, tentando retraçar as vicissitudes da ação federal sobre o ensino secundário e superior, oferecer-lhe algum material sobre que se exerça sua atividade, material dispensável se já estivesse feita a história completa de nossa evolução escolar. O caráter limitado de nosso objetivo reflete-se mesmo no fato de que utilizaremos quase exclusivamente o precioso documentário organizado por PRIMITIVO MOACYR. (4) Num trabalho principalmente de cotejo e ordenação, procuraremos reconstituir o modo pelo qual se estabeleceu a ação normativa e fiscalizadora da União relativamente ao ensino secundário e superior de todo o País. Ainda que reconheçamos que essa ação resultou de um processo de ampliação das funções federais, como estas eram fixadas pela Constituição de 24 de fevereiro, não pretendemos julgá-la por outro critério que não o da contribuição — positiva, negativa, ou, parcialmente, uma e outra coisa — que ela tenha prestado a nosso progresso educacional.

Pela Constituição de 1891, convém recordar, a competência do Congresso Nacional, em matéria de ensino, era, privativamente, a de “legislar sobre o ensino superior na Capital” (artº 34, nº 30). Não privativamente incumbia ao Congresso, “animar, no país, o desenvolvimento das letras, artes e ciências, sem privilégios que tolham a ação dos governos locais”, “criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados” e “prover a instrução

(3) GUSTAVO LESSA, *O ante-projeto de lei federal sobre educação* — “Educação” (revista), abril de 1949, pág. 46.

(4) PRIMITIVO MOACYR, *A Instrução e a República* — 7 volumes editados pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos — Rio de Janeiro; Imprensa Nacional — 1º vol. 1941, 2º vol. 1941, 3º vol. 1941, 4º vol. 1942, 5º vol. 1944, 6º vol. 1942 e 7º vol. 1942.

secundária no Distrito Federal" (artº 35, ns. 2, 3 e 4). Por outro lado, cumpre lembrar, o artigo 65, nº 2, declarava facultado aos Estados, "em geral, todo e qualquer poder ou direito que não lhes fôr negado por cláusula expressa ou implicitamente contida em cláusulas expressas da Constituição".

A ampliação das funções do Governo federal em matéria de ensino superior e secundário, porém, só se torna perfeitamente compreensível levando-se em conta o § 24 do artigo 72 da Constituição, que declarava "livre o exercício de qualquer profissão moral, intelectual ou industrial". Esse dispositivo foi objeto de interpretação controvertida, sendo por alguns entendido no sentido de liberdade irrestrita de profissão, como a propugnam certa filosofia individualista e o positivismo. Carlos Maximiliano informa que o Apostolado Positivista propusera emenda mais explícita, nos seguintes termos: "A República não admite também privilégios filosóficos, científicos, artísticos, clínicos ou técnicos, sendo livre no Brasil o exercício de tôdas as profissões, independentemente de qualquer título escolástico, acadêmico ou outro, seja de que natureza fôr". Também a outras emendas de conteúdo semelhante, propostas por vários deputados, faz referência Maximiliano. (5)

A interpretação finalmente vencedora para o § 24 do artº 72 foi a que MAXIMILIANO formula nos seguintes termos: "Concordam a doutrina e a jurisprudência em afirmar que o § 24 não exclui os diplomas escolares ou qualquer outra prova de habilitação; em não considerar privilégio o direito inerente a um título que todos podem conquistar, e em demonstrar que as palavras exclusivas da exigência de aprovação em cursos superiores foram repelidas com o intuito de permitir condicionar a liberdade de profissão, e não por parecerem desnecessárias". (6)

A questão não é de pura hermenêutica constitucional abstrata, mas se relaciona com uma das influências ideológicas mais intensas que atuaram ao longo de nossa evolução pedagógica, como bem o sabem os que conhecem essa evolução. Desde o Império, como eco do radicalismo liberal da Revolução Francesa e, depois, como resultado da crescente influência positivista, a idéia de liberdade de ensino, enquanto consequência lógica da liberdade de profissão amplamente concebida, inspirou projetos e disposições legislativas. Sua expressão mais completa e radical foi a reforma LEÔNICIO DE CARVALHO, de 1879. (7) Na República, onde os positivistas se fizeram os apóstolos mais

5) CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira* — Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos, editor, 1918 — pág. 743.

(6) CARLOS MAXIMILIANO, obr. cit., pág. 744 — Grifo do autor.

(7) Sobre a reforma de 1879: A. ALMEIDA JÚNIOR, "O Ensino Livre" de Leônicio Carvalho, "Rev. Bras. de Est. Pedag.", v. XVII, janeiro-março, 1952, n. 45, págs. 5-28; sobre os antecedentes dessa reforma: A. Almeida Júnior, *Antes do ensino livre*, "Rev. Bras. de Est. Pedag." v. XV, janeiro-março, 1951, n.º 41 — "Certos propugnadores brasileiros do ensino livre fizeram tão grande alarde da liberdade de freqüência, que esta passou a constituir, entre nós, o elemento preponderante na conceituação daquele ensino". (A. ALMEIDA JÚNIOR, "Rev. Bras. de Est. Pedag.", v. XVII, citado, pág. 14). Isto é verdade, também, em relação ao período republicano. O elemento da idéia de liberdade de ensino que estamos focalizando no presente trabalho, porém, é principalmente outro: o que envolve a "desoficialização" do ensino e a consequente anulação do contróle que a União veio a exercer, apesar da Constituição de 1891, sobre o ensino superior e secundário em todo o território da Federação

exaltados da liberdade de ensino, a tentativa de 1879 é renovada pela reforma RIVADÁVIA, de 1911, que serve precisamente de marco na evolução do processo de ampliação das funções do Governo Federal em matéria de ensino superior e secundário.

De fato, o desenvolvimento das funções federais em relação a êsses dois graus de ensino, compreende duas fases: a primeira que se estende de 1889 a 1911, e a segunda que começa em 1915. As duas estão separadas pelo período de vigência da "Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental", isto é, 1911 a 1915. Na primeira fase processa-se de um modo sinuoso a ampliação das funções federais, a partir de um escrupuloso respeito às limitações de natureza federalista à competência do poder central. O processo sofre uma interrupção durante os quatro anos em que vigorou a lei Rivadávia. Na segunda fase êle é retomado, estabelecendo-se então a definitiva preeminência do poder federal sobre todo o sistema nacional de ensino superior e secundário que, com a Revolução de 1930, se consolida de modo incontestado.

Do ponto de vista restritamente pedagógico, o processo de alargamento das atribuições federais consistiu numa rígida uniformização de todo o ensino secundário e superior nacional, com a instituição conseqüente de uma rígida inspeção fiscalizadora.

I — ENSINO SUPERIOR

Fato que até certo ponto justificou a ação de fiscalização e uniformização do ensino superior pelo Governo Federal foi — ao contrário do que sucedia no ensino secundário — a sua simultânea ação direta, constante da manutenção de numerosas instituições desse grau de ensino, localizadas em vários pontos do território nacional. Essa ação tinha longa tradição, pois vinha do Império e se inaugurara com D. João VI. Ao iniciar-se a República, sobre os ombros do Governo central está todo o sistema brasileiro de ensino superior, constituído pelas faculdades de Direito do Recife e de São Paulo, pelas Faculdades de Medicina do Rio de Janeiro e da Bahia pelas Escolas Politécnica e de Minas, respectivamente no Rio de Janeiro e em outro Prêto,, pelas Escolas Militares do Rio de Janeiro, de Porto Alegre e de Fortaleza, pela Escola Naval e pela Academia de Belas Artes e Conservatório de Música.

A República mantém êsses estabelecimentos, que continuam a ser a parte principal do sistema de ensino superior, durante todo o primeiro período republicano. As primeiras escolas não federais de ensino superior, dedicadas a maioria ao ensino jurídico e somente algumas aos ramos da engenharia, agricultura, veterinária e química, não chegam a diminuir o vulto e a importância da contribuição federal a esse grau de ensino, representada não só pelo número das escolas federais como pelo fato de serem estas instituições de tradição mais sedimentada. A ação de controle federal do conjunto do ensino superior do país, portanto, apresentava-se de certo modo como uma decorrência e prolongamento quase naturais da manutenção dessas instituições que, em vista dos fatores apontados, estavam naturalmente destinadas a marcar o compasso de nosso ensino de terceiro grau no que de melhor, em face de nossas circunstâncias, êle pudesse oferecer.

Mas o fundamento legal dêssa ação controladora do Govêrno Federal era, incontestavelmente, pouco sólido. Consistia êle no dispositivo referente à liberdade de profissão, interpretado no sentido de liberdade condicionada. Não havia outro fundamento, pois a Constituição era muito clara ao restringir a competência legislativa federal ao ensino superior na Capital do país, ainda que permitisse iniciativa da União para criar instituições suas nos Estados. A contraposição dêstes dispositivos à necessidade de regulamentar o exercício profissional, que não decorria diretamente da letra constitucional mas era, sòmente, inferido através de uma interpretação, aliás controvertida, do § 24 do artigo 72, não poderia jamais ter por conseqüência a uniformização do ensino superior em todo o país, por meio de uma regulamentação imposta pelo Govêrno Federal, seguida pela ação fiscalizadora do mesmo.

Essa regulamentação uniforme e a conseqüente fiscalização do ensino superior, portanto, decorreram da imposição dos fatos. E, quando estudamos sua evolução, vemos que elas se afirmam através de um processo, em face do qual não cabe a pergunta relativa ao que teria sido nosso ensino superior sem êsse tipo de contrôle federal. Pois a resposta é muito clara.

O meio pelo qual se realiza o contrôle federal sôbre o ensino superior de todo o país é a equiparação, aos federais, dos estabelecimentos fundados pelos Estados ou mantidos por particulares, sòmente mediante à qual os gráus conferidos pelos últimos teriam os mesmos efeitos dos outorgados pelos primeiros.

E é um fato assás curioso que as características que veio a ter êsse contrôle — uniformidade e rígida fiscalização — se tenham associado, no regime de descentralização federal e da liberdade de profissão inscrita na Constituição, a êsse instituto da equiparação. Pois êste tem sua origem, ao tempo do Império — quando o poder central detinha o monopólio do ensino superior — em dispositivos da reforma LEÔNCIO DE CARVALHO destinados precisamente a quebrar o monopólio estatal do ensino de terceiro nível em obediência aos mesmos postulados liberais que inspiravam a liberdade de profissão e a descentralização.

Realmente, a reforma LEÔNCIO DE CARVALHO instituiu os chamados “cursos livres” e previra a existência de “Faculdades Livres”. Os primeiros, destinados ao ensino de qualquer disciplina do currículo dos estabelecimentos oficiais, independiam para seu funcionamento de qualquer autorização, podendo mesmo serem ministrados no edificio da própria Faculdade do Estado quando o lente fôsse diplomado por escola superior e apresentasse prova de moralidade. Os cursos mantidos por associações, para o ensino do programa de qualquer escola superior, poderiam elevar-se à categoria de “Faculdades Livres”, ao fim de sete anos consecutivos de funcionamento. Neste caso, o Govêrno nomearia, anualmente, comissários para assistirem os exames da Faculdade Livre, a qual gozaria do direito de conferir graus e teria as demais prerogativas das faculdades oficiais.

Revogados êsses dispositivos da reforma LEÔNCIO DE CARVALHO, em 1885, ressurgem êles, com certas modificações, na reforma dos cursos jurídicos devida a Benjamin Constant (dec. nº 1.232, de 2-1-1891). Assim, res-trita a êsse ramo de ensino, inicia-se a história da equiparação na República.

Declarava-se permitido a qualquer indivíduo ou associação de particulares a fundação de cursos ou estabelecimentos "onde se ensinem as matérias que constituem o programa de qualquer curso ou Faculdade federal, salvo a inspeção necessária para bem garantir as condições de moralidade e higiene". Desde que o funcionamento de um estabelecimento particular fôsse constatado regular, poderia ao mesmo ser concedido o título de Faculdade livre, "com os privilégios e garantias de que gozarem as Faculdades federais". Comissários nomeados pelo Governo Federal inspecionariam os estabelecimentos livres e assistiriam a seus exames. Em cada Faculdade ensinar-se-iam "peelo menos tôdas as matérias que constituem o programa da Faculdade Federal".

Quanto aos estabelecimentos estaduais, dizia a reforma ser "lícito aos poderes dos Estados federados fundarem Faculdades de direito". Mas, para que os graus por elas conferidos tivessem os mesmos efeitos legais que os das Faculdades federais era necessário que a organização didática fôsse idêntica à destas últimas e que se sujeitassem à inspeção do órgão federal competente.

Depois da reforma dos cursos jurídicos, de BENJAMIN CONSTANT, o chamado "Código Fernando Lobo" (*Código das disposições comuns às instituições de ensino superior dependentes do Ministério da Justiça e Negócios Interiores* — dec. nº 1.159, de 3-12-1892) já inclui a equiparação sem restringi-la a um tipo determinado de escola superior. No entanto, o assunto da equiparação dirá respeito principalmente, pelo menos até 1898, ao ensino jurídico (e ao secundário, como veremos). Ou porque não se instalassem escolas de outros ramos do ensino superior, ou porque sòmente de escolas de direito partisse a iniciativa de obter equiparação, vemos que até a referida data — 1898 — apenas faculdades dêsse ramo alcançam tal prerrogativa. Já em 1891, portanto com base na reforma Benjamin Constant, são reconhecidas duas faculdades de direito no Rio de Janeiro e uma na Bahia. Segue-se, em 1893, a Faculdade de Direito de Minas Gerais, com sede em Ouro Prêto.

Fora do ensino jurídico, as duas primeiras escolas que requerem e obtêm equiparação são uma de Farmácia, em Ouro Prêto, e a Politécnica da Bahia, ambas em 1898. E é interessante observar que no pulular de escolas superiores livres, ocasionado pela reforma Rivadávia a paritr de 1911, predominam as faculdades de direito, assim como que foi no ensino de engenharia que se verificou o fato de escolas resistirem ao contrôle federal uniformizador, procurarem guardar sua autonomia ou sua originalidade de organização mesmo com perigo do reconhecimento federal. Quanto a êste último ponto queremos nos referir à Escola de Engenharia do Mackenzie, em São Paulo, e à do Rio Grande do Sul.

Salvo o fato de que a reforma BENJAMIN CONSTANT cogita sòmente dos cursos jurídicos e o Código Fernando Lobo trata de todo o ensino superior, nenhuma diferença existe entre os dispositivos de uma e do outro relativos à equiparação de institutos superiores estaduais aos federais. Contudo, em face de uma circunstância especial, os mesmos dispositivos numa e no outro têm significação diferente do ponto de vista do processo de ampliação das funções federais relativamente ao ensino superior, que estamos focalizando. Essa circunstância é a seguinte: quando da promulgação do Código Fernando Lobo, já estava em vigor a Constituição de 1891, o que não sucedia na ocasião

da reforma Benjamin Constant, que é de janeiro de 1891, sendo a Constituição de fevereiro.

Quando da reforma BENJAMIN CONSTANT, portanto, encontrava-se o país ainda em regime discricionário. E' verdade que já se achava em estado muito adiantado de elaboração a nova Constituição, e definida assim a tendência que iria prevalecer nesta com referência ao ponto que nos interessa, e que, aliás, contrariava o que a respeito estabelecera o projeto de constituição preparado pelo Governo Provisório para ser apreciado pelo Congresso. Mas o que, a rigor, se podia exigir da reforma era que não se chocasse com êsse projeto de Constituição do Governo Provisório.

Neste projeto havia um dispositivo, omitido no novo projeto elaborado já pela Comissão Constituinte do Congresso e que foi também excluído da própria Constituição de 1891, que traduzia o pensamento de atribuir à União um papel preeminente sobre o dos Estados no que dissesse respeito a atividades deferidas concorrentemente às duas ordens de poderes, como era o caso do ensino superior. Era o artigo 11 do aludido projeto: "Nos assuntos que pertencerem concorrentemente ao Governo da União e aos Governos dos Estados, o exercício da autoridade pelo primeiro obsta à ação dos segundos, e anula de então para diante as leis e disposições dela emanadas".

Além disso, aquêle inciso da Constituição de 1891 relativo ao estímulo do desenvolvimento cultural (artº 35, nº 2) não só não compreendia, no projeto de Constituição do Governo Provisório (art.º 31, nº 1), a restrição "... sem privilégios que tolham a ação dos governos locais", como, também, não se referia, um tanto vagamente, a "letras, artes e ciências", porém, mais especificamente à "educação pública" ("Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: 1º animar, no país, o desenvolvimento da educação pública...").

A Lei nº 314, de 30 de outubro de 1895, retoma o problema da equiparação de institutos superiores, com referência especial ao ensino jurídico. Sua inovação consistiu em estabelecer para as Faculdades livres que fôsem reconhecidas a exigência de um patrimônio mínimo e de limite mínimo de frequência, pelo espaço de dois anos, além da observância do regime de ensino dos institutos federais. Tais exigências são estendidas para todos os tipos de escolas superiores pelo Código EPITÁCIO PESSOA, de 1901 (*Código dos Institutos Oficiais de Ensino Superior e Secundário* — dec. nº 3.890, de 1 de janeiro de 1901), que, além disso, abandonou a distinção nominal entre estabelecimentos estaduais e os particulares, os quais deixaram de ser chamados livres, e instituiu o prazo de dois anos como período de inspeção prévia para os novos estabelecimentos.

O promulgador do *Código das disposições comuns às instituições de ensino superior*, o Ministro Fernando Lobo, justificava pelas seguintes palavras a ação regulamentadora do Governo da União relativamente ao ensino superior nacional, um ano após a decretação daquele Código: "A intervenção do Estado, como princípio, na direção do ensino superior, parece-me incontestável; ela corresponde a um interesse social de ordem elevada, pois tem por missão conservar a tradição e assegurar ao mesmo tempo o progresso dos altos estudos literários e as pesquisas científicas. No meio em que vivemos, penso que essa intervenção é uma necessidade, sem, porisso, deixar-se de reco-

nhecer certa liberdade à iniciativa particular, caminhando-se assim para um futuro em que a autonomia seja, tanto quanto possível, o princípio regulador dos nossos institutos superiores, porém guardando a frase de SCHUTSENBERGER "a intervenção do Estado é aqui não só um direito, porém, um imperioso dever". (8)

A essa época, como se vê, carecente de justificação parecia ser principalmente, em oposição à doutrina de liberdade de ensino, a ação do Estado, em geral, feita abstração do problema de saber se tal intervenção seria da União ou dos Estados membros. Ainda que colocado talvez em segundo plano, este último problema também existia e era de vezes focalizado. É ele, por exemplo, que serve de fundo ao caso da Escola de Engenharia do Rio Grande do Sul.

Já nos referimos a essa escola como exemplo de instituição que não aspirou ao reconhecimento federal, a trôco da abdicação de sua autonomia. Ela foi fundada por iniciativa particular. Em 1895 pede o reconhecimento oficial de seus diplomas, mas o faz diretamente ao Congresso Nacional. Isso era, ao que tudo indica, um meio de se eximir às exigências da lei federal quanto à uniformidade dos currículos e da organização. A Comissão de Instrução da Câmara dos Deputados, entre outras considerações, justificava o seu parecer favorável ao deferimento da pretensão da Escola de Engenharia do Rio Grande do Sul dizendo: "as nossas leis não cogitam de reconhecimento oficial dos diplomas das faculdades livres fora do caso de equiparação de programas a que se referem os decretos acima referidos (reforma Benjamin Constant e Código Fernando Lobo), entretanto nenhuma disposição existe que proíba tal reconhecimento, em outros casos não definidos ou previstos". (9)

O problema do papel educacional da União é focalizado diretamente pelo projeto do deputado GLICÉRIO, de 1897, pelo qual seriam transferidos ao Estado e transformados em "associações civis os institutos de instrução superior a cargo do Governo Federal". (10) Ou melhor, tal projeto visava a restringir a ação federal mais do que o fazia a Constituição, ao mesmo tempo que estabelecia uma organização educacional baseada na desoficialização do ensino. Não teve ele, contudo, andamento.

O ponto de vista do Executivo era sem dúvida pautado pela aceitação da necessidade da ação federal tal como vinha ela exercendo-o. O Ministro AMARO CAVALCANTI assim se expressava a propósito desse projeto, no mesmo ano de sua apresentação: "O momento não é o mais oportuno para cogitar-se de uma ablação que por súbita não poderá deixar de produzir no organismo da instrução um grande abalo. A Constituição não quis excluir a União dos ônus inerentes ao dever que lhe assiste de cuidar incessantemente no levantamento do nível moral e intelectual da nação. Ao contrário, procurou atender a duas considerações de ordem política: respeitou o princípio federativo na sua máxima amplitude, e ao mesmo tempo reconheceu que o país, em vista de suas condições de cultura pouco extensa, não prescindiria tão cedo da ação

(8) PRIMITIVO MOACYR, *obr. cit.*, vol. 2º, págs. 195-6.

(9) PRIMITIVO MOACYR, *obr. cit.*, vol. 2º, págs. 229-30.

(10) PRIMITIVO MOACYR, *obr. cit.*, vol. 2º págs. 230-2.

enérgica e melhor aparelhada da União relativamente ao provimento dos institutos de instrução de que se trata". (11)

Em 1902, por ocasião dos debates em torno do Código Epitácio, no Congresso, o deputado FELIX GASPAR pretendeu que fôsse incluída uma disposição segundo a qual os estabelecimentos de ensino superior ou secundário criados e mantidos pelos Estados gozariam "dos mesmos privilégios dos institutos federais congêneres, sem dependência dêstes ou do Governo da União". (12) Era, como se vê, uma tentativa de realização integral da divisão de competências estabelecida pela Constituição.

Mas, podemos dizer, o problema federal complicava-se com o do ensino particular. Salvo admitindo-se a liberdade dêste último, tinha-se que cair na regulamentação federal de todo o sistema de ensino superior — tanto dos estabelecimentos particulares quanto dos estaduais. Não se poderia pensar em entregar aos Estados o contrôlo dos estabelecimentos privados compreendidos em seus territórios — ainda que fôsse esta a solução a adotar dentro da lógica constitucional. Juízo bem realista sôbre a capacidade dos Estados de usufruírem a autonomia de ensino superior, que lhes fôra deferido pela Constituição, continuava a ser o de Amaro Cavalcanti, formulado em 1897, a propósito do projeto Glicério: "Ainda não houve tempo para que a vitalidade dos Estados se afirmasse sôbre êste aspecto (prescindir-se da ação federal na manutenção de escolas superiores). Essa vitalidade mais naturalmente se teria manifestado pela criação de institutos, do que pela solicitação da passagem para o seu domínio dos que já existem de longa data, criados pelas necessidades gerais da nação, recebidos do antigo regime e mantidos em certo pé de prosperidade pela União. Mais lógico seria que com relação ao ensino superior os Estados se demonstrassem dispostos a realizar progresso, como já têm feito em relação ao estabelecimento de liceus, segundo o plano do Ginásio Nacional, e para o qual, de fato e na proporção de suas forças econômicas, alguns dêles já deram provas de se acharem preparados, aguardando-se por ora o resultado que possam ter as tentativas dos Estados de São Paulo e Bahia relativamente a escolas politécnicas". (13)

O problema do ensino particular era bem focalizado por representantes do próprio legislativo, à mesma época da apresentação do projeto Felix Gaspar. Apreciando o Código Epitácio Pessoa, ao qual apresentou um substitutivo, a Comissão de Instrução da Câmara dos Deputados dizia o seguinte: "Em relação à fiscalização dos institutos equiparados, preciso é alargar quanto possível a intervenção do Governo, por seus representantes junto a êsses institutos, com o fim de evitar o abatimento do ensino, manter o nível de moralidade imprescindível em estabelecimentos semi-oficiais, fiscalizar, enfim, a observância da lei comum em tôda sua extensão. Adiantada conquista liberal, a fundação dos institutos livres, pode ela degenerar em perda irremediável para o ensino, convertendo-se essas casas de instrução em oficinas de comércio. Em troca dos privilégios concedidos, justo é que o Governo fiscalize o

(11) PRIMITIVO MOACYR, *obr. cit.*, vol. 2º pág. 198.

(12) PRIMITIVO MOACYR, *obr. cit.*, vol. 3º pág. 47.

