

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XVII

Volume IV — N.º 2

Novembro de 1954

**DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO PÚBLICO**

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Jair Tovar

**DIRETOR DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO
E ORGANIZAÇÃO**

Sebastião de Sant'Anna e Silva

**DIRETOR DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS
PÚBLICOS**

Carlos Mário Faveret

DIRETOR DA DIVISÃO DE PESSOAL

José de Nazaré Teixeira Dias

**DIRETOR DA DIVISÃO DE SELEÇÃO
E APERFEIÇOAMENTO**

Beatriz Marques de Souza Wahrlich

DIRETOR DO SERVIÇO DE ADMINISTRAÇÃO

Fernando Cysneiros

DIRETOR DO SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

Luiz da Silva Pinto

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

Elpídio Pimentel

CONSULTOR JURÍDICO

Caio Tácito de Sá

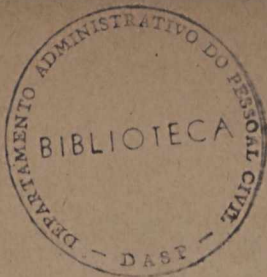
Viana Pereira de Vasconcelos

**DIRETOR DO ESCRITÓRIO TÉCNICO DA CIDADE
UNIVERSITÁRIA DO BRASIL**

Luiz Hildebrando de Horta Barbosa

DIRETOR DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Maria de Lourdes Lima Modiano



MAO PODF SAIB 79
BIBLIOTECA

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XVII

NOVEMBRO DE 1954

Vol. IV - N.º 2

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Documentação na Administração Pública	3
ADMINISTRAÇÃO GERAL	
PFSOAL	
Examinadores — Celso de Magalhães	5
Do Estilo nos Documentos Oficiais — João Luiz Ney	7
O Preparo dos Candidatos à Escola Nacional de Administração de Paris — (O Instituto de Estudos Políticos) — Arnold Wald	12
Contribuição para o Estudo da Terminologia Administrativa — (Tradução de Francisco Burkinski e Mariza Motta)	17
ORÇAMENTO	
Orçamento e Contabilidade — (Parte II do Relatório da Comissão Hoover) — Trad. de Maria de Lourdes Lima Modiano	26
DOCUMENTAÇÃO	
Apontamentos de Arquivística — (Continuação) — Marcello Vaz Tôres	39
ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS	
Melhor Administração no Serviço Civil Canadense — George T. Jackson — (Trad. de Maria de Lourdes Lima Modiano) — Do "Public Personnel Review Civil Service Assembly — U.S.A. and Canadá).....	42
ADMINISTRAÇÃO ESPECÍFICA	
Acidentes de Tráfego no Rio de Janeiro — Causas e Prevenção — Hilton Jesus Gadret	45
Proteção à Família na Legislação Social Brasileira — Estanislau Fischlowitz	53
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	
Operação Município e Agios — Francisco Burkinski	61
A Educação de Base ou Fundamental: Conceito e Objetivos — Instantâneo do Brasil — Vicente Ferrer Correia Lima	64
ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL	
Recrutamento e Formação do Pessoal Administrativo na Índia — (Trad. de Indaya L. Seabra)	67
A Escola Superior de Administração Pública da América Central — (Trad. de Indaya L. Seabra)	69
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
DOURINA	
Breve Estudo Sobre os Terrenos de Marinha — Jair Tovar	71
PARCERES	
Consultor Geral da República:	
Extranumerário Provisório	77
Aposentadoria. Competência do Tribunal de Contas	78
Consultor Jurídico do D.A.S.P.:	
Aposentadoria em cargo em comissão	81
Salário-Família	81
Suspensão preventiva	82
ACÓRDÃO	
Supremo Tribunal Federal:	
Fusão de Carreiras. Limite da ação do Poder Judiciário	82
Tribunal Federal de Recursos:	
Funcionário Público. Redutibilidade de Vencimentos	85
CONCURSOS E PROVAS	
Questões apresentadas no Concurso para Arquivista do S.P.F. — C. 267 — (Prova de Técnica de Arquivo e Conhecimentos Gerais)	87
Questões apresentadas no Concurso para Escriturário do S.P.F. — C. 263 — (Provas de Português, Matemática, Geografia do Brasil e Noções Elementares de Direito)	89
NOTAS	
"Ensaio de Administração"	93
"História Administrativa do Brasil"	93
Prêmio Sul-América — 1954 — Definição de uma Política Nacional de Transporte	94
Publicações do D.A.S.P. — Local de distribuição	94
Turma de Orientação e Reclamações do D.A.S.P.	94
PUBLICAÇÕES RECEBIDAS	95