(13) PRIMITIVO MOACYR, *obr. cit.*, vol. 2º, pág. 198

ensino dado, autenticando pela intervenção do seu representante os atos da vida interna desses estabelecimentos e que dizem de perto com o regime imposto aos institutos oficiais". (14)

O controle federal sobre o ensino superior de todo o país vai resistindo aos ataques que lhe são feitos, até 1911, quando vem a sofrer a solução de continuidade representada pelo período de vigência da lei RIVADÁVIA. Não se pode deixar de ter a impressão de que a liberdade de ensino, que esta lei instituiu, surge como um acidente catastrófico que susta, apenas provisoriamente, um processo de outra forma inevitável.

Mas essa impressão de inopinado e arbitrário de certa forma se desfaz quando consideramos que a ação federal, decorrente mais da lógica dos fatos do que expressão de um pensamento orientador definido, não conseguira constituir-se fator efetivo de melhoramento do ensino superior. Ele somente se exercia com êxito, face aos impulsos doutrinários federalistas e liberais, pela circunstância de depender do poder federal a quase totalidade da rede escolar de terceiro grau.

A própria vida das instituições federais era constituída por altos e baixos, havendo momentos de crise nos quais essas instituições não podiam deixar de ser abrangidas pelos juízos condenatórios da situação dominante no conjunto do ensino superior do país. E essa situação, se decorria de causas sociais profundas que agiam negativamente sobre a vida nacional, decorria também daquela "completa ausência de uma política de educação" refletida no "caráter fragmentário das iniciativas e reformas", a que aludiu FERNANDO AZEVEDO. (15)

O Executivo federal apenas procurava remediar essa situação mais ou menos caótica do ensino, na convicção de que, na ausência de sua ação disciplinadora, ela poderia degenerar no irremediável descabro. Estava, contudo, mal equipado de meios, e não dispunha de uma organização administrativa capaz de tentar algo mais do que uma ação puramente fiscalizadora, esta mesma insuficiente. De fato, depois da extinção do efêmero Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos e do Conselho de Ensino Superior, a organização administrativa federal de ensino ficara reduzida a uma Diretoria do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. A reforma dos cursos jurídicos de Benjamin Constant, ao instituir a equiparação de faculdades desse ramo de ensino, previra apenas que os exames das mesmas seriam acompanhados por *comissários* nomeados pelo Conselho de Ensino Superior, mas não estabelecera sequer a forma de remuneração desses funcionários. O Código Fernando Lobo apenas reproduz essas mesmas disposições sobre a fiscalização. Somente o Código Eptácio Pessoa previu a maneira de remuneração dos *delegados fiscais*, que era constituída por gratificação dos próprios estabelecimentos, depositada anualmente no Tesouro, e indicou especificadamente as atribuições dos mesmos.

Projetos de melhor organização dos serviços educacionais, reconhecida necessária, tais como o da Comissão de Instrução da Câmara dos Deputados,

(14) PRIMITIVO MOACYR, *obr. cit.*, vol. 3º, pág. 63.

(15) FERNANDO AZEVEDO — *A Cultura Brasileira* — Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do I.B.G.E., 1943 — pág. 380.

formulado como substitutivo ao Código Eptácio Pessoa, do ano de 1902, ou o do Ministro Tavares Lyra, enviado ao Congresso em 1907, não chegavam a ter andamento no Legislativo, cujas preocupações referentes a ensino eram, salvo exceções, muito limitadas. Como disse PRIMITIVO MOACYR, depois das reformas Benjamin Constant, o Congresso não viu, nos vários casos de ensino, senão o lado regulamentar, com todo o cortejo de gratificações, contagem de tempo dos docentes, dispensa de exames e novas épocas de provas. (16)

Enquanto o contrôle de fato, exercido pelo poder federal, perdia-se na ineficácia, como consequência dos fatores apontados, as críticas à situação do ensino se sucediam, configurando-se assim o ambiente favorável para essa aplicação tardia e radical da liberdade de ensino que foi a reforma Rivadávia. Atribuíam-se freqüentemente os males do ensino, nessas críticas, aos privilégios concedidos pelos títulos, com a consequente equiparação dos estabelecimentos particulares. E, como decorrência, passava-se a esperar que, destruídos êsses privilégios, o processo de competição livre determinasse o melhoramento dos padrões do ensino, em parte mercê da pressão do ensino de iniciativa particular. A liberdade de ensino, de princípio doutrinário passava a remédio para uma situação de anormalidade, remédio que nos parece hoje paradoxal se não o considerarmos em função do processo de alienação que o gerava, mas que, mesmo levada em conta esta circunstância, tinha um caráter heróico ou desesperado, como bem o sentia o Ministro RIVADÁVIA ao justificar sua reforma: "A situação não comportava paliativos, era necessária uma organização radical e sistemática ou melhor fôra que o ensino procurasse remédio para seus males na própria anarquia e descrédito que o avassalavam". (17)

Na exposição de motivos da reforma RIVADÁVIA (*Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental na República* — dec. nº 8.659, de 5-4-1911), a qual representa a tentativa mais importante de realização da idéia de liberdade de ensino, depois da reforma Leôncio de Carvalho de 1879, e que inicia em 1911 o quadriênio no qual, pela única vez na República, sofreu solução de

(16) PRIMITIVO MOACYR, *obr. cit.*, vol. 2º, pág. 227.

(17) PRIMITIVO MOACYR, *obr. cit.*, vol. 4º, pág. 74 — Uma certa aplicação da doutrina liberal da competição livre serviu espre, desde o Império, de fundamento à liberdade de ensino. "Dos fortes estímulos que a concorrência desperta", na frase de Leôncio de Carvalho, esperavam, em 1879, como antes e como depois, os partidários da liberdade, a solução dos males do ensino. Como escreve o Prof. ALMEIDA JÚNIOR: "Transferem para o plano da cultura do espírito a teoria individualista da produção econômica: "laissez faire" — e a ânsia de aprender incentivará a proliferação de escolas; deixai inteiramente aberto o campo do ensino e a sagacidade do pai de família saberá discernir entre os bons e os maus educadores; "laissez aller" — e por si mesmas as instituições docentes se aperfeiçoarão, a seriedade no ensino, no estudo e nos julgamentos se imporá. É a doutrina proclamada com reiteração pelas "Memórias históricas" dos professores, pelos relatórios anuais dos Ministros do Império e através dos discursos parlamentares. Pinta-se com tintas sombrias a paisagem do ensino superior: instituições péssimas, má escolha dos catedráticos, professores displicentes, alunos sem base propedêutica, sem interesse e sem aplicação; pais que para seus filhos pedem, não ensino, mas diplomas; excesso de indulgência nas aprovações, fraude nos exames, a ignorância ao fim do curso. Contra tudo isso, contra essa série de sintomas da generalizada e profunda debilidade cultural da população, indica-se uma panacéia — o ensino livre" ("Rev. Bras. de Est. Pedag.", vol. XVII, janeiro-março, 1952, nº 45, págs. 17-8).

continuidade a superintendência federal sobre o ensino superior em todo o país, considerava o seu autor a desoficialização do ensino "corolário" fundamental do princípio da liberdade profissional, consagrada na Constituição da República. (18)

A reforma Rivadávia não só restringe a ação central à manutenção dos estabelecimentos de ensino superior, criados pelo Governo Federal, como também, delega a supervisão desses a um órgão autônomo, o Conselho Superior de Ensino. Mas a própria ação desse órgão era vista como temporária, ou como um mal necessário. "O Conselho Superior de Ensino, diz a própria lei, substituirá a função fiscal do Estado; estabelecerá as ligações necessárias e imprescindíveis no regime de transição que vai da oficialização completa do ensino, ora vigente, a sua total independência futura, entre a União e os estabelecimentos de ensino". O objetivo final, portanto, era a autonomia total do ensino, e esta se consumaria através da competição entre os estabelecimentos fundados pelos Governos e os particulares. Estes últimos não estariam sujeitos a nenhuma autorização governamental para seu funcionamento, nem a nenhuma fiscalização, coisas que se tornavam desnecessárias, pois "a instrução superior e fundamental, difundidas pelos institutos criados pela União, não gozarão de privilégios de qualquer espécie" a que os outros pudessem aspirar. Os institutos de iniciativa federal passavam a ser considerados "corporações autônomas, tanto do ponto de vista didático como administrativo", e, se estariam provisoriamente submetidos à fiscalização do Conselho Superior de Ensino, para cuja composição concorriam através de representantes de suas congregações, no futuro, desde "que, dispondo de recursos próprios e suficientes, prescindirem de subvenção do Governo, ficarão, por esse fato, isentos de toda e qualquer dependência ou fiscalização oficial, mediata ou imediata".

O período de vigência da lei Rivadávia foi a época de proliferação das escolas livres — agora verdadeiramente livres... Derrogados os privilégios dos institutos federais, extinta a equiparação, podiam surgir e livremente viverem estabelecimentos destinados à formação de bacharéis e doutores. Não poderia ser diferente do facilmente previsível, o resultado disso sobre o ensino: a caça ao diploma tornar-se mais do que nunca o móvel da procura da escola pela clientela desta. Deve ter havido um momento inicial em que esse móvel atuou com todo seu poder, mas esse momento não poderia prolongar-se muito. Pois se um seu corolário fôra realizado — a liberdade de ensino —, em si mesma não fôra realizada a irrestrita liberdade de profissão. Para o preenchimento de funções técnicas e científicas no serviço público — mercado principal para absorção de profissionais de nível superior, engenheiros por exemplo, num país de economia ainda acentuadamente agrária e de estrutura demográfica de reduzida urbanização —, para o registro profissional de médico nas repartições de saúde pública, para o exercício da advocacia no fôro, não se dispensara a comprovação de habilitação profissional.

É essa contradição entre a liberdade de ensino e liberdade profissional, esta última não realizada, que favorece inicialmente o pulular de escolas livres. CARLOS MAXIMILIANO bem acentuou essa circunstância, posteriormen-

(18) PRIMITIVO MOACYR, *obr. cit.*, vol. 4º, pág. 14.

te, ao dizer: “Desde que se declara indispensável o diploma e se não regula o modo de fiscalizar a sua expedição, o resultado é proliferarem academias elétricas e estabelecer-se a venda disfarçada de títulos”. (19)

Essa contradição, aliás, já fôra apontada por PANDIÁ CALÓGERAS, um ano após a decretação da reforma Rivadávia, ao discutí-la na Câmara. Dizia êle: “A tentativa de suprimir, como fêz o decreto de 5 de abril de 1911, regalias inerentes aos diplomas conferidos pelos institutos oficiais não parece, por enquanto, poder satisfazer os intuitos de seu autor. Os tribunais, quer os da União, quer os dos Estados, exigem respeito às antigas disposições de leis, não derogadas até hoje, que instituíram os privilégios cuja observância o Judiciário impõe. Não entro na análise de saber se tais privilégios se justificam ou não. Limito-me ao papel de registrar o fato do ponto de vista legal sòmente, sem entrar em sua análise. As repartições subordinadas ao Ministério do Interior formulam exigências iguais para os diplomas de medicina e engenharia e não modificam os seus regulamentos, em que tais cláusulas existem, para os pôr de acôrdo com o tema oficial. Estados dos mais importantes, acompanhando as decisões do Judiciário, têm negado obediência a tal preceito. O próprio Governo Federal o invalida; pois, nos estabelecimentos dependentes de outros Ministérios que não o do Interior, não o adota.” E concluía: “O que resta, portanto, dessa tentativa falha de desoficialização? É, simplesmente, na atual situação legal, um artigo do regulamento a riscar por sua nula eficiência”. (20)

E a contradição envolvida em tal situação vai, ela mesma, pouco a pouco limitando os efeitos que provocara, à medida que se vão definindo os problemas por ela levantados e fazendo-se o reconhecimento da nula eficiência, no dizer de CALÓGERAS, da liberdade de ensino. Êste reconhecimento, porém, não se torna pleno antes de que seja revogada a lei Rivadávia, pela lei MAXIMILIANO, em 1915, e antes que as chamadas escolas e faculdades livres (e elétricas como foram apelidadas) se tivessem constituído num curioso capítulo da história de nosso ensino superior e num caso cuja solução veio arrastando-se, através de processos de reconhecimento de seus diplomas e de exames para validação dos mesmos, ao ponto de seus últimos restos estarem sendo liquidados em nossos dias.

Mas os efeitos da lei não foram desastrosos apenas no que dizia respeito ao ensino particular. A autonomia dos institutos federais ofereceu oportunidade a que nêles também se desenvolvessem práticas deformadoras que envolviam grau talvez nunca antes atingidos de decadência do ensino. Eis, como exemplos, casos citados por CARLOS MAXIMILIANO: “Esta academia distribuiu entre os lentes as taxas outrora recolhidas ao Tesouro, e não mais comprou um aparelho, concertou um banco, não reparou uma parede; aquela

(19) PRIMITIVO MOACYR, *obr. cit.*, vol. 4º, pág. 92 — Em 1911, no Congresso, MAXIMILIANO defendeu Rivadávia das críticas feitas a propósito da reforma da ensino. Havia certa dose de coerência em sua atitude, pois sempre foi partidário da flexibilidade e da diversificação do ensino nacional. Mas também obedecia, em sua defesa de Rivadávia, a injunções políticas, as quais lhe impunham maior ardor do que o permitido por suas convicções, mesmo supondo-se que estas não tenham evoluído, em sentido contrário a Rivadávia, posteriormente.

(20) PRIMITIVO MOACYR, *obr. cit.*, vol. 4º, págs. 61-2.

desviou as verbas destinadas à maternidade anexa, desbaratando-a em obras suntuárias. Em um instituto o diretor comparecia para almoçar uma a duas vezes por mês, e lá encontraram o projeto, encomendado a um arquiteto, de uma casa para o secretário, de outra para o subsecretário, e de terceira, para pessoa intimamente ligada a um desses dois funcionários de um estabelecimento cujas rendas decresceram 66% em quatro anos. Professor de cadeira estudada em vários anos reprovava todos os examinandos do primeiro, a fim de não ter alunos no segundo; dois outros não davam aulas, e pagavam 200\$000 a estudantes para os substituírem. Assistentes pediam ao professor para os declarar incompatíveis com ele, porque ficavam em disponibilidade, percebendo vencimentos sem prestar serviços. Houve lentes que deram dez aulas por ano. Pomposos e vastos programas encantavam o visitante; porém não eram ensinados em aula senão os pontos dos intermináveis prolegômenos"... (21)

A reforma Rivadávia foi, pode-se dizer, o canto de cisne das idéias de liberdade de ensino e de profissão entre nós. Seus resultados desastrosos fizeram com que, quatro anos após a sua promulgação, a reforma conduzida por CARLOS MAXIMILIANO reiniciasse o processo de ampliação das funções da administração federal de ensino. É, então, restaurada a equiparação dos institutos de ensino superior estaduais e particulares, assim como a fiscalização dos mesmos, que é atribuída ao Conselho Superior de Ensino, o qual tinha, além destas, funções de órgão consultivo do Governo para questões de ensino.

Com a reforma ROCHA VAZ, de 1925, torna-se definitivamente estabelecido controle federal sobre todo o sistema de ensino superior do país. A fiscalização dos estabelecimentos equiparados passa ao então criado Departamento Nacional de Ensino, ficando o Conselho com funções apenas consultivas. Da reforma Maximiliano à Rocha Vaz há a notar que a equiparação e a fiscalização voltam a servir ao objetivo de rígida uniformização de todo o ensino superior, tanto particular como oficial, assim como do ensino secundário oficial, .

De fato, segundo a lei MAXIMILIANO (dec. 11.530, de 18-3-1915) a inspeção que deveria preceder o reconhecimento dos institutos para o fim de serem os diplomas, pelos mesmos expedidos, registrados nas repartições federais e terem efeitos legais, se limitasse, quanto à organização propriamente didática, a verificar "se as matérias constantes dos programas são suficientes para os cursos de engenharia, direito, medicina ou farmácia". Tanto em relação aos institutos federais como aos reconhecidos, competiria ao Conselho Superior de Ensino "aprovar a seriação das matérias dos cursos proposta pelas congregações". Como se não bastassem tais dispositivos, um Aviso Ministerial, de 15 de julho de 1918, atende a reclamações de diretores de estabelecimentos equiparados segundo os quais os inspetores estariam exigindo que a seriação das matérias fôsse absolutamente igual a dos federais. O Ministro lembra que tal atitude não se coadunava "nem com a letra nem com o espírito" da legislação em vigor, recomendando que se "exija dos institutos fiscalizados o menos possível, deixando-lhes autonomia interna, contanto que haja ensino eficiente e honestidade de propósitos". E acrescenta: "É no sen-

(21) PRIMITIVO MOACYR, *obr. cit.*, vol. 4º, pág. 84.

tido de uma orientação mais liberal e menos centralizadora, num regime visceralmente federativo, que dirijo meu apêlo a essa corporação". (22)

Na reforma MAXIMILIANO, portanto, a fiscalização teria caráter flexível, visando à eficiência didática dos estabelecimentos e não à rigorosa observância do padrão de organização fixado pelo Governo Federal. O período imediatamente posterior a ela, é, assim, o momento crucial do problema da equiparação e do controle federal dos estabelecimentos estaduais e federais, neste sentido de que nêle poderiam ter sido lançados os fundamentos de uma supervisão mais flexível ainda que vigilante, que superasse a ação fiscalizadora e uniformizadora. Mas a solução final que o problema terá, com a lei Rocha Vaz, orientar-se-á no sentido da rigidez do controle federal. E o fato de que o Ministro precise, através do Aviso aludido, de 1918, lembrar os claros dispositivos da lei contra a rigidez e a uniformização, mostra-nos que havia uma tendência efetiva no sentido dessa solução. (23)

Por outro lado, temos que admitir, face a certos fatos, que a partir dos anos vinte, o controle federal tinha realmente assumido feição muito mais rigorosa do que lhe atribuía a lei fundamental do ensino, em vigor. Tais fatos dizem respeito a institutos superiores que, em vez de obterem equiparação através da vida normal indicada pela lei, isto é, o Conselho Superior de Ensino, faziam-no ou procuravam fazê-lo através de ato do Legislativo. Alguns obtinham satisfação de seu desejo, como é o caso da Faculdade de Medicina e Cirurgia, estabelecimento estadual de São Paulo. Outros, alguns dos quais procuravam ser incluídos na concessão que era feita a alguns dos primeiros, não chegavam a ter deferida sua pretensão.

O caso da Faculdade de Medicina e Cirurgia de São Paulo é muito ilustrativo da situação ainda pouco clara em que operava o controle federal. O projeto inicial a ela referente, de 1922, mandava reconhecer "como de caráter oficial em todo o território da União, para todos os efeitos legais, os diplomas conferidos pela Faculdade de Medicina e Cirurgia de São Paulo". Um deputado, por sinal paulista, emendou o projeto, acrescentando: "desde que se submeta ao regime de fiscalização e se lecionem tôdas as disciplinas do curso oficial". A Comissão de Instrução concordou com a fiscalização e discordou da padronização, invocando muito justamente o fato de que a lei já dispensara os institutos equiparados desta última imposição. Mas, neste

(22) PRIMITIVO MOACYR, *obr. cit.*, vol. 4º, págs. 176-7.

(23) Podemos supor que as tendências negativas sempre presentes na evolução escolar brasileira exigiram do Conselho Superior de Ensino uma ação menos liberal do que a perfilhada nas intenções de Maximiliano. De fato, em 1922, o então Ministro do Interior, Alfredo Pinto, dizia em seu relatório: "... Não hesito em afirmar que, comigo, o Conselho Superior reputa de extrema necessidade a remodelação de sua atual organização no intuito de ser ampliada a sua atividade aumentando-se os benefícios da sua útil intervenção em favor do ensino... Não hesito em repetir ainda uma vez que o Conselho trouxe inegável melhoria do ensino superior e secundário que se asfixiados pela licença gerada com a decretação da Lei Orgânica (Rivadavia). Foi este Conselho o único núcleo de resistência aos desmandos pela mesma gerados; e não é pequena monta esse valioso serviço". Entre as modificações propostas na organização administrativa estavam a criação de um Departamento Nacional de Instrução e a remodelação do Conselho, o qual deveria ter "atribuições amplas no desenvolvimento e no aperfeiçoamento da instrução pública no Brasil" (PRIMITIVO MOACYR *obr. cit.*, vol. 4º págs. 189-90).

caso, que sentido teria o reconhecimento dos diplomas através de ato legislativo? Assegurar a conservação da prerrogativa contra possível mudança de orientação do Executivo? Ou fazer retroagir o reconhecimento aos diplomas concedidos antes, pois que a Faculdade funcionava já havia oito anos? O projeto foi aprovado e sancionado no mesmo ano de sua apresentação, informamos PRIMITIVO MOACYR que, contudo, não esclarece se com a exigência de fiscalização. (24)

O caso da Escola de Engenharia Mackenzie é ainda mais curioso, além do mais porque envolve outro estabelecimento. Fundada trinta anos antes, a citada Escola de Engenharia é objeto de um projeto legislativo, de 1921, que mandava equipará-la aos estabelecimentos oficiais “desde que se submeta ao regime da fiscalização e se lecionem tôdas as disciplinas dos cursos oficiais”. Na Comissão de Instrução, o relator, opinando favoravelmente ao projeto e, visivelmente inspirado pelos interessados, dizia: “Por que a Escola de Engenharia do Mackenzie College preferiu uma solução do poder legislativo. em vez de pedir ao Conselho Superior de Ensino os favores da equiparação, de acôrdo com a lei do ensino? As razões desta singularidade são em resumo as que se seguem. O Mackenzie College, em algumas partes de sua organização científica, do seu regime escolar e administrativo, difere sofrivelmente do tipo oficial das escolas congêneres brasileiras” (e passava a enumerar essas diferenças). “Muito lhe importa, acrescentava, obter o reconhecimento pelo Governo Federal, sujeitando-se a rigorosa fiscalização quanto à seriedade, ao valor e à eficiência do seu ensino, e incluindo no programa, além das matérias que o compõem, outras que são do programa dos cursos oficiais... O que ela não pode fazer... é despojar-se das características com que foi organizada dentro do modelo americano”. A Escola de Engenharia de Pernambuco tenta conseguir a extensão do projeto, sendo mal sucedida, pois êle é aprovado e sancionado apenas para a Escola do Mackenzie, que teve entre seus defensores PAULO DE FRONTIN. (25)

Como etapa final da ampliação das funções federais em matéria de ensino superior, a lei Rocha Vaz (dec. nº 16.782, de 13-1-1925) restabelece a equiparação e fiscalização com o mesmo caráter que tinham nos Códigos Fernando Lobo e Epitácio Pessoa. Na exposição de motivos dessa reforma, não é o problema federal o focalizado, mas o da autonomia dos institutos oficiais e da fiscalização dos reconhecidos, considerando-se esta última como necessária e, de modo implícito, como atribuição do Governo da União: “Embora pareça um retrocesso, não era possível manter o excesso de autonomia de ensino, consagrado em reformas anteriores, conquanto atenuado na que atualmente vigora (1915). Autonomia de ensino não é independência, nem soberania do ensino. É liberdade de ação, sob uma superintendência geral e orgânica. Nem de outra forma se pode concebê-la, desde que o poder público que custeia, com impostos, a manutenção dos institutos e desde que, no estado atual de nossa civilização, é dever elementar do Estado fiscalizar a idoneidade técnica para o exercício de certas profissões”. (26)

(24) PRIMITIVO MOACYR, *obr. cit.*, vol. 4º, págs. 278-9.

(25) PRIMITIVO MOACYR, *obr. cit.*, vol. 4º, págs. 287-99.

(26) PRIMITIVO MOACYR, *obr. cit.*, vol. 5º, págs. 40-1.

Os estabelecimentos equiparados, quer os estaduais, quer os particulares, segundo a lei de 1925, deveriam ter "organização didática e administrativa idêntica à das faculdades oficiais", e seus regimentos internos, iguais aos dos institutos oficiais congêneres, deveriam ser submetidos à aprovação do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, tal como sucedia com os dos institutos federais. A fiscalização das escolas equiparadas seria centralizada pelo então criado Departamento Nacional de Ensino, através de sua Seção de Ensino. Junto aos estabelecimentos equiparados exerciam a fiscalização *inspetores* permanentes, remunerados à base da taxa de inspeção paga pelas escolas. No exercício de suas atividades, o Departamento Nacional de Ensino teria a colaboração do Conselho Nacional de Ensino, por sua seção de Ensino Secundário e Superior. Os diplomas conferidos pelos institutos de ensino federais e equiparados deveriam ser registrados no Departamento Nacional de Ensino para que pudessem produzir os efeitos legais necessários.

Com a reforma Rocha Vaz fica definitivamente estabelecido o papel uniformizador e fiscalizador da administração federal de educação relativamente ao ensino superior de todo o país. Confirma-se a morte da idéia de liberdade de ensino, e o controle estatal da educação secundária e superior fica de fato, se não de direito, considerado atribuição do Poder Federal. Somente intérpretes mais fiéis da letra constitucional continuam a preocupar-se em dar feição justificável legalmente àquela atividade controladora exercida de fato pela União, como é o caso do Sr. ODILON BRAGA, que elabora um projeto visando a dar solução a esse problema. (27) A Revolução de 1930, sobrepondo o poder legislativo do Governo Provisório à Constituição de 1891, permitirá a consolidação, através das reformas do ensino promulgadas a partir de 1931, do controle federal sobre o ensino secundário e superior em todo o país, que a Constituição de 1934 revestirá de pleno valor legal.

(27) PRIMITIVO MOACYR, *obr. cit.*, vol. 5.^o, págs. 179 e seguintes.

A Campanha de Educação de Adultos é uma iniciativa corajosa, de largo alcance econômico e político. Por isso, deve receber o apoio de todos os bons brasileiros.

Reivindicações Imediatas do Municipalismo em São Paulo

*A criação da Secretaria do Interior representaria o primeiro passo no
sentido da solução das dificuldades com que lutam os
municípios paulistas*

A. S. DA CUNHA BUENO

(Secretário do Governo do Estado de São Paulo)

COMO estudioso do Municipalismo, cujos ideais têm sido a preocupação principal de minha luta política, tenho apreciado a dedicação posta pelo DASP na explanação dos problemas com que lutam os Municípios brasileiros, e louvo sem restrições o empenho que vem revelando esse órgão da Presidência da República na divulgação de magníficos trabalhos tendentes não só a esclarecer os múltiplos aspectos da atualíssima questão, mas também, e principalmente, a ordenar melhor, no Brasil inteiro, os esforços que estamos na obrigação de desenvolver para tirar as administrações municipais do marasmo em que se encontram.

Tenho observado, em minhas peregrinações pelo interior, e não só em São Paulo como, mais esporadicamente, em outros Estados da União, os progressos que se têm alcançado ultimamente na compreensão dos problemas municipais, sobre os quais reinava antigamente extrema confusão perturbando, tumultuando, anulando as medidas tomadas aqui e ali para a sua solução, e que por falta de unidades não raro se chocavam umas contra as outras, com desnecessário e pernicioso desperdício de energia e recursos financeiros. Os Congressos de Municípios, conjugando estudiosos de quase duas mil entidades de governo local, têm contribuído poderosamente, por certo, para o conhecimento aprofundado da composição política, econômica, administrativa e social das comunas brasileiras. Mas sua repercussão e seus resultados teriam sido inegavelmente bem menores, não fôsse o auxílio que lhes prestou o Departamento Administrativo do Serviço Público levando ao conhecimento da Nação o que nêles se debateu ou resolveu, vulgarizando, assim, noções mais seguras e realistas sobre as necessidades e possibilidades municipais, habilitando a generalidade dos cidadãos a aquilatar a justiça do amparo dos órgãos centrais — da União e dos Estados — às administrações comunais.

Em parte, a projetada criação, em São Paulo, da Secretaria do Interior é resultado dessa feliz colaboração estabelecida entre o DASP e os Con-

gressos de Municípios. Se, em alguns de seus aspectos essenciais, os Municípios brasileiros, e os de São Paulo, portanto, já conquistaram, pelas normas inscritas na Constituição e nas Leis, a autonomia política, em particular no que respeita à autonomia administrativa, muito há ainda a corrigir no aspecto referente à autonomia financeira, cujas falhas constituem presentemente o maior obstáculo oposto à normal produtividade das administrações comunais. Realmente, se, desde o Ato Adicional de 1834, no texto das nossas leis estão consubstanciados, em relação aos Municípios, postulados de cunho eminentemente liberal a imperfeita distribuição das rendas públicas entre a União, os Estados e os Municípios torna inoperante, por ausência de base financeira, a autonomia administrativa do "agrupamento antropogeográfico fundamental", que é o Município. Ora, sendo o Município a base da organização política e administrativa da Nação, essa falha perturba profundamente toda a vida nacional.

Quem quer que percorra o interior do País — e esse contraste é particularmente chocante em São Paulo — distingue perfeitamente, pela apurada técnica e fartura de recursos de umas, e pela modéstia e imperfeição de outras, as obras públicas a cargo da União e dos Estados de um lado, e dos Municípios de outro. Acresce que os serviços públicos da atribuição destes são não apenas claudicantes, mas também insuficientes. Não só isso: inexistem mesmo, na maioria dos Municípios, obras indispensáveis ao bem-estar coletivo e serviços públicos sem os quais seria utópico pensar no desenvolvimento econômico do País. Passam assim a vacilar pela própria fraqueza das bases, as possibilidades do progresso nacional.

Tudo isso porque, sofrendo as conseqüências da imperfeita distribuição das rendas públicas, a autonomia municipal se tornou puramente jurídica e formal. Isto é, soube o legislador, em atenção às nossas tendências e tradições liberais, caminhar no sentido da descentralização administrativa do País, conferindo às administrações comunais, funções perfeitamente condizentes com esse ideal, e com essa necessidade. Mas, esquecendo-se de garantir-lhes também a autonomia financeira, ou seja os recursos materiais que as habilitassem ao normal cumprimento de tão alta missão, deram na verdade um passo atrás nessa promissora evolução, fortalecendo a centralização administrativa o que representa um clamoroso absurdo em país da extensão e das peculiaridades do nosso.

Já não há no Brasil quem não compreenda a necessidade da melhor distribuição das receitas fiscais, de modo a possibilitar a normal atividade das administrações municipais. O assunto, porém, não é de fácil solução, e nem se recomenda que hajamos nesse domínio sem longa meditação, sem o estudo demorado da questão, a fim de que, ao tentarmos vestir um santo, não acabemos por desvestir os demais, transferindo para a União e para os Estados as dificuldades com que ora lutam os Municípios. O que se impõe é uma distribuição verdadeiramente equitativa, tendo-se em conta a multiplicitude e a importância das atribuições de uns e outros.

Em todo caso, reconhecendo a atual disparidade, tanto a União quanto os Estados vêm procurando reservar parte de suas disponibilidades para auxílios mais urgentes aos Municípios. O Tesouro paulista, por exemplo, se

tem disposto às vezes mesmo a sacrifícios para ajudar as atividades municipais, mas ainda assim sem dêles obter todos os resultados que, em benefício da coletividade, dêles se poderiam esperar. Houve, ademais, no passado, criticáveis desvios no sentido dessa colaboração, que passou a servir a interesses partidários e pessoais, jungindo Municípios necessitados de ajuda financeira a inconfessáveis interesses políticos dos governos estaduais e das agremiações partidárias governistas. Era, realmente, como favor a correligionários do Interior que se distribuíam, sem plano nem equidade, êsses auxílios havendo administrações municipais que recebiam muito, e outras nada, agravando a disparidade entre as realizações das diferentes comunas estaduais. Além de tudo, os prefeitos e vereadores do Interior se transformavam em pedintes, povoando permanentemente os corredores do Palácio do Governo na postura humilhante de quem necessitava mendigar, de chapéu na mão, a munificência estadual.

Tudo isso, e o mais que seria fastidioso enumerar aqui, é o que o Governo do Sr. Jânio Quadros procura corrigir com a criação da Secretaria do Interior, mediante a transformação da atual Secretaria do Governo, de cuja pasta sou titular, num órgão que se encarregue, precipuamente, da assistência aos Municípios, prevista nas leis básicas da Nação e do Estado. O ponto básico dessa transformação consistirá na criação do Departamento de Assistência aos Municípios, com o fim de encaminhar e processar, perante as Secretarias competentes, nos termos da Lei Orgânica dos Municípios, os assuntos que devam ser submetidos à consideração do Chefe do Governo, incluindo aquele referente às nomeações dos prefeitos das Estâncias e orientação de seus serviços a cargo do Estado. "Através dêsse órgão especializado — diz o Sr. Governador Jânio Quadros — que visa coordenar e sistematizar os problemas municipais, poderá o Governo realizar os seus fins com maior facilidade, atendendo, sobretudo, à conveniência do bem público".

Na parte da assistência, seja financeira, seja técnica ou administrativa, êsse projeto visa a atender em quase tudo, dentro dos recursos estaduais, o que se reivindicou nesse terreno nos Congressos de Municípios já realizados no Brasil. E note-se que a preocupação máxima do Governo do Estado nesse ato será assegurar efetivamente a autonomia, a independência municipal, amparando os Municípios como quem cumpre um dever estabelecido pelas leis e não como quem faz um favor a amigos e correligionários. Com a criação da Secretaria do Interior, estará definitivamente ultrapassada essa fase de arbítrios na distribuição dos auxílios aos Municípios. Doravante, tudo obedecerá a planos previamente traçados e publicamente debatidos, visando-se única e exclusivamente as mais altas aspirações coletivas, sem segundas intenções pessoais nem preocupações subalternas. A parte mais admirável dêsse programa, tendo-se em vista as aperturas financeiras do momento, é que o Governo de São Paulo pretende promover essa revolução no sistema de assistência municipal, sem gravar de novos ônus o Erário. Realmente, a transformação da Secretaria do Governo em Secretaria do Interior se fará sem novas despesas, e não se pretende, neste instante, ampliar o volume dos recursos financeiros postos à disposição das Municipalidades. O que se multiplicará, é o trabalho dos técnicos que o Estado já possui, e que serão pos-

tos a serviço dos interesses municipais, assegurando aos Municípios a assistência que êstes reclamam e planejando e executando cautelosamente as obras públicas da competência comunal.

O assunto é vasto demais para que se possa, num trabalho dêste caráter e desta extensão, analisar tôda a obra que com a nova Secretaria do Interior se pretende realizar. Basta, porém, assinalar que com essa iniciativa o Governo de São Paulo pretende firmar as bases da autonomia financeira e administrativa municipal, para que todos a encarem com simpatia. E' o melhor que se poderá fazer, até que as leis corrijam definitivamente as falhas que comprometem a vida municipal, assegurando, principalmente, às suas administrações os recursos fiscais de que precisam para o cumprimento de sua altíssima missão na comunidade nacional. Não tenho dúvida em afirmar que se êste exemplo encontrar seguidores em outros Estados, estará praticamente encaminhada a solução dos problemas municipalistas do País.

Na ausência de definição das atribuições, é fato comum encontrarem-se no serviço público federal, funcionários desempenhando atribuições completamente estranhas ao cargo, algumas de natureza mais complexa e outras, pelo contrário, bem mais simples e elementares. Os levantamentos realizados mostraram a verdadeira extensão dêsse problema. Tantos e tão numerosos são êsses casos que não seria possível, através de simples enquadramento, a solução de todos êles.

(Trecho do relatório da Comissão de Cargos, 1954)

Contribuição para o Estudo das “Águas Pluviais”

(Artigos 102 a 108 do Código de Águas)

JAIR TOVAR

1. DEFINIÇÃO E CONCEITO

O Código de Águas dá uma definição do que se deva entender por águas pluviais no sentido técnico-jurídico, considerando-as como sendo aquelas “que procedem imediatamente das chuvas”. (1)

Essa definição tem à primeira vista um colorido ingênuo, que se dissipa com a consideração do advérbio de tempo “imediatamente”, nela contido.

No direito romano o seu conceito que nos foi legado, não oferece margem às restrições conseqüentes da consideração dessa expressão. (2)

Está claro que o legislador, acrescentando-a à definição de ULPIANO, quis excluir da compreensão jurídica das águas pluviais, outras que possam proceder “mediatamente” de precipitações atmosféricas, como por exemplo as que decorrem da fusão dos gelos e das neves, bem como as resultantes de infiltrações.

Há quem denomine “meteóricas” as águas pluviais, batizadas pelos antigos como “águas de vento”, isso porque tinham à vista a “sua existência sempre contingente e accidental”. (3)

Depois de caídas no solo essas águas podem:

a) penetrar na terra, nela exaurindo-se, ou formar veios subterrâneos no subsolo;

b) fixar-se, ou correr pela superfície do solo;

(1) Código de Águas, art. 102 — MIGUEL MARIENHOFF, *Regimen y Leg. de las Aguas Pub. y Priv.*, n.º 133 critica o advérbio “imediatamente”, que é também utilizado pelos Códigos espanhol e peruano, porque se reputam “águas pluviais” não só as que provêm diretamente das chuvas, como outrossim as que procedem mediatamente, enquanto “conservem sua individualidade e possam ser determinadas”.

(2) ULPIANO, “aquam pluviam dicimus quae de coelo cadit, atque imbre excressit” — Dig. L. 39, tit. 3, 1 pr.

(3) DIONÍSIO DA GAMA, *Das Águas no Dir. Civ. bras.*, n.º 42.

c) estabelecer álveo mais ou menos definido, transformando-se em verdadeiras águas correntes. (4)

No primeiro caso, chegando a constituir-se em “águas subterrâneas”, estarão subordinadas ao respectivo regime legal; (5) no segundo caso, realizam a hipótese de que trata o Código de Águas sob a rubrica em estudo, de “águas pluviais”; no terceiro caso, passam a se subordinar aos preceitos que regem as “águas correntes”.

2. A QUEM PERTENCEM AS ÁGUAS PLUVIAIS

Pertencem as águas pluviais ao proprietário do prédio onde caírem diretamente, o qual delas pode dispor ao seu talante, salvo a hipótese da existência de direito em sentido contrário.

Este é o princípio geral assentado em nossa lei (6) e constante do critério jurídico aceito na doutrina e legislação em geral, usando o nosso legislador das expressões “dispor delas à vontade”, correspondente às dos Códigos Civis de França e Itália, como que a significar a nítida existência de um direito de propriedade. (7)

Daí reconhecer-se ao dono do prédio, onde caem, usá-las para os fins que bem entender, agrícolas, industriais, voluptuários e mesmo dá-las a terceiros. (8)

No campo doutrinário, todavia, repartem-se os doutos em considerá-las uns como sendo objeto de *ocupação*, conceituando-as como *res nullius* apropriáveis; outros como advindo ao proprietário do prédio por efeito de *acessão*, admitindo-as como *res nullius* somente enquanto estejam no estado de nuvens.

No primeiro grupo alinham-se DURANTON, (9) DAVIEL, (10) SPOTA, (11) TROPLONG e outros, (12) sendo êsse último categórico, quando afirma

(4) SPOTA, *Tratado de Derecho de Águas*, n.º 776.

(5) Código de Águas, arts. 96 a 101.

(6) Código de Águas, art. 103.

(7) Cód. Civ. italiano, art. 540; Cod. Civ. francês, art. 641.

(8) GIANZANA, *Le acque*, n.º 674; BAUDRY-LACANTINERIE e WHAL, *Trattato dei beni*, n.º 831; AUDRY et RAU, vol. III § 245; VELOSO DE ALMEIDA, *Comentário à Lei de Águas*, n.º 170: “Os donos dos prédios inferiores, que têm de suportar as águas que caem dos prédios superiores, não por força de qualquer trabalho do homem, mas por força da própria natureza, não recebem essas águas *por direito* reconhecido, mas como encargo da própria natureza. A mudança do curso natural das águas por vontade do dono do prédio superior, a transformação dos acidentes do terreno que origina novo curso às águas pluviais, nenhum direito dão aos donos dos prédios inferiores a exigir a fruição de tais águas”.

(9) *Cours de droit français*, vol. V, n.º 159.

(10) *Des eaux*, n.º 796.

(11) *Op. cit.*, vol. II, n.º 780.

(12) PLANIOL, *Tr. de Dr. Civ.*, vol. I, 2.411 e entre nós SÁ PEREIRA, *Man. do Cód. Civ.*, vol. VIII, n.º 95.

que “as águas pluviais pertencem por *direito de ocupação* àquele que as recebe do céu no seu prédio”. (13)

No segundo grupo formam LAURENT, (14) GIANZANA, (15) BAUDRY-LACANTINERIE e WHAL, (16) segundo os quais o direito de propriedade não carece de atos para que tenha corpo, bastando que a água caia no prédio.

“Acessão” ou “ocupação”, ambas são formas de aquisição do domínio, não acarretando a preferência de uma por outra, no caso, em relação jurídica que exija fixação exata para a determinação de efeitos consequentes.

3. RESTRIÇÕES AO PRINCÍPIO GERAL

Como verdadeiras disposições criadas pela solidariedade social, a lei fixou as seguintes restrições ao princípio geral estabelecido em favor do proprietário do prédio onde caem as águas pluviais:

a) não desperdiçá-las em prejuízo de fundos que delas se possam aproveitar, sob pena de indenização aos proprietários desses fundos;

b) não desviá-las do seu curso natural para lhes dar outro curso, sem consentimento expresso dos donos dos prédios que vão recebê-las. (17)

Aquêle princípio geral é entendido como faculdade ao proprietário do prédio onde as águas caem, de retê-las e usá-las, ainda que desde tempo imemorial escorressem naturalmente para os prédios vizinhos.

Não as retendo, passadas que sejam para esses prédios conservando a natureza de pluviais, por não escorrerem através de álveo permanente, aos seus titulares assistirão os mesmos direitos que assistiam ao proprietário do prédio onde caíram, os quais poderão dispor delas como melhor lhes parecer. (18)

O Código de Águas quando diz que ficam sujeitas às regras estabelecidas para as águas comuns e para as águas públicas, no que lhes fôr aplicável, aquelas que transpuserem os limites do prédio em que caírem, (19) refere-se, mais objetivamente, às águas que se submetem a um álveo mais ou menos definido, transformando-se em verdadeiras águas correntes.

4. DESPERDÍCIO DAS ÁGUAS

Em relação à primeira das restrições acima apontadas, pode-se dizer que encontrava sua fonte direta em recomendação que era preceituada pelo artigo 545 do velho Código Civil italiano. (20)

(13) *De la prescription*, vol. I, n.º 148.

(14) *Principes de Dr. Div. franc.*, vol. 7, n.º 223.

(15) *Op. cit.*, n.º 673.

(16) *Op. e vol. cit.*, n.º 830.

(17) *Código de Águas*, art. 103 § único.

(18) BAUDRY-LACANTINERIE e WHAL, *op. e vol. cit.*, n.º 833.

(19) *Código de Águas*, art. 104.

(20) “Ma dopo essersene servito non può divertirle in modo, che si disperdano in danno di altri fondi a cui potessero profittare”. VELOSO DE ALMEIDA, *op. cit.*, n.º 170 pensa de modo diverso, seguindo GUILHERME MOREIRA (As águas no Direito Civil Português).

Faz-se mister, diante dela, conciliar aquela faculdade de “disposição à vontade”, que se contém no corpo do art. 103 do Código de Águas, com a sua proibição de desperdício em prejuízo de outros prédios, que das águas se possam aproveitar, constante do número 1 de seu parágrafo único.

Mas essa é matéria que só em cada caso de per si deverá ser apreciada pelo prudente arbítrio do julgador, não comportando considerações *a priori*, o mesmo sucedendo relativamente à indenização prevista para as transgressões do preceito.

Parece que a hipótese mais presumível de ocorrer é a da conspurcação ou contaminação das águas, que pouco adiante é prevenida na lei, como princípio basilar atinente às águas nocivas. (21)

5. DESVIO DAS ÁGUAS

O desvio das águas do seu curso natural para outro, sem o consentimento expresso dos donos dos prédios que irão recebê-las comporta, ao revés do que acontece à proibição anterior, certas considerações.

O princípio geral, estabelecido na lei (22) e consagrado na doutrina, é o de que os prédios inferiores são obrigados a receber as águas que correm naturalmente dos superiores.

Entre essas águas são compreendidas também as águas pluviais. (23)

Tal obrigação está, contudo, subordinada aos imperativos da natureza, subsistindo tão-somente enquanto o curso das águas se fizer naturalmente (*naturaliter*).

Se o trabalho do homem procura modificar o curso natural para outro ponto de conveniência do proprietário onde as águas caíam, verifica-se a hipótese da proibição.

Se os prédios inferiores até então eram obrigados a receber tais águas, por força da determinação legal do art. 563 do Código Civil e 103 § único, inciso 2.º, do Código de Águas, cessa-lhes a obrigação com a mudança, que somente se poderia operar com o seu consentimento expresso.

Essa a compreensão rigorosa do intento do legislador, objetivada no texto da proibição em exame. Tem ela em mira os danos e prejuízos, que possam ser causados pelo desvio aos proprietários dos prédios inferiores.

Sem a proibição haveria a possibilidade de ser agravada a obrigação legal, que pesa sobre êsses últimos prédios, de recebê-las desde que corram naturalmente.

Todavia, a redação contida no Código específico admite a análise de outra hipótese, que não apresenta interêsse prático no panorama brasileiro

(21) Código de Águas, art. 109: “A ninguém é lícito conspurcar ou contaminar as águas que não consome, com prejuízo de terceiros”. — Ver nossa “Contribuição para o estudo das águas nocivas”, na *Rev. do Serv. Púb.*, vol. 66, n.º 1, pág. 110.

(22) Código de Águas, art. 69.

(23) SÁ PEREIRA, *op. cit.*, n.º 92.

das águas, ou seja — de que possa haver interesse do proprietário do prédio inferior, em que não sejam elas desviadas para outro terreno, por lhe serem necessárias ou úteis.

Como se vê, é situação diferente daquela que diz respeito à mudança do escoamento de um lugar suposto gravoso ao prédio inferior para outro, por efeito do trabalho do homem.

O assunto é estudado por múltiplas facêtas em certos países de regime escasso de águas (24), mas evidentemente inerte na constituição de verdadeira servidão convencional, que raramente se encontrará estabelecida no Brasil.

Não é dessa hipótese, ao nosso ver, que cogita a restrição legal feita à livre disposição das águas pluviais, reconhecida ao proprietário do prédio onde caírem.

6. DAS ÁGUAS PLUVIAIS NOS TERRENOS PÚBLICOS DE USO COMUM

As precipitações pluviais são suscetíveis de cair em prédios particulares como em prédios públicos.

Em relação à primeira hipótese, a solução acaba de ser estudada de modo geral nos números anteriores; no atinente à segunda hipótese, a lei deriva para outro rumo, assumindo certos aspectos especiais.

O Código de Águas não fala em “prédios”; fala em “lugares ou terrenos públicos”, de uso comum.

A expressão “prédio” conquanto tècnicamente inclua na sua compreensão “lugares e terrenos”, (25) emprega-se na linguagem vulgar para designar casa, edifício, construção.

Daí, ter-se afastado o legislador de sua utilização, para tornar bem claro que regulamentação do uso das águas pluviais, no caso, é circunscrito às áreas não edificadas.

Considerando as águas pluviais que caírem em tais lugares ou terrenos como sendo também do domínio público, permitiu que qualquer pessoa as “apanhasse”. (26)

Mas essa permissão não se estende em relação a todos os lugares ou terrenos do domínio público, limitada que se acha tão-sòmente àquelas consideradas de “uso comum”.

As ruas, as praças, as praias, os caminhos públicos, são lugares onde caindo as águas pluviais poderão ser apanhadas por quem quer que as de-seje.

(24) GIANZANA, *op. cit.*, nºs. 679 a 691.

(25) Na “Revista de Direito”, vol. 41, págs. 518/, existe interessante estudo de MACEDO COUTO, acerca da expressão “prédios”, assim por êle definida: “Prédios são os imóveis consistentes não só em todos cultivados ou não, mas também em edifícios”. Esse conceito vai situar-se num fragmento de FLORENTINO, constante do *Digesto — De verborum significatione* — L. 50, 16: Fundi appellatione omne oedificium et omnis ager continetur.

(26) Código de Águas, art. 108.

O sentido legal, sem restrições, compreende os lugares ou terrenos de uso comum, sejam eles considerados federais, estaduais ou municipais.