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n.º 1.870, de 14 de dezembro de 1939)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda — 6.º andar — Sala 617

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação.....	{	42-7937		
		22-9961	Ramal	515
Administração.....		22-9961	"	527
Expedição.....	{	42-7141		
		22-9961	"	555

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Diretor - MARIA DE LOURDES LIMA MODIANO

Secretário - ALUIZIO ALVES DE AVELLAR

Expediente

Assinatura anual	Cr\$ 50,00
Assinatura anual para o exterior	Cr\$ 100,00
Número avulso	Cr\$ 5,00

A remessa de qualquer importância — em vale postal ou cheque bancário — deverá ser feita à «Revista do Serviço Público».

A administração da Revista pede aos srs. assinantes que ainda não reformaram suas assinaturas vencidas, a gentileza de o fazerem com a maior brevidade.

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

Só serão pagos os trabalhos inéditos escritos especialmente para esta Revista.

Permite-se a transcrição de qualquer matéria publicada, desde que seja indicada a procedência.

Tôda correspondência sôbre assuntos relacionados com êste órgão deve ser dirigida a: «Revista do Serviço Público» — Edifício da Fazenda — 6º andar — Sala 617 — Rio de Janeiro — Brasil.

Documentação na Administração Pública

EMBORA descuradamente, sem estilo nem forma, sem sentido dinâmico, a documentação sempre existiu no Brasil, destendida nos arquivos estáticos, nos manuscritos mortos, cobertos de poeira e roídos de traça.

Nos cartórios das províncias, no interior dos Estados, perdida em armários e gavetas se encontra a melhor documentação referente à administração brasileira, a história das sesmarias, das doações, das providências autorizadas em cartas-régias, da compra de negros, da domesticação de índios, da partilha das terras, das capitâneas, dos arrendamentos.

A falta de meios materiais não permite juntá-los e examiná-los, conhecê-los no seu verdadeiro conteúdo, o que seria uma nova orientação, de inestimável valia, para o conhecimento da nossa vida passada.

Enquanto no século XVIII tivemos a preocupação de sondar a Torre do Tombo, de mandar conseguir algum documento na Holanda e na França, mesmo na Espanha e na Inglaterra, êsse formidável acervo que nos pertence foi sendo trágado pelo tempo e pelo maltrato, sendo que, neste momento, já deve ter em parte desaparecido.

A Biblioteca Pública do Recife é um repositório formidável de documentos referentes à região nordestina, que se poderiam integrar à moderna administração.

Temos, assim, história e documentação, dependendo apenas que nos voltemos para elas, que delas tomemos conhecimento e aproveitemos o seu conteúdo inédito.

Na realidade, porém, documentação administrativa temos tentado fazer de poucos anos para cá. No D.A.S.P. ela se iniciou com o Prof. Alfredo Nasser, na gestão do Dr. Luiz Simões Lopes como Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público. Mas, forçoso é confessar, que não se estabeleceu ainda uma unidade de documentação administrativa, ao mesmo tempo científica e útil à administração, como seu necessário complemento.

Há, parece-nos, um mundo de realizações a objetivar nesse tocante.

Compreendendo a documentação administrativa por esse prisma, tentamos transformá-la numa fonte de informações úteis ao serviço público, integrada pelo roteiro cronológico e a elucidação de fatos históricos e sociais, o que constitui a verdadeira base em que se devem firmar quaisquer estudos ou conclusões sobre os diversos problemas da administração. Nesse sentido, vamos traçando aos poucos novas diretrizes dentro das possibilidades materiais de que dispomos.