Se caírem as águas em terrenos que constituam parte integrante de uma fortaleza ou emoldurem um palácio governamental sejam eles da União, do Estado ou do Município — e por assim também do domínio público — já aí, todavia, não será lícito apanhá-las, porque tais lugares são de “uso especial”.

E' evidente que o legislador evitou usar da expressão “apossar”, preferindo dizer “apanhar”, como que a significar não conduzirem os atos respectivos às consequências e à proteção reconhecidas à posse.

Implicitamente, contém-se no vocábulo da lei o que ela posteriormente veio a assentar, (27) de modo definitivo, consolidando arestos em torno da impossibilidade do usucapião dos bens públicos (28).

7. UTILIZAÇÃO DAS ÁGUAS PLUVIAIS PÚBLICAS

O Código Civil, mesmo antes da promulgação do Código de Águas, assestara que “as águas pluviais que correm por lugares públicos, assim como as dos rios públicos, podem ser utilizadas por qualquer proprietário dos terrenos por onde passem, observados os regulamentos administrativos”. (29)

Como se vê, o dispositivo trata das águas que “correm”, equiparando-as às dos rios públicos, enquanto a lei específica fala em “águas pluviais que caírem”.

A hipótese configurada pelo legislador civil insere-se, sem dúvida alguma, naquele grupo de águas pluviais, que estabeleceram álveo mais ou menos definido, transformando-se em verdadeiras “águas correntes”, e daí haverem recebido tratamento equivalente às águas dos rios públicos.

O Código Civil restringia o uso dessas águas, subordinando-o à observância dos regulamentos administrativos.

O Código de Águas, depois de afirmar, em tom categórico, no art. 108, que “a todos é lícito apanhar estas águas”, estabeleceu no respectivo parágrafo único que “não se poderão, porém, construir nesses lugares ou terrenos, reservatórios para o aproveitamento das mesmas águas, sem licença da administração”.

Resulta, do exposto, que toda proibição contrária à utilização das águas partida do poder público, se acingiu à construção de reservatórios, desde que não haja licença da administração.

Havendo a licença, não ocorrerá nenhuma espécie de restrição.

Aludindo, simplesmente, a “administração”, é evidente que o legislador teve o intuito de se referir à que decorre do poder público, mas não deixou explícito a qual dêles — municipal, estadual ou federal — teve em mira.

(27) Dec.-lei n.º 9.760, de 5-9-1946, arts. 198 e 200: “Os bens imóveis da União, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos a usucapião”.

(28) “Rev. de Dir. Imobiliário”, com brilhante voto de OROZIMBO NONATO.

(29) Art. 566.

Assim, não há senão como se entender — que caberá à administração pública, sob cujo domínio estiverem os lugares ou terrenos públicos de uso comum, a concessão da licença para os que desejarem a construção de reservatórios para o aproveitamento de águas pluviais, o que em regra sucederá em relação à administração municipal.

8. IMPRESCRITIBILIDADE DAS ÁGUAS PLUVIAIS

O Código de Águas, no artigo 106, declara imprescritível o direito ao uso de águas pluviais.

Essa imprescritibilidade está, entretanto, subordinada aos limites prevenidos nos seus dispositivos e naqueles constantes da lei civil.

“Prescrição” é instituto que assegura a aquisição de um direito ou libertação de uma obrigação, uma vez decorrido determinado período de tempo em face de certas condições previstas na lei. (30)

Dentro de sua compreensão encontram-se duas espécies de prescrição: a aquisitiva e a extintiva.

O Código de Águas, porém, quando se refere em diversos textos à imprescritibilidade (31) tem em vista, simplesmente, a prescrição “aquisitiva”, que é aquela atinente ao domínio e aos direitos reais (*jura in realiena*), presumindo a posse como condição basilar para sua intercorrência. (32)

A prescrição a que se dá o qualificativo de “extintiva” opera no campo obrigacional.

O instituto tem seu fundamento na ordem social, que através dêle visa a uma estabilidade das relações jurídicas.

Constituindo a regra, tem a prescrição suas exceções, entre as quais aquela a que se refere o dispositivo legal aludido.

Tem êle por objetivo tornar explícito que de modo algum as águas pluviais podem ser objeto de reivindicação fundada em domínio resultante de prescrição aquisitiva. Os proprietários dos prédios onde elas caírem, podem delas dispor sempre como seus donos, por se tratar de coisas de ninguém.

(30) Tem-se definido a prescrição como a *transformação de um estado de fato num estado de direito*, mediante a integração de tempo e condições previstas na lei.

(31) O Código de Águas alude à imprescritibilidade nos arts. 35 § 2.º, 79, 93, 106 e 147, referindo-se, respectivamente, ao uso das águas comuns de todos para as primeiras necessidades da vida; ao direito de uso sobre as águas das correntes; às nascentes; às águas pluviais; e à propriedade das quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica existentes em águas públicas de uso comum ou dominicais.

(32) Os prazos prescricionais para a aquisição passaram a ser, por força da recente Lei n.º 2.437, de 7 de março de 1955, relativamente à prescrição aquisitiva, de dez anos entre presentes e quinze anos entre ausentes, modificando-se, destarte, o art. 551 do Código Civil; e de vinte anos para o usucapião, modificando-se, igualmente, o art. 550 desse Código. As demais condições, que podem ser suscitadas são as que dizem respeito à “boa fé”, ao “justo título” e especialmente à “posse”.

9. COMPREENSÃO DA IMPRESCRITIBILIDADE

Em princípio tôdas as coisas, que não estão fora do comércio, são suscetíveis de prescrição. (33)

O Código Civil declara "fora de comércio" as coisas insuscetíveis de apropriação e as legalmente inalienáveis. (34)

Fora de comércio, no sentido técnico, estão as coisas que não podem ser compradas ou vendidas.

Entre as coisas fora de comércio, por sua incapacidade para serem objetos de domínio, estão aquelas que os romanos denominavam *res omnium communes: aer, aqua profluens, mare et per hoc litus maris*. (35)

Ao ar e às águas do mar também se equiparam as águas pluviais como coisas comuns, pois constituem benefício da natureza, que pessoa alguma tem direito de reclamar como sujeito a seu próprio domínio exclusivo, atual ou futuro, podendo ser utilizado por todos. (36)

Conquanto geralmente coincidam, não se confunde, de modo absoluto, a imprescritibilidade com o reconhecimento da inercialidade dos bens. (37)

A declaração explícita do Código de Águas, concernente à imprescritibilidade das águas pluviais em nosso direito, não obstante pareça ociosa, como pretenderam renomados juristas, responde à dúvida que foi suscitada a respeito, tendo opinado contra ela TROPLONG, DANIEL e LAURENT.

GIANZANA e em seu redor outros juristas italianos estudiosos da matéria orientaram-se no sentido da imprescritibilidade, isso porque não vêem como se possa adquirir o direito de impedir o proprietário de um fundo superior de dispor da totalidade das águas pluviais caídas em sua propriedade.

Admite-se, todavia, que o dono do fundo inferior possa adquirir por prescrição o direito de manter obras que se destinem ao aproveitamento das águas, que do fundo superior por elas escorram nos dias de chuva, não im-

(33) BAUDRY-LACANTINERIE e TISSIER, *La prescrizione*, ed. Vallardi, n.º 122: "In generale vi há correlazione tra la prescrittibilità e l'alienabilità: di regola i beni alienabili son prescrittibili e in senso inverso, i beni inalienabili non son prescrittibili. Questa doppia regola non è tuttavia senza eccezione".

(34) Código Civil, art. 69.

(35) TEIXEIRA DE FREITAS, *Consolidação das Leis Civis*, art. 318. — A máxima romana que fixa o conceito da imprescritibilidade era a seguinte: "Usucapionem recipiunt maximè res corporales, exceptis rebus sacris, sanitis, publicis propupuli romani et civitatum, item liberis hominibus". Ver TROPLONG, *De la prescription*, n.º 108 — LAURENT, *Princ. de Dr. Civ. Fr.*, vol. XXXII, n.º 222.

(36) LODATO, in *Diz. di Dir. Privato*, vou "Imprescrittibilità"; BORSARI, *Com. al Cod. Civ.*, 4.389.

(37) BAUDRY-LACANTINERIE e TISSIER, *op. cit.* n.º 123, citam como comprovantes dessas exceções as servidões descontinuas que são alienáveis, porém imprescritíveis; e, em sentido inverso, os imóveis dotais, que passam a precritíveis após a separação de bens e conservam-se inalienáveis.

portando todavia tais obras na prescrição relativa às águas pluviais em si. (38).

10. O ESTILICÍDIO

No capítulo referente às águas pluviais, o Código de Águas, no art. 105, regula a hipótese estudada pela doutrina sob a denominação de “estilicídio”, ou seja, na conceituação do termo por dicionarista notável, “cada um dos fios de água pluvial, que caem dos beirados”. (39)

Cumpra distinguir — como o faremos mais adiante — essa hipótese de quando as águas assim caem de um telhado (*stiliatim*), daquela que dos telhados é coletada em calhas nos beirais (*flumen*), ambas dizendo respeito ao escoamento das águas pluviais. (40)

O velho LOBÃO já ensinava: “A água pode cair do teto das casas de um vizinho no teto das do outro, ou na área e pátio dêles, por beirais, ou *gutatim*, não sendo o telhado de telha comum; e isto é o que se chama “estilicídio”; ou pode juntar-se em um cano de lata, chumbo, madeira ou de qualquer outra matéria, e, assim, junta ir cair no telhado, área ou pátio do vizinho, isto é o que se chama “flumen”. (41)

Não é, todavia, a respeito dêsses aspectos, que podem constituir verdadeiras servidões convencionais, aquilo que se encontra preceituado no dispositivo legal: êsse, ao contrário, ao invés de instituir qualquer servidão, veda, em princípio, seu estabelecimento.

11. A RESTRIÇÃO DA LEI CONTRA O ESTILICÍDIO

Determina o preceito legal que as edificações sejam feitas de maneira que os respectivos beirais dos telhados não despejem as águas pluviais sobre os prédios vizinhos.

Sendo inevitável o estilicídio, incumbirá aos respectivos proprietários um recuo de dez centímetros, pelo menos, a fim de que as águas por êsse espaço se escoem.

O legislador usou da expressão “quando por outro modo não o possa evitar”, como a significar que a tolerância para essa alternativa só se verificará se não houver outra possibilidade de contornar a proibição legal.

(38) GAY MONTELLÁ e MASSÓ ESCOFET, *Trat. de la Leg. de Águas Pub. e Priv.*, n.º 16: “Es evidente que tales obras no podran ser destruídas, porque la prescripcion ampara al dueño del fundo inferior, pero esta prescripcion de obras a favor del prédio inferior no es la prescripcion al derecho de uso del agua y por tanto sin el derecho a este uso no tiene el dueño del fundo inferior fuerza legal para impedir que el dueño del fundo superior construya en su predio otras obras destinadas a que las aguas no deriven hacia las construidas por el propietario del fundo inferior”.

(39) CÂNDIDO DE FIGUEIREDO, *Dicionário da Língua Portuguesa*, Voc. “Estilicídio”.

(40) C. MENDONÇA, *Rios e águas correntes*, n.º 195 — LAFAYETTE, *Direito das Coisas*, n.º 129, 3.

(41) *Águas pluviais*, § 2.º.

Ainda assim, estabeleceu um intervalo mínimo, que está longe de corresponder à solução recomendável, pois as águas despejadas dos telhados poderão constituir verdadeiro fluxo prejudicial longe das características do simples estilicídio.

Em face disso, necessário se torna, evidentemente, rigorosa consideração daquela expressão por parte dos aplicadores da lei.

A respeito do mandamento legal, já o velho direito português, que nos foi legado, estabelecia: "Ninguém, a menos que tenha adquirido um direito de servidão, pode descarregar as águas de seu telhado sobre a casa, átrio ou prédio do vizinho; mas cada um é obrigado a fazê-las cair por beirais sobre o seu prédio ou sobre ruas públicas". (42)

12. MODALIDADES DO ESTILICÍDIO COMO SERVIDÃO

O estilicídio constituído em servidão é o escoamento de águas de um telhado sobre prédio alheio, ou por meio de goteiras (*gutatin vel stillatin*) ou por meio de tubos, calhas ou canos (*flumen ou in canales collecta*). (43)

Duas modalidades de servidões podem ocorrer do estilicídio: a primeira, de caráter *afirmativo*, consistente na obrigação de receber o prédio alheio aquelas águas; a segunda, *proibitiva*, impedindo-lhes o desvio do prédio onde imediatamente caem. (44)

Assim, na primeira (*stillicidii seu fluminis recipiendi*, também chamada *servitus stillicidii immitendi*), o dominante é o prédio onde as águas caem; na segunda (*stillicidii seu flumines non avertendi*), o dominante é aquele para onde as águas fluem.

Uma vez estabelecida a servidão de estilicídio, passam a regular as relações entre os dois prédios — o dominante e o serviente — aqueles mesmos princípios gerais inerentes ao instituto, relativos não só ao agravamento do ônus (45), como ainda relativos à proteção de seu exercício normal.

Na servidão *recipiendi*, para exemplo, não pode o dominante aumentar o número de beirais, como também não pode o serviente fazer obra que prejudique, por qualquer forma, o fluxo das águas.

A servidão *avertendi* outorga em sua compreensão, ao prédio dominante, o direito de encanar as águas para os fins julgados do seu interesse, quer

(42) LOBÃO, *Águas pluviais*, § 14.

(43) FOSCHINI, *Teorica delle Acque*, pag. 82; LAFAYETTE, *Direito das Coisas*, § 129 n.º 3; CARVALHO DE MENDONÇA, *Rios e Águas correntes*, n.º 195; LOMONACO, *Ist. di Diritto Civ. Italiano*, vol. III, pag. 358.

(44) Eis a síntese de GERMANO acerca do estilicídio, in *Trat. delle servitù*, vol. I § 277: "La servitù di stillicidio consiste nel far cadere l'acqua piovana del nostro tetto a goccia a goccia sul fondo o sul tetto del vicino. La parola stillicidio viene del verbo *stillare* che significa appunto cadere a goccia a goccia. Il *flumen* era un canale d'acqua che cadeva sul fondo del vicino e la servitù *fluminis recipiendi* consisteva nel ricevere l'acqua piovana che scalava dalle case degli altri raccolta in canale".

(45) LOMONACO, *op. cit.*, vol. III n.º 71, in fine.

para a irrigação, quer utilizando-as em fábricas, quer depositando-as em cisternas. (46)

13. INTELIGÊNCIA DO PRECEITO LEGAL

A servidão de estilicídio com o caráter afirmativo (*recipiendi*) é a restrição explícita à regra, que se contém nos artigos 105 do Código de Águas e 575 do Código Civil e constante da tradição de nosso direito. (47)

De fato êsses dois dispositivos, de redação quase idêntica, dispõem que o proprietário edifique fazendo com que “o beiral de seu telhado não despeje sôbre o prédio vizinho, deixando entre êste e o beiral, quando por outro modo não o possa evitar, um intervalo de dez centímetros, de modo a que por êle as águas se escoem”.

Essa servidão pode ser constituída, assim como extinguir-se, pelos meios comuns relativos à aquisição e extinção das servidões.

O Código Civil estatui o princípio a ela contrário, tal como foi referido, na seção em que regula os “direitos de vizinhança” sob a rubrica “do direito de construir”, seguindo a velha tradição romana, que nos foi transmitida pelo direito português e consolidada por TEIXEIRA DE FREITAS nos arts. 948 e 949. (48)

O Código de Águas fê-lo ao estudar as águas pluviais.

SÁ PEREIRA vê nesse princípio contrário um simples “conselho” advertindo o proprietário; (49) há, entretanto e sem dúvida alguma, restrição explícita ao direito de construir, tanto mais considerando-se ter o art. 573 do Código Civil conferido ao proprietário molestado o direito de embargar a construção de prédio que invada a área do seu “ou sôbre êste deite goteiras”.

Para essa defesa recomenda-se o embargo de obra nova (50) como remédio processual preventivo; e em função remediativa a via comum ordi-

(46) Daí esclarecer LAFAYETTE, loc. cit., se é por goteiras, não pode ser mudada para calha, cano ou tubo, salvo com consentimento do prédio serviente. Sem embargo disso, reconhece ao serviente — quando quiser levantar a parede contígua de seu prédio — o direito de quebrar os beirais e cimalhas do dominante, desde que tome as águas e lhes dê conveniente descarga. Ver, igualmente, CARVALHO DE MENDONÇA, loc. cit.

(47) Dig. 39, 3, fr. 1 § 19; Ord. Liv. 1.º, tit. 68 §§ 38 e 39; COELHO DA ROCHA, *Inst.* § 594; LOBÃO, Liv. VIII, tit. II, fr. 21; BORGES CARNEIRO, *Dir. Civ.* § 51 n.º 6; CORRÊA TELLES, *Dig. Port.* art. 792. De igual forma também aconteceu em relação ao direito de outras nações: veja-se BUTERA, *Servitù*, pág. 264.

(48) *Esbôço do Código Civil*, arts. 4.243 e 4.244.

(49) *Man. do Cod. Civ.*, vol. VIII, n.º 108 — Veja-se a propósito BAUDRY-LACANTINERIE e WAHL, *Dei beni*, ed. Vallardi, n.º 1.042.

(50) Ação de nunciação de obra nova, Cod. do Processo Civil, arts. 384 a 392.

nária, através da qual se projetarão os requisitos exigidos para a velha ação demolitória. (51)

Uma vez constituída, a servidão de estilicídio tem o caráter de *contínua* e normalmente *aparente*, pois que se manifesta, em princípio, por sinais visíveis tanto que, quando assim não ocorra, deixa de ser usucapível. (25)

SUMMARY

1. According to the Code of Waters, pluvial waters defined as those derived immediately from rain. The concept of pluvial waters in the Roman Law.

2. The several possible categories of rain waters that may occur upon precipitation; the juridical consequences of such diversity.

3. The ownership of pluvial waters according to the Brazilian law which has been inspired in the French and the Italian civil codes: ownership of the soil implies ownership of the waters.

4. The divergence of the jurists as regards ownership of pluvial waters which are considered either as *res nullius* or as added to the real estate through accession.

5. Restrictions to the principle of ownership as expressed in Item 3 above, analyzed, viz. : (1) misuse and (2) deviation of waters from their natural course to the detriment of others.

6. Pluvial waters that fall on public property or on property of public use. Juridical aspects of the category. Ownership and utilization of such waters, minutely analyzed.

7. The right to utilize pluvial waters, imprescriptible according to the Code of Waters. There are no restrictions to this general principle. Acquisitive and extinctive prescription studied.

8. Waters that drop from roofs (*stillatim*) and those that are collected in pipes (*flumen*). Legal restrictions against the former. The categories (1) *gutatim vel stillatim* and (2) *flumen or in canales collecta*. The juridical hypotheses of (1) *servitus stillicidii immitendi* and (2) *stillicidii seu flumines non avertendi*.

(51) CORRÊA TELLES, an. TEIXEIRA DE FREITAS, *Doutrina das Ações* § 96; NUNES DA SILVA, *Dir. Processual*, n.º 92; CÂNDIDO DE OLIVEIRA FILHO, *Prática Civil*, vol. 2.º, fórmula n.º 440.

(52) BUTERA, *Delle servitù*, n.º 122.

Competência Legislativa em Matéria de Funcionário

HOMERO FREIRE

(Procurador da Prefeitura do Recife)

I — Lei estadual criou uma situação jurídica a favor dos funcionários. Não aludiu, restritivamente, aos funcionários *estaduais*.

Teria ela aplicação em proveito dos servidores municipais?

II — Fala-se, freqüentemente, em autonomia comunal como impeditiva da subsunção a fatos de interesse municipal, de leis do Estado-membro. Os municípios seriam autônomos, e, portanto, o poder legislativo estadual não teria incidência sobre sua organização político-administrativa.

É tempo de ver até onde chega essa decantada autonomia.

III — Tudo não passa de reminiscência histórica. A *célula mater*, que era realidade no passado, hoje é figura de retórica, repetida em razão de simples rotina mental.

Cabe repetir a indagação do mestre Pontes de Miranda: o que nos resta dos municípios romanos e das comunas medievais?

Êsses sim, formavam um organismo vivo, atuante, foram o cerne da nacionalidade.

Na época atual, diz o emérito constitucionalista, os municípios não são mais do que uma "porção de espaço", talvez sem unidade real, sem mesmo a geográfica, em que se divide, para comidade administrativa, e, não raro arbitrariamente, o território dos Estados do Século XX (PONTES DE MIRANDA — "Comentários à Constituição de 1946", vol. I, pág. 478).

IV — No Brasil o panorama é expressivo, sem embargo do plurido municipalista que, parece, já não coça tanto.

PEDRO CALMON atesta: a República manteve o município, mas subordinado inteiramente aos Estados que o organizariam como entendessem ("Curso de Direito Constitucional Brasileiro", pág. 100).

Enquanto o Estado participa da formação da vontade nacional, os municípios são apenas divisão administrativa do mesmo Estado (PEDRO CALMON — *obra cit.*, pág. 66).

V — Realmente, o que ressalta na atualidade é a personalidade *nacional*, é o poder federal, discriminando, através dos órgãos representativos da vontade coletiva, a esfera de competência segundo a conveniência e os interesses gerais.

A favor do Município dá-se a competência mínima, na fórmula constitucional “da administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse” (inciso II do art. 28 da Constituição Federal).

PONTES DE MIRANDA explica: “O povo de cada Província e o povo de todo o Estado é que podem julgar da oportunidade e da conveniência de normas sobre as Comunas. O povo da Província, porque conhece as circunstâncias geográficas, econômicas, políticas, do território provincial, e o povo do Estado, porque o conjunto das experiências e convicções, quanto à vida nacional, nas suas relações com os Municípios, lhe sugerirá o melhor modo de resolver o problema da descentralização.” (*obra e vol. cit.*, pág. 481).

A União, que personifica juridicamente a Nação, dispõe originariamente, da competência total, abrangedora de todos os problemas estatais, para exercê-la por si; mas, constitucionalmente, devolve-as parcialmente às entidades inferiores. Recebendo da União parte daquela competência, os Estados-membros, por sua vez, a transferem, em parte, às Comunas, e, daí, a gradação das competências.

VI — Em que limite se situa a competência mínima, *jure delegato*, do Município? — Na “autonomia” discriminada no art. 28 da Constituição:

- a) eleição dos órgãos dirigentes;
- b) administração dos serviços internos;
- c) organização dos serviços públicos locais.

Volvendo à lição de PONTES DE MIRANDA: “O que se deve evitar é o monopólio da administração pública por parte do governo estadual, ou dos governos provinciais; por sugestão das próprias coisas administrativas e no interesse de aplicação de certos impostos nos lugares em que foram percebidos, de certas verbas recebidas de pessoas de uma “porção espacial” a pessoas e interesses que são do mesmo círculo.”

E mais de espaço: “Nos nossos dias, autonomia municipal é, apenas, caso particular de técnica organizatória do Estado” (*obra e vol. cit.*, pág. 482).

Quem cria e quem modela política e administrativamente o Município, é a Lei Maior, ou, devolutivamente, a lei do Estado-membro, a lei orgânica votada pelo poder legislativo estadual. Só depois de criado e insuflado de personalidade, é que o Município passa a ter vida autônoma.

Veja-se a lei estadual 445, de 4 de janeiro de 1949, de organização municipal do Estado de Pernambuco: estabelece os requisitos necessários e suficientes à constituição de um Município: extensão de área; limite de população; número de casas de alvenaria; renda mínima; corpo eleitoral em determinado número, etc. (art. 4.º e seus incisos).

Esses dados são apurados pela Assembléia Legislativa, a quem cabe a elaboração da lei de criação dos Municípios (art. 5.º).

O Município não existe por si; nasce, juridicamente, de lei do Estado, e se desvincula do ventre materno para uma vida autônoma dentro das raíais constitucionais.

Quer dizer, vida autônoma no sentido de o próprio município eleger seus órgãos dirigentes, de êle mesmo decretar e arrecadar seus tributos, aplicando-os segundo suas próprias resoluções, de êle mesmo prover e regular os serviços locais, tais como fechamento do comércio, localização do meretrício, concessão de serviço de luz, força e telefones, etc. (Ver FRANCISCO CAMPOS — “Direito Administrativo”, pág. 168-169).

Não vai muito além.

VII — Há problemas, no entanto, que, embora interessem diretamente às Comunas, ou pareçam interessar-lhes *exclusivamente*, transcendem o círculo da autonomia municipal. São problemas politicamente *comuns* aos Municípios, aos Estados e à própria União, e, daí, o extravasamento dos confins municipalistas para o oceano largo do ordenamento jurídico de grau superior.

O interesse geral ou público que os envolve, junte-os aos que lhes são semelhantes no campo federal ou estadual, e, por isso, uns e outros devem subordinar-se às mesmas normas fundamentais.

As disposições dessa ordem merecem qualificação programática no direito constitucional, subordinando ao seu mandamento tôdas as entidades de direito público que compõem o governo do país.

Exemplo: o *status* do funcionário público, matéria que, no sistema do nosso Direito, deixou de ser de natureza simplesmente administrativa para alçar-se às honras da regulação constitucional (Título VIII da Constituição Federal).

Como diz TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, alguns direitos, os mais essenciais, dos funcionários públicos, têm sido consagrados nos textos constitucionais e gozam, por isso mesmo, de um caráter de imutabilidade e *generalidade* inerentes às disposições constitucionais (grifo nosso) (TEMÍSTOCLES CAVALCANTI — “Tratado de Direito Administrativo”, vol. III, pág. 55).

Visou, o legislador constituinte, assegurar um mínimo de garantias, ampliável pelas entidades menores, mas não restringível (Ver acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 14 de junho de 1950, publicado no “Diário da Justiça” de 28 de março de 1952, pág. 1598, do apenso).

Consulte-se o prof. FRANCISCO DE CAMPOS, bem escorado em comentaristas alemães da Constituição de Weimar: “O que a Constituição teve em vista foi criar aos funcionários uma situação independente e garantida, a qual favorecesse a formação de uma carreira do serviço, com os atributos de competência e de estabilidade, garantias de decência e a segurança de amparo, em caso de invalidez, de maneira a colocá-los a salvo das vicissitudes da política, bem como dos cuidados e apreensões com a própria subsistência.”

“Tais garantias e segurança — é ainda o Prof. CAMPOS quem fala — a Constituição não restringiu aos funcionários federais, mas tornou extensivas, de modo geral ou indistintamente, a todos os funcionários, sem discriminá-los pela natureza de sua investidura ou pela esfera federal, estadual ou municipal da sua competência. A todos os funcionários, pois, se aplica o título VIII da Constituição, e, portanto, assim aos dos Estados, como aos dos Municípios.” (“Direito Administrativo”, págs. 105-106).

VIII — As regras da Constituição Federal sobre o funcionalismo, abarcam, pois, não só o plano federal, como o estadual e municipal, e sobre isso ninguém discrepa.

A nossa Constituição do Estado, por sua vez, em círculo menor, aponta o mesmo fenômeno quando manda que lei especial organize o Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado e dos *Municípios*, na conformidade dos princípios do Título VIII da Constituição Federal, e das normas que prefixa e enumera no art. 163.

O propósito foi colocar *todos* os servidores públicos do território do Estado, no mesmo pé de igualdade quanto aos direitos fundamentais da função pública: férias em período uniforme, reconhecimento, para determinados efeitos, do tempo de serviço às outras entidades de direito público, gratificação por tempo de serviço, licença-prêmio, direito a recurso contra decisão disciplinar, e de revisão de processos administrativos, extensão da estabilidade aos servidores extranumerários, extensão do abono familiar aos aposentados, preferência no preenchimento dos cargos de início de carreira a favor dos extranumerários, repouso semanal remunerado, etc. (incisos do art. 163 da Constituição do Estado de Pernambuco). Procurou-se evitar disparidade de tratamento e desrespeito aos direitos considerados essenciais aos funcionários públicos, eis que a tanto conduziria a liberdade de regulação da matéria, da parte das legislaturas municipais.

Essa preocupação igualitária não se cingiu e nem poderia cingir-se aos preceitos referidos na Constituição do Estado. Por força mesmo dos objetivos morais, políticos e jurídicos que perseguem tinham de revestir-se de uma permanência irrecusável.

A todo o momento em que a lei estadual adiciona novos direitos subjetivos em prol do funcionalismo, sem distinguir, sem restringir, sem excluir, por via de consequência aplica-se genericamente a todos os servidores públicos do território do Estado, inclusive, portanto, aos dos *Municípios* que o compõem. Só dêste modo será possível assegurar e conservar a igualdade de tratamento no que diz respeito ao minimum que o legislador estadual considerou necessário estatuir.

IX — Há, pois, em assunto de funcionário, na sistemática do direito público brasileiro, competência legislativa concorrente, federal, estadual e municipal, em círculos concêntricos, obrigados os Estados-membros, dentro do âmbito estadual, a seguir o esquema da Constituição Federal, e os *Municípios*, no âmbito municipal, a respeitar os esquemas da mesma Constituição e o da Constituição estadual, quanto ao mínimo dos direitos estabelecidos.

X — Isto no plano do direito constitucional.

Mas, cabe averiguar se a concorrência da atuação legisferante sobre a matéria, da União e dos Estados-membros em relação aos *Municípios*, se estende ao campo da lei ordinária.

O índice de autonomia política (*self-government*) dos Estados-membros oferece a diferenciação.

No regime brasileiro, os Estados participam da formação da vontade nacional, disse PEDRO CALMON (obra cit., pág. 66). Gozam do direito de auto-

organização político-administrativa, subordinados apenas aos dados primários estabelecidos na Constituição Federal (art. 18): decretam suas próprias Constituições e suas leis, e exercem todos os poderes estatais que desdobram dos limites de poder reservado constitucionalmente à União (§ 1.º do art. 18).

Essa amplitude de dominação política local que, com maior ou menor intensidade ou quantidade, caracteriza a organização do Estado federado, explica o trancamento da competência legislativa *ordinária* federal, em matéria de funcionário, além de outras mais, em frente à competência da mesma ordem, estadual, bem entendido no que tange ao funcionalismo estadual e municipal.

E, de outro lado, considerada a inferioridade jurídica dos Municípios, tão somente *administrativamente* autônomos, simples “porção espacial” do Estado-membro, ressaí a aplicação da lei ordinária estadual também sobre o complexo de direitos dos funcionários municipais.

Em síntese: a Constituição Federal dá o *mínimo* geral; a Constituição local pode elevar o *mínimo* geral-estadual. A lei ordinária federal, *dando mais*, dá apenas aos funcionários federais; a estadual, *dando mais*, dá a todos os funcionários do território do Estado, salvo exclusão expressa ou referência exclusiva aos seus funcionários; o Município, *dando mais*, dá apenas aos funcionários municipais.

Razão por que tenho por aplicável no plano municipal, a situação jurídica criada pela lei estadual em exame, que dispõe genêricamente a favor dos funcionários, sem restrições.

Os princípios de justiça social, que informam a política de trabalho do Estado para com seus empregados, não podem ter aplicação prática na ausência de um Plano de Classificação, baseado nos deveres, atribuições e responsabilidades funcionais dos servidores. O Plano de Classificação é o único instrumento capaz de assegurar a aplicação dos princípios da justiça social às relações entre o Estado e seus funcionários. A adoção de um plano dessa natureza vai permitir, pela primeira vez, no Serviço Público Federal, que o Estado disponha de instrumento adequado de classificação e retribuição ao funcionalismo. As situações anômalas, que tanto desestímulo acarretam, deverão desaparecer mediante o estabelecimento de um sistema através do qual a administração e os servidores encontrem um denominador comum para expressarem seus pontos de vista.

ARÍZIO DE VIANA: D.A.S.P. — Instituição a Serviço do Brasil —
— 1953).

A Fixação de Justa Indenização nas Desapropriações

ARNOLD WALD

(Advogado no Distrito Federal)

O decreto-lei n.º 3.365 de 21 de junho de 1941, que regulou a desapropriação por utilidade pública, estabeleceu dois princípios jurídicos que vêm sendo discutidos por recente jurisprudência: a fixação do valor da indenização no momento da declaração de utilidade pública e a sua limitação ao máximo de vinte vezes o valor locativo.

Efetivamente o artigo 26 caput, determinava que:

"No valor da indenização, que será contemporâneo da declaração de utilidade pública, não se incluirão direitos de terceiros contra o expropriado".

E o artigo 27 fixava a seguinte regra:

"O Juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles auferir o proprietário; à sua situação, estado de conservação, segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e a valorização ou depreciação da área remanescente pertencente ao réu.

Parágrafo único: *"Se a propriedade estiver sujeita ao imposto predial, o quantum da indenização não será inferior a 10 nem superior a 20 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importância do imposto, e tendo por base esse mesmo imposto, lançado no ano anterior ao decreto de desapropriação."*

A aplicação do artigo 27 e especialmente do seu parágrafo único mereceu severas críticas, desde a elaboração do decreto. A jurisprudência procurou contornar a limitação legalmente estabelecida e, mesmo quando a reconhecia, consignava sua profunda injustiça.

Alguns acórdãos do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e do Tribunal de São Paulo procuraram interpretar o parágrafo único pelo caput do artigo, dizendo que um dos critérios de que se poderia utilizar o juiz era o do valor locativo. Assim sendo, deveria obedecer ao limite fixado pelo parágrafo único do artigo 27. Mas, se o magistrado considerasse que a avaliação do prédio baseado no valor locativo levaria a cometer uma injustiça, ser-lhe-ia facultado recorrer a algum dos outros recursos previstos na lei (artigo 27 caput), já então independentemente do máximo de vinte vezes o valor locativo.

Um acórdão de 8 de outubro de 1943, proferido na apelação cível número 3.183 e referido por THEMÍSTOCLES CAVALCANTI (1) resume a tendência jurisprudencial que então surgiu, contrapondo-se à limitação legal estabelecida em matéria de indenização por desapropriações:

“O Dr. Juiz, porém, jungido às estreitezas do parágrafo único do artigo 27 do Decreto-lei n.º 3.365, limitou-se a homologar a oferta feita pela Prefeitura.

Tal critério, porém, já vai sendo objeto de condenação de uma jurisprudência sadia, que tem fulminado essas interpretações mui literais, aniquiladoras de lícitos interesses, constitucionalmente garantidos.

De fato, o parágrafo único do art. 27 determina que “se a propriedade estiver sujeita ao impôsto predial, o quantum da indenização não será inferior a 10 nem superior a 20 vezes o valor locativo, deduzida previamente a importância do impôsto, e tendo por base esse mesmo impôsto, lançado no ano anterior ao decreto de desapropriação”.

O ilustre Desembargador SEABRA FAGUNDES (da desapropriação no direito brasileiro”, pág. 328) estabelece como uma das consequências desse dispositivo, que “em se tratando de bem sujeito a impôsto predial é limitada a ação do juiz na fixação do preço, dentro de um máximo e um mínimo”.

Mas, pergunta-se: é de se acolher a tese de SEABRA FAGUNDES? É exato que o parágrafo único do art. 27 limita a ação do juiz, convertendo-o quase num simples autômato?

Num gesto largo e decisivo, coibindo abusos que já escandalizam, a jurisprudência se vem pronunciando de um modo diverso, em conformidade aos princípios de justiça, resolvendo os casos na medida das circunstâncias de cada um deles.

Dentre outros julgados, alguns já deste Egrégio Tribunal e de que foi relator o eminente Sr. Desembargador HENRIQUE FIALHO, cumpre destacar o da Primeira Câmara do Tribunal de São Paulo (Acórdão de 8 de junho de 1942, *Revista dos Tribunais*, vol. 138. págs. 245-247) onde ficaram assente os seguintes princípios:

Esse dispositivo (parágrafo único do artigo 27) não deve ser interpretado isoladamente, e sim em harmonia com o corpo do artigo 27 que estabelece diversos critérios para a fixação da indenização; estimação dos bens para efeitos fiscais; preço de aquisição e interesse que deles aufere o proprietário; situação, estado de conservação e segurança; valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos; valorização ou depreciação da área remanescente, pertencente ao réu. Ele só deve ser aplicado quando o critério da fixação fôr unicamente o da estimação dos bens para efeitos fiscais. Mas se o juiz abandona esse critério por julgar que pode acarretar uma indenização injusta, ou seja inferior ao valor da propriedade, não se dá a sua aplicação.

Com isto se evita que haja violação do dispositivo constitucional que manda dar uma justa indenização ao expropriado”.

(1) THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, 2.ª ed., vol. VI, págs. 233-235 e “*Revista de Direito Administrativo*”, vol. I, págs. 112, 85 e 106.

O Supremo Tribunal Federal não seguiu todavia a jurisprudência encetada pelos tribunais do Distrito Federal e de São Paulo. (2) A doutrina, consubstanciada nas obras de SEABRA FAGUNDES (*Da desapropriação no direito brasileiro*, loc. cit., e de THEMÍSTOCLES CAVALCANTI (*Tratado de Direito Administrativo*, loc. cit. na nota 1) entre outras, adotou o critério legislativo, considerando que “protege a magistratura contra a maledicência, evita as especulações, permite ao juiz, geralmente alheio a essas sutilezas das bôlsas de imóveis, nortear a sua consciência e tomar como base para os seus cálculos um elemento objetivo inalterável pela sua vontade e arbítrio”.

Outra corrente jurisprudencial, embora se mantivesse fiel à letra e ao espírito da lei, ressaltava nos acórdãos as consequências injustas a que a sua aplicação rígida levava. Destacamos êsses julgamentos por abrirem o caminho à exceção de inconstitucionalidade que posteriormente seria levantada em relação ao texto do artigo 27 parágrafo único do decreto-lei n.º 3.365.

Um acórdão da Quinta Câmara do Tribunal do Distrito Federal de 31 de março de 1944, julgando a apelação n.º 3.702, tendo como relator o desembargador ROCHA LAGOA sintetizou o pensamento jurídico acêrca da matéria dominante naquela época.

“A jurisprudência dêste Tribunal tem, reiteradamente, proclamado, constituir grave injustiça, lesiva dos direitos do proprietário, pagar-lhe o expropriante um preço que não corresponda ao valor da propriedade, no momento em que se efetua a desapropriação. No caso concreto, entretanto, se a indenização no máximo legal ainda é insuficiente para compor os prejuízos sofridos pelos primeiros apelantes com essa desapropriação, impossível é conceder-se-lhes integral reparação, frente à rigidez do preceito legal que não permite ao julgador atribuir valor locativo do imóvel, deduzida a importância do imposto predial.” (3)

Assim, poucos são os julgados que se conformam com o texto legal. Alguns omitem apreciação *de jure constituendo*. Outros não aplicam o dispositivo legal por uma interpretação discutível do artigo 27 caput, ou já alegando a inconstitucionalidade do parágrafo único por ter a indenização de ser justa. Terceiro, embora aplicassem a lei manifestam um certo repúdio a limitação considerada injusta.

Pouco a pouco os votos vencidos se tornam majoritários. É interessante notar, como o assinala CARLOS MEDEIROS SILVA, que a limitação da indenização nas desapropriações fôra admitido sem discussão no período áureo do individualismo e foi sob o domínio da carta de 1937, limitada a propriedade pelos interesses sociais e pelo bem comum, que teve o judiciário que apreciar a legalidade dessa limitação. Explica-se talvez a evolução jurisprudencial na matéria pela profunda valorização dos imóveis naquela época. Outra situação que merece destaque é a posição da doutrina defendendo os interesses

(2) Supremo Tribunal Federal, apelação n.º 8.099 de 3-XI-1942 in “Revista de Direito Administrativo”, vol. 1, pág. 76, V. também o comentário do Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA ao acórdão da 3.ª Câmara Cível do Tribunal do Distrito Federal, na apelação 2.776 em 23-VII-1943, sendo relator o Desembargador HENRIQUE FIALHO, in “Rev. de Dir. Administrativo”, vol. I, págs. 85-105.

(3) “Revista de Direito Administrativo”, vol. I, pág. 80.

do Estado com muito mais vigor do que os próprios juizes, contrariamente ao que acontece em geral.

A idéia da inconstitucionalidade do parágrafo único surgira no brilhante voto do Desembargador Henrique Fialho:

“Esse é um dos casos em que, manifestamente, não pode ter aplicação o critério para fixação do *quantum* da indenização, estabelecido pelo parágrafo único do artigo 27 do Decreto-lei n.º 3.365, sob pena de não somente praticar-se a mais revoltante injustiça, importando em um quase confisco da propriedade, como, ainda mais, em violar flagrantemente o preceito constitucional contido no citado n.º 14 do art. 122 da vigente Constituição (de 1937) que determina seja paga *indenização* pela coisa desapropriada, e não importância evidente e escandalosamente inferior, como a que resultaria da aplicação do aludido parágrafo único do art. 27 do citado decreto, sem atender às relevantes considerações de ordem constitucional”. (4)

O acórdão da Terceira Câmara de que foi relator o Desembargador Fialho é de 23 de julho de 1943, sendo subscrito pelos Desembargadores Flaminio de Rezende e Emanuel Sodré. Já em 30 de maio, todavia, a Quarta Câmara, na apelação n.º 4.054, sendo relator o Desembargador Oliveira Figueiredo, reconhecia que:

“O justo preço base da indenização tem de ser buscado em todos os fatos, que concorrem para o valor da propriedade.

A lei, quando adotou o critério do imposto predial, procurou uma base presumivelmente estável na relatividade entre o imposto predial e o preço da locação.

Mas, não se pode considerar como justo e razoável, nem mesmo consentâneo ao espírito da lei que, deflagrado um antagonismo violento entre o preço da locação e o valor do imóvel, possa aquêle prevalecer em detrimento asfixiante dêste último.

É o que acontece na época presente, em que a valorização sobe por múltiplas causas: aumento da população, escassez de habitações, desvalorização da moeda, ao passo que o preço da locação não pode acompanhar esta progressão ascensional, porque proibido está o aumento dos aluguéis por leis de emergência.

De forma que resulta daí um desequilíbrio flagrante entre o preço da locação e o valor real do imóvel o que se reflete no imposto que serve de base à desapropriação.” (5)

Ainda em 1943, a 8 de outubro, um acórdão da 5.^a Câmara tem a seguinte ementa: “O critério do parágrafo único do artigo 27 não se deve aplicar quando acarretar indenização injusta”, conforme voto do relator Desembargador SERPA LOPES. (6) Em sentido contrário se pronuncia um acórdão da mesma Câmara, em abril de 1944, sendo relator o Desembargador Sabóia

(4) Ibid., págs. 85-105.

(5) Ibid., pág. 110.

(6) Ibid., pág. 112.

Lima que considera constitucionalíssimas as disposições do decreto-lei número 3.365. (7)

Vemos assim a orientação dominante na jurisprudência local ainda anteriormente à Constituição de 1946, que viria fortificar sobremaneira os defensores da inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 27 da lei de desapropriação.

Efetivamente, estabelece a Constituição vigente no seu artigo 141 parágrafo 16 que:

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

Diante do novo texto constitucional, a indenização havia pois de ser justa. O que o Desembargador HENRIQUE FIALHO procurara encontrar implicitamente no conceito de indenização estava agora explícito.

Seguindo a orientação já anteriormente traçada pelo Tribunal do Distrito Federal, a jurisprudência passou a reconhecer que o limite fixado no parágrafo único do artigo 27 era transponível.

O nosso tribunal local manteve e ampliou a sua tese na matéria. Um acórdão unânime da 5.^a Câmara do Tribunal do Distrito de 2 de maio de 1952, referente à apelação n.º 11.995, e sendo relator o Desembargador Duque Estrada, estabeleceu que:

O quantum da indenização, nos termos do parágrafo 16 do artigo 141 da Constituição Federal de 1946, só em cada caso pode ser fixado e deve representar o valor real da propriedade por ocasião do ato da efetiva desapropriação.

Para não haver diminuição da justa indenização, são devidos honorários de advogado, que devem ser calculados sobre a diferença entre a quantia oferecida pela expropriante e a definitivamente fixada por sentença judiciária transitada em julgado.” (8)

O Tribunal Federal de Recursos discrepou todavia da orientação dominante neste campo, considerando constitucional o referido parágrafo único e limitando assim a indenização.

O Supremo Tribunal Federal optou, ao contrário, pela inconstitucionalidade em acórdão de que foi relator o Ministro Orozimbo Nonato, no recurso extraordinário 18.791, julgado em 22 de junho de 1951, cuja ementa era a seguinte:

“Quando o critério estabelecido no parágrafo único do artigo 27 da Lei de Desapropriações não conduz ao cálculo de uma justa indenização, deve-se recorrer a outros índices constantes do mesmo diploma legal.

Os honorários de advogado, nas desapropriações, são pagos como parte integrante da justa indenização.” (9)

Firmada a jurisprudência definitivamente no sentido da possibilidade de ultrapassar a indenização o limite fixado pelo parágrafo único do artigo 27, outra questão veio a ser debatida veementemente pelos nossos tribunais.

(7) Ibid., pág. 81.

(8) “Revista Forense”, vol. 152, pág. 220.

(9) Ap. “Revista Forense”, vol. 146, pág. 322.

Tratava-se, agora, de saber o momento em que devia ser calculado o valor do imóvel, ou seja de se reconhecer ou impugnar a constitucionalidade do artigo 26 da Lei de desapropriações, que manda avaliar o imóvel pelo seu valor no momento do decreto determinador da expropriação.

Na realidade, a indenização justa só pode ser aquela que corresponde ao valor atual do imóvel, a saber, ao seu valor no momento em que a sentença judicial é proferida. Como um lapso de tempo, algumas vês bastante longo, pode mediar entre os dois momentos — do decreto e da sentença —, o valor do imóvel pode ter sofrido grandes variações.

O ponto importante, porque sintomático, na questão da escolha pelos tribunais do momento em que deveria ser feita a avaliação, está ligado ao problema da depreciação da moeda. Já que um dos fatores essenciais que contribuem para a valorização dos imóveis é a depreciação monetária, resta saber, se, não obstante as leis de curso forçado e a proibição das cláusulas estabilizadoras, o juiz poderá tomar em consideração a diminuição do poder aquisitivo da moeda. A discussão toma pois o aspecto seguinte: por conta de quem correrão os riscos das transformações do valor da moeda? Por conta do expropriante ou do expropriado? Na realidade, antes de receber o preço da indenização, o expropriado não se pode garantir contra as flutuações monetárias porque, embora existente o processo de desapropriação, o preço ainda está nas mãos do poder público. Pareceria, pois, lógico que a avaliação fôsse feita de acôrdo com o valor do imóvel no momento em que a sentença é proferida. Mas a questão primordial é saber se os tribunais podem reconhecer a depreciação da moeda não obstante as leis de curso forçado. Os tribunais brasileiros responderam afirmativamente a esta pergunta. Já na discussão referente ao artigo 27, um acórdão do Tribunal do Distrito Federal (apelação 4.054 já citada) reconhecia que a depreciação da moeda era um fator inegável da valorização dos imóveis, que as côrtes de justiça deviam tomar em consideração.

Em sentido contrário ao artigo 26 encontramos alguns acórdãos esclarecedores da matéria.

A 6.^a Câmara Civil do Tribunal de São Paulo decidiu ainda em 1951, em acórdão relatado pelo Desembargador JUSTINO PINHEIRO na apelação número 49.363:

“O valor da indenização não é o contemporâneo à data do decreto de desapropriação, mas sim o da época da perícia realizada para a verificação do seu valor.

Se a Constituição Federal, ao permitir a desapropriação, exige que esta se faça mediante justa indenização, é obvio que tal indenização jamais poderia ser justa se se quisesse subtrair um imóvel à ação normalmente valorizadora do tempo, máxime quando vários anos se passaram da data em que a desapropriação foi decretada.” (9)

Devemos assinalar de passagem que “a ação normalmente valorizadora do tempo” só pode ser referência à depreciação progressiva da moeda. O imóvel por si e, ao contrário do vinho, não valoriza com o tempo senão quando a moeda se deprecia.

No mesmo sentido encontramos um acórdão da Terceira Câmara do Distrito Federal de 1953:

“Atualmente, diz o julgado carioca, é jurisprudência que a indenização deve corresponder ao justo e real valor da coisa desapropriada, no momento em que se efetiva a desapropriação de modo a não constituir diminuição injusta do patrimônio expropriado. O justo valor de uma propriedade imobiliária deve corresponder ao valor comercial, que é o valor do preço do mercado, no momento ou época em que o imóvel é avaliado.