Assim, o S.D. acaba de providenciar a feitura da História Administrativa do Brasil, documentário de que muito carecemos e que está sendo elaborado por uma equipe de seis dos melhores e maiores estudiosos dos problemas da crônica brasileira. Estão sendo elaborados, igualmente, os Ensaio de Administração, pequenos estudos objetivos, cujos autores serão recrutados entre os que mais se dedicam ao estudo da ciência da Administração em nosso país. Outro aspecto que não escapou ao novo rumo da documentação foram os pequenos estudos dos homens que mais se dedicaram à administração brasileira, desde os primeiros séculos da nossa existência. Não se trata de estudo biográfico, senão de um retrato das realizações de cada um, dentro de sua época, com a orientação ou influência que sofreram. Será uma fonte bibliográfica, tão difícil entre nós, que muito ajudará aos estudiosos brasileiros. Além dessas três iniciativas, estão ainda sendo planejados estudos isolados sobre classificação de cargos, jurisprudência administrativa e outros temas de interesse indiscutível, capazes de, por sua divulgação, propiciar a melhor compreensão dos nossos intrincados, por vezes imaturos problemas.

Estabelecendo este plano de trabalho, sob orientação técnica, é intuito do S.D. ir ao encontro das necessidades da administração pública, fornecendo-lhe esse instrumento de trabalho de bases científicas, que é a documentação nos seus múltiplos aspectos.

PESSOAL

Examinadores

CELSO DE MAGALHÃES

EXAMINAR é arte difícil. Tanto quanto o ensino, ela exige aptidão e conhecimentos.

Mas paira acima da função do professor, porque equipara o indivíduo ao juiz. O examinador exerce funções judicantes. Ele está investido de prerrogativas tais, que o fazem árbitro de destinos.

O examinador penetra não só o psiquismo do examinando, podendo criar-lhe ou extirpar-lhe complexos e atitudes, como influi no seu patrimônio, permitindo-lhe ou não melhorar a vida econômica.

Há examinadores de currículos escolares e há examinadores para cargos e funções.

Os primeiros, quando deficientes, são menos perigosos, porque jamais decidem sôzinhos e em última instância: o sistema coletivo e repetitivo dos exames atenua de muito a incapacidade porventura existente na função julgadora do examinador.

Mas os segundos, aqueles que se destinam a dosar conhecimento para cargos e empregos, êsses, quando ineptos, são desastrosos para os examinandos e prejudiciais ao próprio serviço.

No regime atual, predomina, na Administração Pública, o tão decantado sistema do mérito.

Em que consiste semelhante sistema?

Em escolher, para cargos e funções, o melhor indivíduo, o mais apto, o mais competente, tendo em vista o interesse coletivo.

O sistema do mérito é um verdadeiro binômio, cujos termos são, dum lado, o examinando e, do outro lado, o examinador.

Não há sistema do mérito com um só de tais termos; êles se agregam e, do somatório resultante, decorre a eficiência do serviço.

E' costume, infelizmente, falar em sistema do mérito com vistas apenas ao candidato, esquecendo, por completo, o examinador.

Está errado e, por essa desatenção, o sistema do mérito vem claudicando. Elementos de real valor são sacrificados, com prejuízo para si e para o próprio serviço público, por deficiência de examinadores.

E' preferível escolher um professor incapaz, que um examinador incompetente. As deficiências dum professor incapaz podem ser supridas

por meios extra-escolares; as qualidades negativas dum examinador são insuperáveis.

Todo examinador precisa conhecer a matéria em que vai argüir; isso é indiscutível. Mas, quando se diz — conhecer a matéria, é para significar que êle deve dominá-la e não conhecê-la apenas rudimentarmente.

Não obstante, examinadores tenho conhecido que não passam da superfície do assunto a ser por êles examinado.

Em questões de Direito, por exemplo, aquele que, simplesmente, decorou artigos do Estatuto ou do Código X, não domina a matéria porque lhe falta cultura jurídica. E essa exige conhecimento da doutrina do Direito, que lhe escapa.

Mas há examinadores competentes na matéria e que podem ser maus examinadores.

Com efeito, não basta conhecer a disciplina para poder ensiná-la; não basta, do mesmo modo, conhecer o assunto, para poder dosar o conhecimento que outros têm dêle.

Além de conhecer o assunto, deve o examinador conhecer a atividade que o candidato vai exercer.