Para atender ao preceito constitucional, que a subordina ao pagamento de justo preço, só se pode ter em vista o preço do mercado.” (10)

A questão da inconstitucionalidade do artigo 26 foi levada ao Supremo Tribunal Federal em maio de 1952, manifestando-se por diminuta maioria o Excelso Pretório favorável à constitucionalidade do artigo. Os argumentos, de parte a parte, merecem ser destacados. A corrente majoritária apoiou-se no relatório do Ministro NELSON HUNGRIA que considerava o bem imóvel *extra commercium* desde o momento em que é decretada a desapropriação, acatando o valor histórico do prédio por atender ao interesse social.

Os votos vencidos dos Ministros Mário Guimarães, Orozimbo Nonato, Rocha Lagoa e Ribeiro da Costa reconheceram a existência de uma incompatibilidade lógica entre os conceitos de valor histórico defendido pelo Decreto-lei 3.365 e de justa indenização que a Constituição Federal manda pagar. Não esconderam que a valorização dos imóveis estava ligada à depreciação da moeda, fenômeno que a justiça não pode mais ignorar, não obstante as leis de curso forçado.

“A Constituição, esclarece o Ministro MÁRIO GUIMARÃES, não manda pagar indenização com base neste ou naquele tempo, mas manda pagar indenização justa. Justa indenização é aquela igual ao justo valor do imóvel. Ora, como sabemos que a moeda se desvaloriza constantemente — e nos tempos atuais mais do que outrora — a indenização que ao tempo era justa, por corresponder ao justo valor do imóvel, pode não mais ser justa quatro ou cinco anos depois, por não mais representar então o justo valor do imóvel. Assim, por exemplo, um imóvel no valor de 100 contos, desapropriado hoje, poderá valer, daqui a quatro anos, 200 contos; e se o proprietário nessa época só receber 100 contos terá realmente recebido apenas 50% da justa indenização.” (11)

Vemos pois que, não obstante a decisão do Supremo Tribunal Federal por maioria ocasional, sérias dúvidas restam quanto à constitucionalidade do artigo 26. O problema é de grande alcance no campo das desapropriações. Mas as considerações a respeito da matéria nos levam ainda mais longe. Assistimos ao trabalho dos tribunais que reconhecendo a depreciação da moeda procuram defender os particulares contra os danos dela oriundos. Parece que tal atitude de nossa jurisprudência possa levá-la a aceitar como válidas certas cláusulas inseridas pelas partes em contrato para escapar aos riscos da depreciação monetária, desde que tais cláusulas não sejam diretamente fulminadas pelo Decreto-lei 23.501, de 1933. Tal evolução é sintomática e merece toda a atenção do jurista.

(10) Apelação 21.897, acórdão de 10-IV-1953, sendo relator o Desembargador SABOIA LIMA, in “Revista de Direito Administrativo”, vol. 38, p. 229.

Perda do Direito a Pensão Alimentícia

OLIVEIRA E SILVA

A matéria é das mais relevantes e tem merecido pouca atenção no mundo forense.

Os que apregoam e defendem a intangibilidade da coisa julgada entendem que, ao Juiz da Primeira Instância, não é possível alterar, em favor do marido, dado um grave motivo superveniente, a parte da sentença que o condenara a pensionar a companheira, declarada inocente e pobre, no desquite litigioso.

Mas o direito não repousa no ilícito ou no injusto, criando situações incompatíveis com a regra moral.

Si o direito de visita, por exemplo, pelos pais aos filhos menores, embora assegurado em sentença irrecorrível, é passível de alterações, em bem do interesse dos filhos, pelo seu sentido social, como aceitar, na reclamante, que, depois de inocente, aparece culpada, ou devido à herança ou qualquer prêmio, rica, depois de considerada pobre, o privilégio de uma situação juridicamente intocável?

A invulnerabilidade de tal decisão estimularia aquelas para quem o consorte sempre constituiria uma bela "profissão remunerada e, mesmo de braço com outrem, publicamente, em ostensivo concubinato, imporiam à sociedade uma fórmula estranha para a manutenção de sua mancebia às expensas, no todo ou em parte, do infeliz alimentante... Certos apetites de cavalheiros sem boas origens facilmente saciar-se-iam nessas donas de pensão vitalícia...

Ora, o direito não ampara ou acoberta o ilícito ou o injusto a pretexto da santidade da coisa julgada.

Desde que o ex-marido prove o mau comportamento da espôsa, posterior à data da sentença irrecorrível no desquite, cessará sua obrigação de pensioná-la. Como anteriormente cessaria, no curso da demanda, consoante os termos do art. 234 do Código Civil, com o abandono da habitação conjugal, sem justo motivo, e a recusa de a êle retornar.

Com a aceitação do contrario, investir-se-iam os fundamentos da própria sentença: a vantagem econômica passaria a caber ao cônjuge culpado.

Em outra hipótese, condicionada, que o é, a pensão à simultaneidade da inocência e pobreza da mulher, quando esta recebe provento, herança ou legado que lhe assegure estabilidade econômica, de acordo com o seu padrão de vida social, mesmo que continue inocente, deve perder o direito à quota alimentícia.

Certo é que o Juiz precisa examinar a prova, com o máximo cuidado, dentro do seu arbítrio de instrumento da ordem e da paz social. Convencido, porém, da verdade alegada, não há razão jurídica, de molde a impedi-lo de reconhecer um fato em favor do alimentante.

Indaga-se: prescreve o direito a alimentos?

O Acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 25 de julho de 1944 (rec. extraord. n.º 7.620, do Rio Grande do Sul) debate hipótese rara: a mulher que abandona o marido, para viver com um agregado dêste, depois de muitos anos decorridos do fato, pode, a pretexto de pobreza, pleitear alimentos? O art. 234 do Código Civil deve ser interpretado de modo a que o marido, não sendo compelido a receber, no lar, a companheira adúltera, continue com a obrigação de alimentá-la, desde que aquêle recusa o desquite?

Entende o Ministro OROZIMBO NONATO que a lei não ampara o marido que se nega ao desquite e prestação de alimentos, porque "a lei quer impedir que a mulher seja sustentada, fora do lar, com dinheiros do casal; depois, quer dar sanção indireta ao dever de coabitação. Mas, não autoriza a recusa, quando a mulher, posto culpada, deseja regressar ao lar".

Diverge o Ministro JOSÉ LINHARES, para quem a obrigação de prestar alimentos repousa sobre o vínculo de solidariedade que une os membros da mesma família e sobre a comunidade de interesses, pela qual os mesmos devem-se, reciprocamente, assistência. Desaparecida, pelo abandono do lar, já não tem o marido o dever de sustentar mulher que dêle se afastou, sem motivo justificado, antes, ao contrário, deixou-o por outro homem com quem passou a viver em concubinato.

Teve provimento, em parte, o recurso, para que se contasse a prestação de alimentos da propositura da ação, excluídos os alimentos pretéritos.

Entrosam-se, no caso, o problema jurídico e o moral.

O caminho mais fácil seria o desquite, amigável ou litigioso, o que não permitiria à espôsa infiel, com o recebimento da meação, alegar pobreza. Mas, existindo, apenas, separação de fato, deveria o legislador, em matéria de alimentos, estabelecer um prazo prescricional.

Surgem, porém, dificuldades: de que data contar-se-ia a prescrição: da em que se verificara o abandono do lar? Seria possivelmente contestada, inormente se decorridos muitos anos do fato. Do início do concubinato, do nascimento do primeiro filho adulterino?

Não é razoável que, depois de longo concubinato, a espôsa ainda demande o marido, para que a alimente, a pretexto de que o art. 234 do Código Civil somente libera o marido, da obrigação, quando a mulher se recusa a voltar ao domicílio comum.

Previra o legislador, com o art. 234, apenas os casos de abandonos recentes ou desentendimentos dos cônjuges quanto à fixação do seu domicílio, para firmar sanção contra o desertor. Não, porém, a hipótese do recurso extraordinário n.º 7.620 do Rio Grande do Sul, em que a mulher, alegando penúria, pretende alimentos do espôso ludibriado, após muitos anos de abandono do lar conjugal.

Outra hipótese ocorre: a de passar em julgado a sentença de desquite que silenciara a respeito de alimentos.

Importará o pedido ulterior, em ação de alimentos, uma revisão do julgado, atendendo-se, ainda, a que a ex-espôsa, considerada inocente, no desquite, não provara sua pobreza?

Acórdão da 4.^a Câmara do Tribunal de Justiça do Distrito Federal sustenta doutrina que nos parece ficar isolada: a de que “o desquite rompe as obrigações econômicas do casal”, não se compreendendo que, “ultimado o desquite, se desfigure e altere a relação econômica dos ex-cônjuges, com novos encargos ou obrigações”. Conclui o Acórdão que o decreto judicial, transitando em julgado, “faz certas e definitivas as relações patrimoniais entre os cônjuges”, citando a opinião do Sr. Jorge Americano ao comentar o art. 798 do Código de Processo Civil (vol. 3.^o, pág. 329):

“As sentenças proferidas em questões matrimoniais fazem coisa julgada”.

Dissemos que a doutrina do aludido Acórdão ficará isolada, porque outras Câmaras daquele Tribunal têm decidido de modo contrário, como também outros tribunais brasileiros, interpretando a mesma lei.

No Distrito Federal, alcançam êxito as ações de majoração de alimentos, em casos de desquite amigável ou litigioso, embora, no desquite amigável, haja um acôrdo expressso das partes, devidamente ratificado, sôbre o valor da quota alimentícia, havendo, portanto, um pressuposto de respeito a uma cláusula contratual.

Entendem os nossos Juízes que, em face dos arts. 400 e 401 do Código Civil, a fixação dos alimentos está condicionada a dois requisitos inarredáveis: o da necessidade do reclamante e o dos recursos do devedor, os quais variam no tempo, pelo que o interessado poderá pleitear, judicialmente, conforme as circunstâncias, exoneração, redução ou agravação do encargo.

A política municipal adquiriu, no último decênio da vida republicana, considerável projeção. Já a partir de 1930, quando a revolução vitoriosa começou a considerar mais atentamente os problemas do interior brasileiro, os assuntos municipais passaram a ser objeto de cogitações mais sérias, deixando as comunas nacionais de ser olhadas apenas como núcleos eleitorais, fontes da sustentação continuísta das oligarquias regionais e instrumentos do poder político das unidades estaduais.

Trecho da Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional em março de 1955.

PARECERES

Consultor Geral da República

*Tempo de serviço rural.
Contagem em dôbro para efeito
de gratificação adicional.*

PARECER

N.º de referência — 1 V.

I

José Pinto de Souza, funcionário do Departamento Federal de Segurança Pública; lotado no Serviço de Trânsito, requereu o pagamento de gratificação adicional, pedindo que, para êsse efeito, se lhe computasse em dôbro o tempo de serviço que prestou, no período de 22-11-1929 a 22-11-1933, à extinta Inspetoria dos Serviços de Profilaxia da Febre Amarela. Fundou a sua pretensão no art. 13, § 2.º, do Decreto n.º 13.538, de 9-4-1919, e no parecer do DASP, publicado no *Diário Oficial* de 20-4-1954, à página 6.816, atinentes ao assunto.

Entretanto, opôs-se-lhe ao pedido o órgão do pessoal daquele Departamento, o qual sustentou a tese de que o direito adquirido à contagem em dôbro, naquele caso, "abrange apenas os direitos ou vantagens contemporâneos. E por aí uma conclusão se pode imediatamente tirar: o cômputo em dôbro é válido unicamente para fins de aposentação e disponibilidade".

Em virtude da dissensão, o Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores solicitou o parecer desta Contadoria Geral.

II

A partir de 1918, o Governo Federal, alarmado com as endemias rurais que assolavam o País, desenvolveu grande atividade para debelá-las. A Lei Orçamentária n.º 3.674, de 7-4-1919, em seu art. 15, aprovou os Decretos ns. 13.000, 13.001, 13.055, 13.139 e 13.159, do ano anterior, expedidos nesse sentido pelo Poder Executivo. O Decreto n.º 13.538, em que se apoia o requerente, foi

expedido dentro da mesma orientação e, no referido § 2.º do art. 13, concedeu vantagens tendentes a atrair funcionários para um serviço, que, na época, se considerava arriscado e penoso.

Mas, em 8-8-1934, já tomava corpo a orientação de se revogar o artigo em questão. E o Diretor da Saúde Pública propôs-lhe a revogação, a partir de 20-9-1920, em processo submetido a esta Consultoria Geral (Francisco Campos, "Pareceres do Consultor Geral da República", n.º 93 K, vol. I, pág. 341).

A Lei n.º 284, de 28-10-1936, que reajustou os quadros e os vencimentos do funcionalismo, revogou o aludido § 2.º do art. 13 do Decreto n.º 13.538, tendo, porém, a Lei número 378, de 13-1-1937, ressalvado os direitos adquiridos à contagem em dôbro do tempo de serviço de profilaxia rural.

Muito se discutiu quanto à aquisição do direito à referida contagem. Cumpre, contudo, ressaltar que esta Consultoria Geral, bem como o DASP e o Tribunal de Contas, deram pareceres favoráveis ao reconhecimento desse direito.

(FRANCISCO CAMPOS, "Pareceres do C.G.R.", n. 32 K, vol I, pág. 103; HAROLD VALLADÃO, "Pareceres do C.G.R., número 34 R, vol. I, pág. 281; Decisões do T.C.U. in *Diário Oficial* de 18-4-47, página 5.538; Parecer do DASP, in *Diário Oficial* de 30-10-52, pág. 16.770).

III

Resta-nos examinar a questão sob o aspecto da gratificação adicional, assunto que já mereceu pronunciamentos desta Consultoria Geral. (— CARLOS MEDEIROS, "Pareceres do C.G.R.", n.º 361 T, pág. 18, vol V) e do DASP (*Diário Oficial* de 20-4-1954, página 6.816), ambos favoráveis à contagem em dôbro para fins da concessão dos adicionais por tempo de serviço.

Entendo que os pareceres do eminente ex-Consultor Geral da República e do Consultor Jurídico do DASP acolheram a melhor doutrina.

Preceitua o art. 13, § 2.º, do Decreto número 13.538, de 9-4-1919:

“O Governo Federal, atendendo ao êxito da profilaxia rural, *fará contar em dôbro o tempo de serviço dos funcionários públicos que nêles tomarem parte e se hajam distinguido pela sua dedicação*, podendo proceder do mesmo modo quanto àqueles que não forem funcionários, quando venham a entrar para o respectivo quadro”.

Não manda a disposição fazer o cômputo em dôbro apenas para efeito de aposentadoria e disponibilidade. Não houve ali qualquer distinção a êsse respeito. Não quis, portanto, restringir.

Nem se há de estranhar que a aquisição do direito venha apresentar, no curso do tempo, aspecto imprevisível. É o que doutrina CARLOS MAXIMILIANO:

“Não é possível que algumas séries de normas, embora bem feitas, sintéticas, espelhem tôdas as faces da realidade: *neque leges, neque senatus-consulta ita scribi possunt, ut omnes casus qui quandoque inciderint comprehendantur* — “nem as leis nem os senatusconsultos podem ser escritos de tal maneira que em seu contexto fiquem compreendidos todos os casos em qualquer tempo ocorrentes”.

Por mais hábeis que sejam os elaboradores de um código, logo depois de promulgado surgem dificuldades e dúvidas sobre a aplicação de dispositivos bem redigidos. Uma centena de homens cultos e experimentados seria incapaz de abranger em sua visão lúcida a infinita variedade dos conflitos de interesses entre os homens. Não perdura o acôrdo estabelecido, entre o texto expresso e as realidades objetivas. Fixou-se o Direito Positivo; porém, a vida continua, evolve, desdobra-se em atividades diversas, manifesta-se sob aspectos múltiplos: morais, sociais, econômicos.

Transformam-se as situações, interesses e negócios que teve o código em mira regular. Surgem fenômenos imprevistos, espalliam-se novas idéias, a técnica revela cousas cuja existência ninguém poderia presumir quando o texto foi elaborado. Nem por isso se deve censurar o legislador, nem reformar a sua obra. A letra permanece: apenas o sentido se adapta às mudanças que a evolução opera na vida social.

O intérprete é o renovador inteligente e culto, o sociólogo do Direito. O seu trabalho rejuvenesce e fecunda a fórmula prematuramente decrépita, e atua como elemento integrador e complementar da própria lei escrita. Esta é a estática; e a função interpretativa, a dinâmica do Direito”. (“Hermenêutica e Aplicação do Direito”, 3.ª edição, n.º 16, pág. 26).

Assim, meu parecer é pelo cômputo em dôbro, para fins de gratificação adicional, do tempo de serviço prestado pelos funcionários públicos que *integraram* o serviço de profilaxia rural no período de 12-4-1919 a 30 de outubro de 1936, e *nêles se distinguiram* pela sua dedicação. No caso vertente, deve ser contado em dôbro o período de 22-11-1929 a 22-11-1933, em que José Pinto de Souza prestou serviço à extinta Inspetoria dos Serviços de Profilaxia da Febre Amarela, se provado ficar que nêles se distinguiu pela sua dedicação, o que o processo omite.

É o meu parecer. Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 1.º de março de 1955. —
Ivo d'Aquino, Consultor Geral da República.

Tempo de serviço como empregado dos Serviços Hólerith. Contagem para efeito de gratificação adicional.

PARECER

N.º de referência — 4 V.

1

Anadyr de Lima Neiva, Técnico de Mecanização do Ministério da Fazenda, lotado e em exercício na Contadoria Geral da República, ora servindo na Contadoria Seccional, junto ao Departamento dos Correios e Telégrafos, requereu ao Diretor do Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda o restabelecimento do pagamento de adicionais por tempo de serviço, consoante o art. 146, da Lei n.º 1.711, de 28-10-52 (Estatuto dos Funcionários Civis), em cujo gozo se encontrava até 31 de dezembro de 1953, inclusive, quando, mercê de um parecer controverso, exarado pelo DASP, no processo número 10.622-52, teve sustada a referida vantagem, como consta do processo n.º 284.977-52.

O requerimento foi indeferido, recorrendo o interessado do despacho para o Sr. Diretor Geral da Fazenda Pública.

A informação, nessa Diretoria Geral, concluiu pela manutenção do despacho recorrido; mas, ouvido o Sr. Procurador Geral da Fazenda, Dr. Pedro Teixeira Soares Junior, opinou este pelo provimento do recurso.

Em face da divergência, solicitou-se a audiência desta Consultoria Geral.

II

Durante muitos anos o Governo Federal manteve contrato com a Sociedade Anônima Hollerith para a prestação de serviços mecanizados em repartições públicas fornecendo aquela sociedade equipamento e pessoal especializado seus.

Posteriormente, passando o Governo Federal a locatário dos equipamentos, foram criadas, nas tabelas de extranumerários do Ministério da Fazenda, séries funcionais para o aproveitamento desse pessoal.

Com o propósito de lhe contar em benefício, mas apenas para efeito de aposentadoria e disponibilidade, o tempo de serviço prestado à União, durante o período de contrato com a Hollerith, foi promulgada a Lei número 1.126, de 7 de junho de 1950, que assim dispõe:

“Art. 1.º. É contado aos servidores unicamente para os efeitos de disponibilidade e aposentadoria, o tempo de serviço por eles prestado como empregados dos Serviços Hollerith S. A. junto a repartições públicas, desde que tal serviço tenha sido anterior ao seu ingresso nos quadros dos servidores federais.

Art. 2.º. A contagem do tempo de serviço a que se refere a presente Lei será feita à vista de atestado, fornecido pelos Serviços Hollerith S. A., autenticado, pelo menos, por um dos seus diretores e visado pelo chefe da repartição pública junto à qual tenha servido o interessado.

Art. 3.º. Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

A promulgação, entretanto, da Lei número 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários), suscitou dúvidas quanto aos efeitos da contagem daquele tempo de serviço, em face da redação do texto do seu art. 268:

“Art. 268. Será computado, para todos os efeitos, o tempo de serviço pres-

tado pelo servidor em qualquer repartição pública, seja qual for a natureza da verba ou a forma de pagamento, até a data da promulgação desta lei”.

Entende o Departamento Administrativo do Serviço Público (Parecer publicado no D.O. de 20-5-53) que “se o servidor trabalhou outrora em repartição pública, mas não na qualidade de servidor e sim na de empregado de empresa, tanto que não percebia dos cofres públicos, não se pode contar esse tempo de serviço para efeito algum, salvo aqueles expressos em lei, como é o caso da aposentadoria e disponibilidade”.

Contra essa interpretação se insurge o ilustre Sr. Procurador Geral da Fazenda, cujo douto parecer acentua:

“Não parece, *data venia*, acertado esse entendimento, que exige, como condição essencial, que o atual servidor, para ter direito à contagem de tempo aí assegurado tenha prestado serviço em alguma repartição na qualidade de servidor público.

Admitida que fôsse essa restrição, o texto legal não encontrará aplicação possível; seria de inutilidade manifesta; não tem significação alguma, visto que o tempo de serviço prestado por servidor pública é “tempo de serviço público” federal, estadual ou municipal, que o artigo 80 — I — manda computar integralmente”.

III

Afigura-se-nos que, em face do texto do art. 268, do Estatuto dos Funcionários, duas questões há a examinar:

a) o cômputo do tempo de serviço ali aludido é somente para o servidor público que o prestou nessa qualidade?

b) não o sendo, compreende o texto os antigos empregados da Sociedade Anônima Serviços Hollerith, aos quais se refere a Lei n.º 1.126, de 7-6-50?

O exame daquele texto evidencia que se trata de disposição transitória, dado que seu efeito expira na data da promulgação da Lei. A finalidade das disposições transitórias na Constituição, ou nas leis, é, entre outras, a de se ressaltarem certos direitos, que, sem isto, se entenderiam inexistentes ou suprimidos, por não previstos ou acolhidos no sistema orgânico do diploma legal em que foram admitidos. E a disposição transitória, como

o ensina o exemplifica BARBALHO (Constituição Fed. Bras., 1.^a ed., pág. 372) pode existir no próprio corpo da Constituição (ou da Lei), sem subordinação a título especial.

Assim, imperativa é a conclusão de que o legislador, no redigir o referido art. 268, teve o intuito de incluir servidor não compreendido nas normas gerais ou orgânicas do Estatuto. E, se admitirmos que o texto se refere apenas a servidor público que, *nessa qualidade*, prestou o serviço ali aludido, então seria desnecessário, porque, para esse caso, já existe norma no próprio Estatuto.

É, por conseguinte, de se responder à primeira questão que o cômputo do serviço aludido no art. 268 do Estatuto dos Funcionários compreende o servidor público que, antes de o ser, já prestara aquele serviço em qualquer repartição pública, seja qual fôr a natureza da verba ou a forma de pagamento.

E, (objeto da segunda questão) em sendo assim e não havendo qualquer distinção ou restrição no texto citado, não há como excluir dêle os servidores da União que, como empregados dos Serviços Hollerith S. A., prestaram outros serviços a repartições públicas.

IV

Não infirma esta interpretação a circunstância de a Lei n.º 1.126, de 7 de junho de 1950, ter mandado contar o tempo desses servidores apenas para efeito de aposentadoria e disponibilidade. Antes, ficando beneficiados com o que foi expresso em termos gerais no art. 268 do Estatuto dos Funcionários, pela regra *in toto et pars continetur*, assegurada lhes está, por outro lado, a configuração citada pela Lei n.º 1.126, de 1950, quanto à sua qualidade de antigos empregados da Serviços Hollerith S. A. e atuais servidores públicos.

V

Aliás, se dúvida pudesse restar quanto ao direito de recorrente dissipada ficaria pela

leitura do art. 1.º e seu parágrafo único, da Lei n.º 2.284, de 9-8-54:

“Art. 1.º. Os *extranumerários mensalistas* da União e das Autarquias, que contem ou venham a contar mais de 5 (cinco) anos de serviço público, ininterruptos ou não, serão equiparados aos funcionários efetivos *para todos os efeitos*.”

Parágrafo único. Para cumprimento do disposto neste artigo, o tempo de serviço público *será contado de acordo com as Leis 525-A, de 7 de dezembro de 1948, e 1.711, de 28 de outubro de 1952, inclusive o que já tenha sido mandado computar, para outros fins, em leis especiais anteriores*”.

É o recorrente extranumerário mensalista (conforme verifica da Portaria, de 24-2-50, do Sr. Ministro da Fazenda) e conta mais de cinco anos de serviço público (conforme se deduz da sua fôlha de serviços). Não lhe pode, portanto, deixar de ser outorgado o benefício previsto naquela lei.

Mas o que há notar, sobretudo, nesse diploma legal, é que o parágrafo único do seu art. 1.º, referindo-se expressamente à lei número 1.711, de 28-10-52 (Estatuto dos Funcionários Públicos), mandou que se contasse, para os efeitos desse artigo, o tempo de serviço “que já tenha sido mandado computar, *para outros fins, em leis especiais anteriores*”.

Vê-se, portanto, que não apenas o recorrente, mas todos os antigos empregados da Serviços Hollerith S. A. incluídos nas tabelas de extranumerários do Ministério da Fazenda, por força dos decretos ns. 27.654, de 29-12-49, e 29.115, de 10-1-51, têm direito a que seu tempo de serviço, referido no art. 1.º da Lei n. 1.126, de 7-6-50, seja contado para todos os efeitos, em face do que dispõe o art. 268 do Estatuto dos Funcionários.

É, por conseguinte, de se dar provimento ao recurso de Anadyr de Lima Neiva para se lhe restabelecer o pagamento de adicionais por tempo de serviço, desde 1.º de janeiro de 1954, data em que foi suspenso.

É nosso parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 8 de março de 1955. —
Ivo d'Aquino, Consultor Geral da República.

Consultor Jurídico do D. A. S. P.

Tesourarias. Aplicação aos Ministérios Militares da Lei número 403, de 1948.

PARECER N.º 11-55

A Lei n.º 403, de 24 de setembro de 1948, determinou, essencialmente, duas providências com respeito à organização das Tesourarias Federais.

2. De uma parte, classificou os cargos de Tesoureiro e Tesoureiro Auxiliar, em função da arrecadação, o pagamento ou a movimentação de valores (arts. 1.º e 2.º).

3. De outro lado, transformou os cargos efetivos de Tesoureiro em cargo em comissão, a serem providos na vacância daqueles, mantida a situação pessoal de seus então titulares (arts. 7.º e 11).

4. Não houve, em suma, criação de novos cargos de Tesoureiro, mas apenas transformação na sua forma de provimento, sob a condição suspensiva da futura verificação da vaga.

5. Assim resulta, meridianamente, da aproximação do contexto do art. 7.º — “o cargo de Tesoureiro passa a ser exercido em comissão” — com a ressalva do art. 11 — “passando o provimento a ser feito em comissão, somente no caso de vaga”.

6. Ora, no caso focalizado da consulta, não havia, nem há, cargo efetivo de Tesoureiro, passível de ser transformado em comissão. Tais funções são, em ato especial, cometidos, privativamente, a oficiais intendentes do Exército.

Desde que o suplicante, à luz do critério da movimentação de valores, situava-se na 5.ª categoria, o seu aproveitamento como Tesoureiro Auxiliar, padrão I, corresponde à exata aplicação da Lei 403, de 1948.

Incabível me parece, portanto, a sua pretensão, que não tem lastro de legalidade.

Rio de Janeiro, de janeiro de 1955. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Licença especial. Interrupção do decênio em virtude de pena de suspensão, embora convertida em multa.

PARECER N.º 28-55

1. O art. 116, parágrafo único, n.º I, do Estatuto, estabelece, como causa interruptiva do decênio necessário à concessão de licença especial, a circunstância do funcionário haver sofrido pena de suspensão.

2. Consulta-se, no processo, se desaparecerá o impedimento na hipótese de haver sido a suspensão convertida em multa, como facultada o art. 205, parágrafo único, do mesmo Estatuto.

3. A D. P. responde de modo negativo e, ao que parece, em sintonia com a lei.

4. A multa não é pena disciplinar autônoma, embora a ela se refira o art. 201, do Estatuto. É apenas forma de execução da pena de suspensão, facilitando à administração o ensejo de manter o funcionário em serviço, com vencimentos mitigados.

5. A conversão não importa abrandamento ou nulificação da pena disciplinar que subsiste em todos os seus efeitos, salvo o do afastamento do serviço.

6. Durante o prazo da suspensão imposta, não se acha, no entanto, o funcionário no exercício normal do cargo que lhe possibilite a correspondência seja em vencimentos integrais, como em cômputo do decênio para efeito de licença especial.

7. Tal forma de licença é, notoriamente, um prêmio ao funcionário assíduo e imune à prática de falta grave. Sofrida a pena de suspensão, mesmo se executada na modalidade pecuniária, não desaparece o hiato que tolhe a concessão da licença especial, nos termos expressos da lei.

Concordo, assim, com a solução oferecida pela D. P. ao conteúdo da consulta.

É o meu parecer, S.M.J.

Rio de Janeiro, 3 de março de 1955. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Abandono de cargo. Elemento subjetivo da falta.

PARECER N.º 33-55

1. Trata-se da situação de servidor público desaparecido, com indícios de se achar acometido de doença mental. Versa a consulta sobre o cabimento, no caso da demissão em virtude de abandono da função pública, à vista da carência de dados sobre o *animus* do agente.

2. De início, merece destacar, como tive ensejo de arguir em parecer n. 77-53, ("Revista de Direito Administrativo", vol. 36, p. 358: "Boletim do Serviço Público" — dezembro de 1953, p. 9; *Diário Oficial* — 19 de dezembro de 1953 — p. 21.585, que a perturbação mental não exclui, de plenc, a responsabilidade penal, e, a *fortiori*, a responsabilidade administrativa, sujeita a moldes autônomos e latos.

3. A lei brasileira adota, para a inimizabilidade, o critério bio-psicológico, ou seja, não somente a existência da causa, como a atualidade do efeito em relação ao evento específico (ver: Roberto Lyra, "Expressão mais simples do Direito Penal" - 1953 - p. 124).

4. É necessário à isenção penal, — diz o art. 22 do Código Penal — que o agente, "por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado" (elemento biológico), esteja ao tempo da ação ou omissão "inteiramente incapaz de entender o caráter criminoso do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento" (elemento psicológico). Se do fato biológico apenas resulta a obnubilação parcial do entendimento, não há irresponsabilidade, mas redução facultativa da pena (art. 22, parágrafo único).

5. A justa causa para o abandono de cargo público deve, portanto, ser comprovada e não apenas presumida, dado que, na hipótese, a eximente decorre tanto da constatação do mal, como de sua influência atual na gênese do ilícito.

6. Não se verificando, materialmente, a ocorrência da justificativa não há como se atribuir à administração o ônus de provar, ou de apurar além das diligências normais e possíveis, o benefício da exceção.

7. Acresce que, na forma do art. 213, parágrafo único do Estatuto, combinado com os arts. 109, n. VI e 323 do Código Penal, trata-se de falta sujeita à prescrição de dois anos, na qual já fluiu cerca de metade do prazo.

8. Parece-me, portanto, que, não se tendo verificado, a contento, a justa causa para a ausência continuada ao trabalho, cabe a aplicação da pena de demissão por abandono do cargo.

9. Se, futuramente, sobrevierem novos elementos de fato que modifiquem o quadro atual, poderá o interessado ou o seu representante legal, se declarada a sua incapacidade, promover, com apoio no art. 233 do Estatuto, a revisão do processo administrativo.

Rio de Janeiro, 8 de março de 1955. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Sindicalização. Empregados de empresa marítima sob administração federal. Aplicação do Decreto-Lei n.º 7.889, de 1945.

PARECER N.º 5-55

Em caso análogo, tive ensejo de opinar em parecer 67-53, sobre a sindicalização dos empregados do Loide Brasileiro, Patrimônio Nacional.

2. Expendi, na oportunidade, as seguintes considerações, também pertinentes à espécie atual:

"Define o art. 566, da Consolidação das Lei do Trabalho, que "não podem sindicalizar-se os servidores do Estado e os das instituições paraestatais". A supressão, no atual Estatuto, da regra proibitiva do art. 220, parágrafo único, do código anterior, não especifica que a lei brasileira tenha adotado o princípio da livre sindicalização dos funcionários públicos, desde que perdura na legislação do trabalho (aliás, mais adequada à

disciplina da matéria) a vedação genérica.

8. A sindicalização de servidores públicos não é matéria que se apresente com tratamento uniforme na doutrina e no direito comparado, em que tem variado sensivelmente, a regulamentação da matéria.

9. Os sindicatos de funcionários são admitidos na lei francesa de 19 de outubro de 1946 (art. 6.º) e já eram antes tolerados pelo Estado (*André Labadère* — “*Traité élémentaire de Droit Administratif*” — 1953 — pág. 699). Também são acolhidos na Bélgica, em decreto regencial de 1949 (*Jules Lespès* — “A codificação dos princípios gerais do Direito Administrativo” — in — “*Revista de Direito Administrativo*” — vol. 22, pág. 29), embora a guerra tenha paralizado a introdução do sindicalismo na administração (*Paul Marie Gaudemet* — “Le statut des agents de l’Etat en Belgique” — in “*Revue du Droit Public et de la Science Politique*” — tomo LXV — n.º 3, pág. 349).

10. Na Inglaterra, a proibição, subsequente à greve geral de 1926, de que as associações de funcionários se filiassem às entidades sindicais gerais (*Paul Marie Gaudemet* — “Le civil service britannique” — pg. 124) foi revogada em 1946 e, logo em seguida, várias entidades funcionais se incorporaram ao *Trade Union Congress* — (*Leonard White* — O serviço público no mundo de após guerra” — in “*Revista de Direito Administrativo*”. — vol. 17, pág. 5). Nos Estados Unidos, segundo o mesmo autor, embora sejam poucas as barreiras legais à formação de sindicatos de funcionários

públicos, a opinião pública lhes é hostil, em muitas comunidades — (*Leonard White* — “Introduction to the study of Public Administration” — 8.ª edição — pág. 455). — Na Argentina, a sindicalização não abrange aos serviços públicos, entre outras causas, porque “la forma sindical implica una actitud hostil contra la jerarquia” (“Benjamim Villegas Basavilbaso” — “*Derecho Administrativo*” — vol. III — pg. 518).

11. Entre nós, a lei adotou, em tese, a vedação, partindo do pressuposto de que não há, na relação de emprego público, o caráter econômico essencial que situa, em polos opostos, o empregador privado e os seus empregados.

12. Salvo lei especial, a regra é, portanto, para o pessoal a serviço do Estado, o impedimento à sindicalização. Nada obsta, contudo, que o legislador possa, excepcionalmente, abandonar o critério geral, facultando a associação sindical de determinadas classes de servidores.

13. Êste é, exatamnete, o caso dos servidores do Loide Brasileiro e demais autarquias marítimas que, pelo Decreto-lei n.º 7.889, de 21 de agosto de 1945, foram admitidos à sindicalização (artigo 1.º). Permitida a filiação sindical, torna-se, consequentemente, devido o imposto sindical, na forma do art. 579, c.c. do art. 582, da Consolidação das Leis do Trabalho”

3. Reportando-me a êsse precedente, coloco-me de acôrdo com o parecer da D. P.

Rio de Janeiro, 10 de janeiro de 1954. —
Caio Tácito, Consultor Jurídico.

O Brasil será uma grande nação no dia em que pudermos colocar em cada residência, fábrica, escritório ou casa de comércio, uma placa com os dizeres:

NESTA CASA NÃO HÁ ANALFABETOS.

(Campanha de Educação de Adultos — M.E.C.).

Supremo Tribunal Federal

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 20.305

Os Estados não podem restringir, mas podem ampliar as garantias asseguradas aos funcionários Públicos pela Constituição Federal.

O que também não podem é dispensar requisito para a investidura, quando exigida pela Carta Federal, pois aí não se trata de garantia do funcionário.

Relator: O Sr. Ministro Luiz Gallotti.

Recorrente: Estado do Rio G. do Norte.

Recorrido: José Ferreira de Souza Sobrinho.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso Extraordinário número 20.305, do Rio Grande do Norte, em que é recorrente o Estado e recorrido José Ferreira de Souza Sobrinho, decide o Supremo Tribunal Federal não conhecer do recurso, unânimemente, de acordo com as notas juntas.

Distrito Federal, 25 de setembro de 1952.

— Barros Barreto, Presidente. — Luiz Gallotti, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luiz Gallotti — O bacharel José Ferreira de Souza Sobrinho, aprovado em concurso, foi nomeado promotor de Justiça da Comarca de Alexandria, de primeira entrância, no Estado do Rio Grande do Norte. Empossado, foi logo depois removido, a pedido, para a comarca de Santa Cruz, também de primeira entrância. Meses depois, veio a ser revogado o ato de remoção. E contra essa revogação requereu mandado de segurança ao Tribunal de Justiça por não ter havido a necessária representação do Procurador Geral do Estado. Deferida a segurança liminar (fls. 18v.), o acórdão de folhas 59 concedeu o mandado, por maioria de votos.

O Estado ofereceu embargos, que foram rejeitados. Interpôs então o Estado recurso extraordinário, sob invocação das alíneas a, c e d, dizendo terem sido contrariados os artigos 127 e 128 da Constituição Federal, o artigo 72 da Constituição Estadual e o artigo 66 da Lei número 147, de 24 de dezembro de 1948. O Dr. Procurador Geral da República opinou (fls. 95): "O recurso foi manifestado com fundamento nas letras a, c e d do artigo 101, número III, da Constituição Federal. Alega o Recorrente, com respeito à letra a, que o Venerando Acórdão recorrido contrariou o texto expresso dos artigos 127 e 128 da mesma Constituição, do artigo 72 da Constituição Estadual, e do artigo 68 da Lei Estadual n.º 147, de 24 de dezembro de 1948 (Estatuto do Ministério Público), por isso que julgou ilegal o ato do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte que removeu o Recorrido da Comarca de Santa Cruz para a de Alexandria, para a qual havia sido nomeado poucos dias antes. O artigo 72 da Constituição Estadual, em harmonia com o que preceitua o artigo 127 da Constituição Federal, dispõe que "o ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso de provas e títulos" — *Após dois anos de exercício, não poderá o Promotor de Justiça ser demitido senão em virtude de sentença judiciária* ou processo administrativo em que se lhe faculte ampla defesa. Sua remoção somente poderá verificar-se mediante representação do Procurador Geral do Estado, com fundamento em conveniências de serviço". — A estabilidade dos membros do Ministério Público só é adquirida, pois, após dois anos de exercício. Nada impedia, portanto, que o Governo do Estado removesse o Recorrido da Comarca, uma vez que nem sequer entrara êle em exercício do cargo na Comarca para a qual fôra antes nomeado, não estando ainda integrado na carreira. A estabilidade reconhecida do Recorrido pelo Venerando Acórdão recorrido contraria evidentemente não só o citado artigo 72 da Constituição Estadual, como ainda, por força do disposto no artigo 128 da Constituição Federal, o seu artigo 127, que também só a

admite após dois anos de exercício. As hipóteses previstas nas letras a e d do preceito constitucional, invocadas pelo Recorrido não se ajustam ao presente caso, por isso que nenhuma decisão de outro Tribunal foi por êle indicada como divergente do Venerando Acórdão recorrido e também porque o ato do Governo do Estado, cuja validade se contestou, foi anulado pela decisão recorrida. Somos, assim, pelo conhecimento do recurso pelo fundamento na citada letra a e pelo seu provimento.

Distrito Federal, 26 de maio de 1952. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República”.

Afirmou impedimento o Excelentíssimo Sr. Ministro Ribeiro da Costa e, em seguida, fui designado relator. — É o relatório.

VOTO

O artigo 127 da Constituição Federal dispõe que após dois anos de exercício, não poderão os membros do Ministério Público ser demitidos senão por sentença judiciária ou mediante processo administrativo, nem removidos, a não ser mediante representação motivada do chefe do Ministério Público, com fundamento em conveniências do serviço. A Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, quanto à inamovibilidade, foi além, pois, independentemente do prazo de dois anos de exercício, estatuiu no artigo 72, que a remoção do Procurador só se poderia verificar mediante aquela representação por parte do Procurador Geral do Estado. A Carta Estadual, portanto, concedeu, nesse particular, maior garantia que a Federal. E, em face da jurisprudência do Supremo Tribunal, podia fazê-lo, pois aquela jurisprudência assentou que os Estados não podem restringir, mas podem ampliar as garantias asseguradas aos funcionários públicos pela Constituição Federal. É certo que, num caso recente de Mato Grosso, em que se admitiu, já na vigência da atual Constituição Federal, a efetivação de promotor interino, independentemente de concurso, decidimos não ser isso possível, em face dos artigos 127 e 128 da mesma Constituição que estabelecem, mesmo no tocante aos Estados, a organização do Ministério Público em carreira e exigem concurso para o ingresso no cargo inicial. Aí não se tratava de garantia, mas de requisito para a investidura, sendo manifesto que não poderia a Constituição Estadual dispensá-lo, quando exigido expressamente pela Carta Federal. Mas quanto às garantias, assentado está que as leis estaduais podem aumentá-las: o que

não podem é reduzi-las. Não se demonstra, assim, que a Constituição Federal tenha sido ofendida. Quanto aos preceitos estaduais apontados, a justiça local os interpretou, e ainda que houvesse erro nessa interpretação, isso não abriria ensejo ao recurso extraordinário. Êste, portanto, não cabe como base na única alínea que, no entender da douta Procuradoria Geral, lhe serviria de apoio (alínea a). Não conheço do recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *Não conheceram, unânimemente.* Impedido o Sr. Ministro Ribeiro da Costa.

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA N.º 1.761

Funcionário estadual. Exoneração. Estabilidade. Tempo de serviço. Período de adaptação. Aposentadoria e disponibilidade. Critérios legais distintos. Doutrina e jurisprudência.

Relator: O Sr. Ministro Ribeiro da Costa.
Recorrente: Rubim Pereira de Sá.
Recorrido: O Estado do Amazonas.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados êstes autos de recurso de mandado de segurança n.º 1.761, de Amazonas, recorrente Rubim Cruz Pereira de Sá, recorrido Estado do Amazonas.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, negar provimento ao recurso, por acórdão de votos, nos termos das notas taquigráficas anexas.

Custas *ex-lege*.

Rio, 17 de setembro de 1952. — *José Linhares*, Presidente. — *Ribeiro da Costa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — Contra o Governador do Estado do Amazonas requereu Rubim Cruz Pereira de Sá mandado de segurança, sendo êste denegado pelo seguinte acórdão (fls. 33-35-lê):

“Vistos, relatados e discutidos estes autos de segurança em que é requerente Rubim Cruz Pereira e requerido o Governador do Estado do Amazonas, doutor Alvaro Botelho Maia :

Acordam, em conferência, os juizes do Tribunal de Justiça, reunidas as suas Câmaras, por unanimidade de votos, de conformidade com o parecer do doutor Procurador Geral do Estado, em negar a segurança requerida, desde que o impetrante não tem direito líquido e certo à pretensão que o levou a usar da presente medida.

Assim, decidem, porque o requerente não tem a estabilidade necessária para, como Secretário do extinto Tribunal de Contas, ficar, como pretende, em disponibilidade remunerada até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo de natureza e vencimentos com êle compatíveis, na forma do art. 81, parágrafo único, da Constituição Estadual, que repete o disposto no art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal.

Nomeado para êsse cargo, criado pela tabela anexa à lei n.º 747, de 14 de outubro de 1950, nele entrou em exercício a 1.º de novembro do mesmo ano (certidão de folhas 16) e, funcionando até 10 de setembro de 1951, quando foi exonerado, contava nessa data, 10 meses e 9 dias de função.

Mas o impetrante, que não foi nomeado por concurso, precisaria, para adquirir estabilidade, no cargo extinto, de cinco anos de exercício, nos exatos termos do artigo 188, II; 76, II; e 186 II, da Constituição Federal, Constituição do Estado e lei n.º 494, de 16 de dezembro de 1949 (Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado do Amazonas), respectivamente.

É que o tempo de serviço prestado pelo impetrante no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes a que a certidão de fls. 4 alude, sem, contudo, dizer qual a sua ocupação ali, da qual foi exonerado, a pedido, não deve nem pode ser contado para alcançar a estabilidade exigida no cargo estadual agora extinto.

Para êsse fim, é assunto pacífico que o tempo de serviço prestado nas autarquias ou entidades paraestatais não pode gerar estabilidade. Quando muito, êsse lapso serviria para o efeito de aposentadoria e disponibilidade, como permite o art. 93, letra e, da citada lei n.º 494, em benéfico elastério ao que dispõe o art. 192 da Constituição Federal.

Se estável o impetrante, por qualquer forma legal, no cargo que ocupava, o tempo

de serviço prestado na entidade autárquica, poderia ser computado para o efeito da disponibilidade em que ficasse, cujo provento seria proporcional ao tempo de serviço, de acordo com os Estatutos dos Funcionários Públicos do Estado:

“Art. 188. O funcionário poderá ser posto em disponibilidade quando o cargo fôr suprimido por lei e não se tornar possível o seu aproveitamento imediato em outro equivalente.

Art. 189. O provento da disponibilidade será proporcional ao tempo de serviço, na razão de um trinta avos (1/30) por ano, não devendo, porém, ser superior ao vencimento ou remuneração, nem inferior a dois terços (2/3).

Esse o efeito que a lei estadual atribui à disponibilidade no cargo, e que é muito diferente.

Isto por que, sendo as autarquias pessoas de direito público, com serviços personalizados e economia própria, agindo embora dentro de âmbito traçado por lei, que as fiscaliza, como serviços descentralizados, da administração e órgãos financeiramente autônomos, os seus servidores não são funcionários públicos, embora a êles sejam equiparados para os efeitos penais (Código Penal, artigo 327, parágrafo único), e de aposentadoria e disponibilidade simplesmente.

No caso em julgamento, a confusa certidão de fls. 4, que não declina a espécie da ocupação do impetrante na referida autarquia, mostra, no entanto, que, afora o tempo que medeou da sua posse à exoneração no cargo de Secretário do Tribunal de Contas, que foi extinto, não dá notícia que haja ele ocupado outro cargo de qualquer espécie que lhe pudesse garantir a estabilidade da qual decorreria a disponibilidade almejada.

Em tais condições, a citada lei 747, criadora do Tribunal de Contas do Amazonas e a 874, de 30 de dezembro de 1950, como leis ordinárias que eram, foram naturalmente revogadas pela lei 22, de 14 de julho de 1951, e o impetrante, cujo cargo se extinguiu, foi exonerado, por não ter êle a estabilidade precisa para ficar em disponibilidade remunerada.

Desse modo, nenhuma inconstitucionalidade ocorrendo, pois que tôdas as leis que se reúnem no assunto “sub judice” promanaram do órgão legislativo competente no Estado não houve ofensa alguma a direito porventura adquirido pelo impetrante, com a supressão do cargo que ocupava, nem a decorrência do estágio probatório requerida para a

consumação da estabilidade que lhe asseguraria a disponibilidade pretendida.

Custas como de direito.

Sala de Sessões do Tribunal de Justiça, em Manaus, 20 de março de 1952. — *Felismino F. Soares, Presidente*".

O recurso, dessa decisão, veio deduzido a fls. 39-44, com impugnação à fls 49 e seguintes.

Opinou o ilustre Procurador Geral por que se negue provimento ao recurso, pelos fundamentos do v. acórdão recorrido e do parecer de fls. 48, do ilustre Dr. Procurador Fiscal.

Ê o relatório.

VOTO

O impetrante foi nomeado a 23 de outubro de 1950 para o cargo de secretário do extinto Tribunal de Contas, sendo exonerado a 10 de setembro de 1951. Não chegou êle a ser funcionário sequer durante um ano. Encontrava-se, pois, em pleno período probatório, mera fase de adaptação, a que alude a lição de Themístocles Cavalcante:

"A nomeação do funcionário para cargo público de provimento efetivo, isolado ou de carreira, ainda que preenchido por concurso, é feita sempre por estágio probatório.

A efetivação do funcionário está, portanto, sujeita à realização de uma condição que é a demonstração pelo exercício da função, de sua capacidade e qualidade pessoais para o exercício do cargo. Constitui êsse estágio, além de tudo, um processo de adaptação". (Trat. de Dir. Administrativo, volume III, pg. 167).

Sòmente seria assegurado ao impetrante o direito à disponibilidade remunerada se contasse êle, mais de cinco anos de exercício, dada a sua investidura sem concurso, por se lhe aplicar o disposto no art. 188, n.º II, e 189, parágrafo único da Constituição Federal.