Por exemplo, Direito Administrativo pode ser estudado num Curso de Doutorado, num de Bacharel, num de Administração Pública. Em cada qual dêles, a matéria deve ser tratada de forma diferente. O bom professor de um Curso de Doutorado, poderia ser, assim, péssimo professor num Curso de Administração Pública.

O mesmo acontece com o examinador.

Dosando os conhecimentos de Pessoal, numa prova de Oficial Administrativo, o examinador arguirá diferentemente do que o faria numa prova de Assistente ou de Técnico de Administração.

Mas o que se vê, por vêzes, é a seleção dum Escriurário, classe E, redundar muito mais difícil que a de um Oficial Administrativo, classe H. O examinador não sabe dosar as questões, porque não atende à condição do candidato, às suas responsabilidades funcionais, às vantagens que vai auferir...

Num e noutro caso, porém, as questões não devem ser esotéricas. A um candidato se pergunta o que é fundamental na matéria. Num exame de segunda entrância é que caberiam as subtilidades, as minúcias, os casos controvertidos.

Assim, perguntar a um candidato quais os documentos não exigidos na posse, em caso de re-integração, é inépcia ou vontade de fazer mal, porque re-integração não exige posse. Pouco importa que, por engano manifesto, a legislação específica possa permitir semelhante pergunta. O examinador, que sabe que isso está errado, não a formula a candidatos, por natureza inseguros na matéria.

Quando um programa, embora inepto, exige conhecer a estrutura do *Sistema Orçamentário*, sem exigir conhecimentos de Contabilidade Pública, o examinador não pode formular perguntas relativas a conceituação doutrinária de — *Orçamento*.

Por outro lado, admitir que exista um conceito de Orçamento nos Estados democráticos é admitir que existe conceito diferente para os Estados totalitários, o que está errado. A técnica orçamentária não varia com o caráter político do Estado: na Rússia, na Alemanha de Hitler, na Inglaterra, na Itália de Mussolini, nos Estados Unidos da América etc... o orçamento público tem o mesmo conceito.

Examinadores há que fazem isso por inépcia; outros o fazem por maldade, por sadismo.

Tais examinadores, quando se trata de serviço público, não conhecem a tragédia dos candidatos. Não conhecem, como os professores que os preparam, o sacrifício que faz essa massa que acorre às provas, confiante no critério de indivíduos que depois se revelam displicentes, maldosos ou recalçados, e que lhe arruinam os interesses.

A maior parte dos candidatos a concursos e provas se compõem de estudiosos, de criaturas que gastam dinheiro, desviam seu tempo de outras atividades interessantes, prejudicam a saúde, durante longos meses, na esperança de melhorar a vida, numa época de dificuldades para os que, como certos examinadores, não arranjam o dinheiro fácil pela proteção de amigos influentes.

Na época das provas, acreditam eles que conhecem o programa; e o professor que lhes ministrou o ensino sabe que a maioria aprendeu aquilo que o examinador pode exigir. Mas eis que surge a pergunta sãdicamente formulada, que inutilizará, por igual, examinando e examinador.

Sim, porque, se o examinando não responde, se o examinador recebe a gorda vantagem que lhe coube para arruinar uma esperança e privar, quicá, o serviço público de um bom elemento, êle, o examinador, também sai da prova reduzido, porque proclamou sua inépcia, tenha ou não por base a ignorância da matéria. Assim, o examinador, mais que o examinando, recebe a reprovação pública pela prova que planejou.

Todavia, isso tudo seria evitado se houvesse unidade de comando. A regra de Fayol, ainda neste caso, deve estar sempre à vista. Quando a seleção é feita para o serviço público, é responsável por ela um órgão qualquer: o D.A.S.P., no nosso caso. Esse órgão possui técnicos, porque seleção é técnica; possui experiência, porque foi aprendendo com as realizações anteriores. Está, pois, habilitado a cumprir fielmente suas atribuições.

E' possível que, dentro desse órgão, não existam especialistas em tôdas as matérias que lhe competirá examinar; é lógico que, nesse caso, recorra êle a pessoas estranhas, solicitando-lhes a necessária colaboração.