Não há que estabelecer identidade de situação entre a contagem de tempo de serviço para efeito de aposentadoria e disponibi-

lidade e lapso de tempo de serviço público para efeito de estabilidade.

A disposição geral do art. 192 do Estatuto Político vigente determina a contagem de tempo para assegurar proventos inerentes à aposentadoria e disponibilidade computando-se para êsse efeito o serviço público federal, estadual ou municipal. Difere dessas hipóteses o caso da primeira investidura do servidor, ficando êle submetido ao período de adaptação, no qual sòmente se inclue o tempo de serviço prestado à mesma entidade.

Decidiu-se, sob essa orientação, no mandado de segurança n.º 816, ac. de 4-7-1947, *verbis*: "Para o efeito de estabilidade no cargo sòmente pode ser contado o tempo de serviço prestado à mesma entidade pública (Rev. de Dir. Administrativo, volume 16, 44-45).

Ê, pois, inadmissível, para o efeito da estabilidade, invocar-se inclusão de tempo de serviço prestado em autarquia, entidade outra que não aquela onde se verificou a nova investidura do impetrante.

Quanto às autarquias, "sendo desdobramentos da administração descentralização de seus serviços", já o proclamou esta Côte Suprema", não levam, porém, aos seus funcionários, para todos os efeitos, as características de funcionários públicos. Não há qualquer equiparação nesse sentido, exceção do Código Penal, quanto aos crimes contra administração pública" (fls. 27).

Estabelecidas estas distinções, bem decidiu o v. acórdão recorrido ao denegar a segurança impetrada pelo recorrente.

Nego provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: *negaram provimento. Unanimemente.*

Não tomou parte no julgamento o Exmo. Sr. Ministro Edgard Costa, por se achar em exercício no Tribunal Eleitoral, sendo seu substituto o Exmo. Sr. Ministro Afrânio Costa.

Tribunal Federal de Recursos

AGRAVO EM MANDADO DE SEGURANÇA N.º 2.884

O ato administrativo que se não harmoniza com a lei, pode, a qualquer tempo, ser rescindido espontaneamente pela administração, porque não gera direitos subjetivos em prol de seus beneficiários.

Relator: o Sr. Ministro Henrique D'Avila.

Agravantes: Antonio Gregório da Fonseca e Waldir de Lima e Silva.

Agravada: União Federal (Diretor do Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo em Mandado de Segurança número 2.884, do D. Federal, em que são agravantes Antonio Gregório da Fonseca e Waldir de Lima e Silva, e agravada a União Federal (Diretor do Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda):

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena, negar provimento ao recurso, por maioria de votos, tudo na forma e para os fins declarados nos votos taquigrafados que ficam, juntamente com o relatório, integrados nestes. Custas *ex-lege*. Publique-se.

Rio, 7-12-53. — *Sampaio Costa*, presidente. — *Henrique D'Avila*, relator.

RELATÓRIO

Antônio Gregório da Fonseca e Waldir de Lima e Silva, contadores do quadro suplementar da Delegacia Regional do Imposto de Renda do Estado do Rio Grande do Norte, obtiveram do Diretor do Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda despacho mandando apostilar, em seus títulos de nomeação, as vantagens conferidas pela Lei n. 200, de

1947. Esse despacho, contudo, não chegou a produzir efeitos, porque sobreveio determinação do Exmo. Sr. Presidente da República mandando que se sustasse a providência até que se pronunciasse a Comissão Especial, designada para o exame do assunto, e, encarregada de opinar em definitivo, e de maneira ampla e geral, sobre a pretensão dos servidores do aludido Ministério, que se julgassem amparados pela Lei n. 200.

Contra essa providência de ordem geral, emanada da Presidência da República, é que se insurgiram os impetrantes, postulando segurança à 3.ª Vara da Fazenda Pública, desta Capital, onde, depois de processada, foi, afinal, indeferida pela sentença que se encontra, de fls 71-75, da lavra do nosso eminente colega Mourão Russel.

Inconformados, interpuzeram os impetrantes, em tempo hábil, recurso para este Tribunal, que foi minutado e contraminutado. Nesta Superior Instância, assim, se pronuncia a douta Subprocuradoria Geral da República:

"I — Não merece provido o Agravo interposto. Os próprios fundamentos da M. Sentença *a quo* evidenciam o acerto com que denegou aos contadores, Agravantes, a segurança para que o Serviço impetrado, nos termos da inicial, fls. 4, "decida imediatamente os pedidos constantes dos Processos ns. 4.826-51 e 9.136-51, fazendo apostilar os títulos que lá se encontram, na forma do art. 2.º da Lei n. 200, citada, assegurando-se aos Suplicantes todos os direitos e vantagens atribuídos aos contadores classe O, do Quadro Suplementar do Ministério da Fazenda, por força das disposições legais invocadas".

É o relatório, Sr. Presidente.

VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Avila (Relator): — Nego provimento ao apêlo. O despacho do Diretor Geral da Fazenda, reconhe-

cendo aos impetrantes direito à apostila de seus títulos, não era irretratável. Como todo ato administrativo que se não harmoniza com a Lei, pode em qualquer tempo vir a ser rescindido espontaneamente pela própria Administração. A suspensão *si et in quantum* dos efeitos da apostila, para reexame do assunto, não fere qualquer direito dos impetrantes. Constitui, por outro lado, ato de elementar prudência administrativa.

Mantenho, assim, a decisão recorrida.

VOTO

O Sr. Ministro Elmano Cruz — *Data venia*, dou provimento ao recurso. Segundo ouvi do relatório, por ato administrativo que ainda permanece em pé — não foi revogado, desfeito, cancelado ou, por qualquer outro modo, extinto — reconheceu-se a imperante o direito de ver apostilado seu título. Nada obstante, a apostila até hoje não foi feita. Nega-se a execução daquilo que está de pé.

Dou provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Dou provimento ao recurso para o efeito de determinar à autoridade a quem tocar que decida a situação dentro do prazo de 30 dias.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Negaram provimento ao recurso por maioria de votos. Os Srs. Ministros Djalma da Cunha Melo e J. J. de Queiroz votaram de acordo com o Relator. Impedido o Sr. Ministro J. F. Mourão Russel. No tomaram parte nos julgamentos, por motivo justificado os Srs. Ministros Cândido Lobo e Aguiar Dias. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa.

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 3.443 — D. FEDERAL

Transferência de professor catedrático — Indicação ministerial — A aprovação dos órgãos técnicos universitários à transferência do professor catedrático não

obriga a Administração. Todavia é direito do interessado ver o assunto examinado pelo Sr. Presidente da República, a quem o Ministro de Estado deve encaminhar o expediente, ressalvada, é óbvio, a sua opinião sobre a solução a ser dada.

Requerente: Elzira Polonia Amabile.

Requerido: Exmo. Sr. Ministro da Educação e Cultura.

Relator: Exmo. Sr. Ministro Aguiar Dias.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Mandado de Segurança n. 3.443, do Distrito Federal, requerente Elzira Polonia Amabile, requerido — Exmo. Sr. Ministro da Educação e Cultura, etc. *

Acorda o Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade de votos, conceder o mandado, para o fim de ser o processo encaminhado ao Exmo. Sr. Presidente da República, tudo conforme consta das notas taquigrafadas em anexo. Custas na forma da Lei.

Rio. 24 de maio de 1954. — *Cunha Vasconcelos*, Presidente. — *Aguiar Dias*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aguiar Dias — D. Elzira Polonia Amabile impetrou mandado de segurança contra o Sr. Ministro da Educação e Cultura, para que faça subir ao Sr. Presidente da República a indicação do seu nome para provimento por transferência, da cadeira de piano da Escola Nacional de Música.

Foi concedida medida liminar, para sustação do concurso aberto para provimento da mesma cadeira.

Informações a fls. 124 e seguintes. Parecer da douta Subprocuradoria de fls. 130.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Aguiar Dias (Relator): — Aprovação da Congregação dos estabelecimentos para qual se pretenda transferência, assim como a do Conselho Universitário, são condições limitativas da faculdade, que

toca às autoridades do Executivo, de transferir. Não podem transferir senão quando sejam cumpridas essas exigências da lei, isto é, não podem transferir livremente, só porque assim o desejem. Essa limitação dos poderes do Executivo não apresenta, como se pretende, fazer crer, a recíproca que redundaria na entrega da faculdade de transferir para as mãos, permanece sempre com o Executivo, que não a pode exercer senão quando conte com aquelas indicações, o que não quer dizer que as tenha obrigatoriamente de seguir em todo e qualquer caso que não seja o de preferir o seu exclusivo arbitrio ao parecer daqueles. Tais indicações têm sempre o caráter de pareceres, conselhos, opiniões. Prevalecerão, sem dúvida quando, entre dois ou mais candidatos, um o obtenha, e outro, não. Não podem, porém, obrigar a administração a abrir mão de concurso de demitir de si a faculdade de provimento, para converter-se em subordinado da Congregação ou do Conselho. O candidato aprovado em concurso tem por si o concurso e este que obriga à escolha do Executivo, não a aprovação da Congregação ou do Conselho. Se esses órgãos têm uma espécie de poder de veto, trancando a possibilidade de candidato que, embora nas graças do Executivo, não obtenha as suas, não tem poder de vincular a autoridade superior aos seus pronunciamentos.

Nego a ordem.

VOTO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — De acordo com o Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Avila — De acordo com o Relator.

VOTO

O Sr. Ministro João Frederico Mourão Russel. — De acordo com o Relator.

DECISÃO

(Julgamento do Trib. Pleno, em 17 de maio de 1954).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Após os votos do Relator Macedo Ludolf, Henrique D'Avila e Mourão Russel, negando

a ordem, pediu vista o Sr. Ministro Djalma Cunha Mello. Não compareceu por motivo justificado, o Sr. Ministro Afrânio Antônio da Costa. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Cunha Vasconcelos.

VOTO

O Sr. Ministro Djalma Cunha Mello: — Também concedo o writ, para encaminhamento do expediente, simples encaminhamento.

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Aguiar Dias — Pela ordem, Sr. Presidente. Ao apreciar o presente mandado de segurança, tive a impressão de que se pedia que o Sr. Ministro de Estado fizesse a indicação do nome do impetrante ao Exmo. Sr. Presidente da República, como que tornando obrigatória a indicação do Conselho da Universidade. A autonomia das Universidades não vai tão longe que tire, inteiramente, a faculdade de nomear do Chefe de Estado porque, se assim fôsse, seria órgão competente para nomear desde logo e não compreendo, data venia, em nosso regime, o Presidente da República, como mero homologador de atos de quaisquer órgãos do Poder Executivo. Todavia, alertado pelo eminente advogado do impetrante e pelo voto do não menos eminente Ministro Djalma da Cunha Mello, vejo que o que se pretende é, apenas, que o Ministro deixe transitar pela Secretaria de Estado o expediente relativo à pretensão do impetrante. Seria incoerente se negasse isto porque, em diversas hipóteses anteriores, tenho dado o direito de encaminhamento de papéis ao Exmo. Sr. Presidente da República.

Feita a ressalva de que continuou mantendo meu ponto de vista no tocante à liberdade da autoridade para nomear, ou não, defiro o pedido nestes termos restritos: para o mero encaminhamento do expediente.

Fica, assim, retificado o meu voto.

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Sr. Presidente, devidamente esclarecido o assunto, também retifico meu voto nos termos dos votos dos Srs. Ministros Djalma da Cunha Mello e Relator.

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Henrique D'Avila — Também me reconsidero, Sr. Presidente, para ad-

mitir o encaminhamento nas precisos termos do voto do Relator.

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro João Frederico Mourão Russel. — Pelos esclarecimentos prestados, retifico o meu voto para acompanhar o Sr. Ministro Djalma da Cunha Mello.

VOTO

O Sr. Ministro João José de Queiroz — Sr. Presidente, acompanho a maioria concedendo, em parte, a segurança pedida.

DECISÃO

(Julgamento do Trib. Pleno, em 24 de maio de 1954).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Prosseguindo no julgamento, por unanimidade de votos, o Tribunal concedeu o mandado, para o fim de ser o processo encaminhado ao Exmo. Sr. Presidente da República. Não tomaram parte no julgamento, os Ministros Afrânio Antônio da Costa e Elmano Cruz. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcellos.

Concursos de Provas e Concursos de Títulos

ARNOLD WALD

O Presidente do Tribunal Federal de Recursos, em recente decisão, acaba de suspender um mandado de segurança que visava impedir a realização de um concurso amplo, restringindo-o a um concurso de títulos entre os interinos.

Teve o Ministro Henrique D'Avila a ocasião de expor em termos candentes o verdadeiro sentido do dispositivo constitucional que subordina a entrada no serviço público à prestação de concurso. Justificando a suspensão do mandado de segurança concedido em primeira instância, o Presidente do Tribunal Federal de Recursos condenou a prática do concurso de títulos entre interinos, expediente que vem na realidade contornar a lei, evitando a aplicação do sistema de merecimento e burlando assim os princípios constitucionais.

O concurso deve ser amplo, aberto a todos, interinos ou não. Deve compreender, conforme o caso, concurso de provas ou de provas e títulos. A restrição do concurso aos interinos se nos afigura inconstitucional, embora haja julgados em sentido contrário. Não se justifica por outro lado o concurso limitado aos títulos que leva muitas vezes a uma falsa expressão da verdade e a um círculo vicioso. O sistema do merecimento só conseguiu ser implantado no Brasil após longa luta. A existência das interinidades e dos cargos de confiança em número excessivo deturpam as normas que fixaram os princípios fundamentais do nosso *civil service*. Os tribunais têm reconhecido algumas vezes a legalidade dos concursos restritos aos interinos. Mas, mesmo quando a administração assim não o entendesse, os interinos vieram ao judiciário pleitear por mandado de segurança a sustação do concurso para que se transforme num concurso em que só se pudessem candidatar os interinos, restrito o concurso à prova de títulos. A questão tem sido muito discutida ultimamente em relação ao concurso para o magistério da Prefeitura. Os mandados de segurança têm sido concedidos sucessivamente embora não pudesse haver direito líquido e certo que contrarie princípio constitucional.

A decisão do Ministro Henrique D'Avila vem provar que o judiciário continua defendendo os princípios constitucionais e sabe interpretá-los atendendo ao espírito da lei.

ARNOLD WALD

ARTHUR NUSSBAUM, *Derecho Monetário Nacional e Internacional* — Edições Arayú, Buenos Aires, 1954, 890p.

Acaba de sair uma tradução espanhola do tratado sobre direito monetário do Professor Arthur Nussbaum, professor da Universidade de Columbia e antigo catedrático da Faculdade de Direito de Berlim.

Trata-se de um estudo econômico e jurídico do direito monetário nacional e internacional, obra por excelência de direito comparado, já que os problemas monetários revestem nos diversos países os mesmos aspectos.

É uma síntese de 25 anos de estudo da matéria. Já em 1925, Arthur Nussbaum publicava a 1.^a edição do seu trabalho sobre a moeda — *Das Geld*. Em 1939, voltava ao assunto, enriquecendo-o com a sua experiência anglo-americana recolhida nos debates dos seminários de Columbia University. Sob os auspícios do *Columbia Council for Research of Social Sciences* publicava *Money in the Law*. Em 1950, saía a sua obra, agora divulgada em tradução espanhola — *Derecho monetario nacional e internacional, estudio comparado en el linde del derecho y de la economia*. O trabalho, além de profunda análise da moeda e de acurado estudo das cláusulas monetárias, descreve o antagonismo e a cooperação no campo internacional em relação à moeda, pondo-nos em dia com a legislação e a jurisprudência dos Estados Unidos e dos países europeus. As notas do tradutor, Alberto D. Schoo espelham também a situação existente na Argentina.

A obra de Nussbaum, como os ensaios de Ascarelli sobre a moeda, vem dar direito de cidadania ao direito monetário que se apresenta como campo limítrofe entre a economia e a ciência jurídica.

PEDIDOS DE INTERCÂMBIO

Através do nosso colaborador, Dr. Arnold Wald, recebemos e atenderemos, com a possível brevidade, os pedidos para intercâmbio com as seguintes revistas:

1.º) *Annales Universitatis Saraviensis* — Faculté de Droit et des Sciences Économiques — Institut de Droit Comparé. — Saarbrücken 2 A — Alemanha.

2.º) *Revue Internationale de Droit Comparé* — 31, Rue Saint Guillaume, 31 — Paris (França).

3.º) *Revue de Droit International et de Droit Comparé* — 14, Rue Bosquet, 14 — Bruxelles — Belgica.

4.º) *Institut de Droit et D'Economie Comparés de la Faculté de Droit de Strasbourg* — Faculte de Droit — Strasbourg — France.

Jus Gentium, Diritto Internazionale.
Vol. 5, n.º 4-6 — Roma.

O último fascículo de 1954 da revista italiana *JUS GENTIM* contém interessante relatório sobre a competência dos Estados em direito penal aéreo da autoria do Dr. Louwage, além dos resumos dos casos julgados pela Corte Internacional de Haia em relação ao estatuto do Sudoeste Africano e ao caso Haya de la Torre em que se fixaram os princípios do direito de asilo baseado na Convenção de Havana. Outras informações se referem à convenção sobre o genocídio e a admissão de novos membros da ONU. Entre os documentos publicados pela Revista, merecem referência especial a Carta da Organização dos Estados Americanos subscrita em Bogotá em 1948 e os tratados de Bruxelas (1948) e de Bled (1954). O número ainda comporta notas legislativas e bibliográficas.

Revue de Droit International et de Droit Comparé, 1955, n.º 1-2 — Bruxelas.

A revista do Instituto Belga de Direito Comparado nos apresenta um artigo do Professor Georges Langrod, da Universidade do Sarre sobre "As realizações jurisprudenciais do Tribunal Administrativo Internacional de Genebra", e algumas considerações sobre a "Responsabilidade civil dos administradores das sociedades anônimas em direito brasi-

leiro e em direito comparado" de autoria do Dr. Arnold Wald, secretário geral do Comité Brasileiro de Direito Comparado. Uma crônica jurisprudencial se refere ao direito comercial. A revista ainda abrange diversas notas bibliográficas, inclusive com referência ao direito brasileiro. Ainda devem ser assinaladas a revista das revistas e as notícias sobre os próximos congressos internacionais, entre os quais o da Association Henri Capitant que se reúne em junho de 1955, em Bruxelas, para discutir o seguro obrigatório em matéria de acidentes de automóveis no serviço público.

Progreso en Administración Pública, n.º 7, outubro, 1954. Publicação do Instituto Internacoinal de Ciências Administrativas.

Além de amplo noticiário internacional, a revista compreende alguns artigos sobre a administração pública na parte oriental do Mediterrâneo (Irã, Egito, Etiópia, Líbano, Líbia e Turquia). Um amplo resumo nos indica os trabalhos realizados na reunião do Instituto Internacional de Ciências Administrativas de Haia, de 1954, em que o Brasil foi representado pelos Drs. Carlos Medeiros Silva e Caio Tácito. Resenhas sobre a administração pública na China, os projetos de reforma da administração na Itália, e a organização no *Civil Service* na Grécia e em Israel completam o valor informativo dessa revista de divulgação.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

BRASIL

- A Defesa Nacional* — Ministério da Guerra — Abril de 1955, Rio de Janeiro.
- Aviação* — Janeiro de 1955, Rio de Janeiro.
- Boletim Informativo da Biblioteca do Exército* — Ministério da Guerra — Abril de 1955 — Rio de Janeiro.
- Boletim dos Municípios* — Janeiro de 1955. — Curitiba, Paraná.
- Boletim da Associação Comercial do Maranhão* — Outubro a Dezembro de 1955, São Luiz, Maranhão.
- Boletim do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização* — Março a Junho de 1954. — M.T.I.C., Rio de Janeiro.
- Boletim Informativo* — Bôlsa de Mercadorias da Bahia, Janeiro e fevereiro de 1955, Bahia.
- Boletim Mensal* — Federação das Indústrias do Distrito Federal — Maio de 1955, Rio de Janeiro.
- Comércio Internacional* — Boletim do Banco do Brasil — Fevereiro de 1955, Rio de Janeiro.
- Diário Oficial da Assembléia e da Justiça do Estado de Sergipe* — Abril e Maio de 1955 — Aracaju — Sergipe.
- Idort* — Revista de Organização e Produtividade — Janeiro, fevereiro e março de 1955, São Paulo.
- Índice Tecnológico* — Univ. da Bahia, Escola Politécnica — Dezembro de 1954, Bahia.
- Jornal Oficial do Município de Ilhéus* — Ilhéus, Bahia.
- Legislação e Atos Oficiais* — Pref. do Distrito Federal — Sectr. Geral de Educ. e Cultura — Rio de Janeiro.
- Leis, Decretos e Atos* — Prefeitura Municipal de Pôrto Alegre, Julho a setembro de 1954 — Pôrto Alegre, Rio Grande do Sul.
- Mensagem à Câmara do Distrito Federal* — Exercício de 1954. — Rio de Janeiro.
- Mensagem Econômica* — Rev. da Associação Comercial de Minas Gerais — Março de 1955 — Belo Horizonte, Minas Gerais.
- Os Serviços de Comunicações no Brasil* — M.V.O.P. — D.C.T. — Eng. Civil Lúcio Oswaldo de Miranda, Rio de Janeiro.
- Paraná Econômico* — Edição Comemorativa do 2.^o Aniversário — Março e abril de 1955 — Curitiba, Paraná.
- O Reporter* — Abril e maio de 1955, Uberlândia, Minas Gerais.
- Revista do Clube Militar* — Março e abril de 1955, Rio de Janeiro.
- Revista de Engenharia Militar* — Quartel General do Exército — Março e abril de 1955, Rio de Janeiro.
- Revista de Finanças Públicas* — Conselho Técnico de Economia e Finanças — Abril de 1955, Rio de Janeiro.
- Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda* — Março de 1955, Rio de Janeiro.
- Revista do IRB e o Índice da Matéria Publicada pela Revista até 31-12-54* — Abril de 1955, Rio de Janeiro.
- Revista Paulista de Contabilidade* — Março-abril de 1955, São Paulo.
- Revista da Ordem dos Advogados* — Março de 1955, São Paulo.
- Revista dos Tribunais* — Janeiro e fevereiro de 1955, Bahia.
- Revista da Universidade Católica de S. Paulo* — Março de 1955, São Paulo.
- Revista de Química e Farmácia* — Abril e maio de 1955 — Rio de Janeiro.
- União dos Viajantes* — Pub. Mensal da Soc. União dos Caixeiros Viajantes do R. G.

do Sul — Santa Maria, Rio Grande do Sul.
gentina.

Sintesis Estadística del Trienio 1949-1951 —
Córdoba — Rep. Argentina.

AMÉRICA

Boletín Estadístico — Ministério de Hacienda,
Economia y Prevision — Primer Tri-
mestre — 1954, Buenos Aires, Rep. Ar-
gentina.

Boletín de la Dirección General Impositiva —
Abril — 1955 — Buenos Aires, Rep. Ar-
gentina.

La Ciudad — Febrero — 1955. — Medellín
— Colombia.

*Revista de la Facultad de Derecho y Cien-
cias Sociales* — Montevideo — República
Oriental del Uruguay. — 1954.

EUROPA

Notícias de Portugal — Secretariado Nacio-
nal de Informações — Maio de 1955, Lis-
boa, Portugal.

Informacion Juridica — Marzo-Abril — 1955
— Nums. 142-143 — Ministerio de Jus-
ticia — Comision de Legislacion Extran-
jera — Madrid — España.

*L'Organizzazione Tecnica Della Pubblica am-
ministrazione* — Anna I — 1954 — Ottobre-
Dicembre — Roma, Itália.

Ao iletrado que deseja, mas não tem ânimo para aprender a ler e escrever,
deveremos mostrar-lhe quão fácil de ser realizada é a sua vontade. A Campanha de
Educação de Adultos mantém, para tanto, cursos gratuitos de alfabetização.

Tôda correspondência sôbre assuntos relacionados com êste órgão deve ser dirigida a: "Revista do Serviço Público" — Edifício da Fazenda — 6.º andar — Sala 617 — Rio de Janeiro — Brasil.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Departamento de Imprensa Nacional
Rio de Janeiro - Brasil - 1951