Não seria crível, por exemplo, que se procedesse a uma seleção de astrônomos, à revelia dos técnicos do Observatório Nacional, nem a uma seleção de biólogos, à revelia do Instituto Osvaldo Cruz. Mas a esses técnicos do Observatório ou do Instituto se daria a assistência dos Técnicos de Seleção, para instruí-los na forma de dosar a prova, na profundidade das questões e, para, mais que tudo, evitar a formulação de testes como o daquele juiz, que era quase que só de lacunas, com umas palavrinhas perdidas no meio de tantos buracos; como aquela prova de Direito Comercial que não falou em sociedades mercantis e se ateve a coisas de somenos do programa; como aquela de Auxiliar Administrativo que foi, em parte, mais difícil que a de Oficial...

Essa unidade de planejamento é dever precípua do órgão selecionador. E' êle o responsável pela seleção, pelo apuro das provas, pelo sistemas do mérito, pela eficiência do serviço público, através do critério da escolha dos candidatos.

Sem essa unidade de comando, com a postergação dos técnicos de seleção já experimentados, com o abandono da tradição acumulada pelo órgão através dos conhecimentos que vem atraindo no decorrer dos anos, a seleção é uma burla, uma farsa, agradável para uns que se divertem e lucram, trágica para outros que sofrem e se desesperam.

Quem, desconhecendo isso tudo, designa professores e examinadores, para permitir apenas que amigos e apaniguados se beneficiem das vantagens pecuniárias resultantes, não atendendo ao interesse de alunos e examinandos, o que representa, por igual, o interesse público, êsse atenta contra o dever cívico e lesa a pátria a que deveria servir.

E ainda mais, concorre para o desprestígio dum órgão que deve perdurar, por necessário, estimulando aqueles que o combatem nas investidas, de vez em quando renovadas, para sua extinção.

E por isso o tacham, não raro, de inimigo do funcionalismo.

Do Estilo nos Documentos Oficiais

JOÃO LUIZ NEY

CHAMA-SE *Redação Oficial* a que é usada nos documentos de intercomunicação administrativa. Esses documentos — escritos em língua padrão — patenteiam a existência de um *estilo administrativo*. Aos profissionais dêsse estilo importa, em linhas gerais, saber o que o define e conhecer-lhe a nomenclatura e o vocabulário próprio.

Esse conhecimento preliminar, adquirido naturalmente pelo servidor de tarimba e longa experiência, é dificuldade quase intransponível para os candidatos a cargo ou função pública.

Nosso objetivo, no presente trabalho, é desfazer essas dificuldades e inibições, sistematizando o que se tem farta e caoticamente publicado sobre o assunto.

EXISTÊNCIA DO ESTILO ADMINISTRATIVO

E' indiscutível que a Administração, em seus documentos, usa um processo peculiar de redação, no qual se exige exposição com método, clareza, sintaxe correta e vocabulário apropriado. E' também indiscutível que vários fatores têm prejudicado a antiga unidade dêsse estilo, dentre os quais podemos mencionar :

a) *desordem* (consequência de iniciativas individuais que põem em risco a continuidade do serviço, pela inobservância de certas regras elementares relativas a sua organização);

b) *incoerência* (proveniente de decisões contraditórias, insuficientemente estudadas ou não oferecidas, a tempo, às repartições e cursos de administração);

c) *perda de autoridade e de prestígio* (que se reflete sobre a Administração, quando se julga incapaz de coordenar seus diferentes serviços e departamentos, ou quando, na ânsia de modernizar-se, e adaptar-se ao progresso de nossos dias, recorre a métodos industriais e comerciais que lhe são impróprios, pois não se confunde o papel de uma sociedade anônima com o da Administração que, em última análise, consiste em orientar, prover e garantir o funcionamento contínuo dos serviços essenciais à vida da coletividade nacional).

Os órgãos centralizadores como o D.A.S.P. estão em constante reação contra esses fatores, porque lutam pela continuidade e padronização dos serviços públicos.

QUE CARACTERIZA O ESTILO ADMINISTRATIVO

São características do bom estilo administrativo :

a) *nobreza* (caráter condizente com a importância das decisões econômicas e sociais, e com a dignidade que deve acompanhar todo assunto pertinente ao Estado);

b) *polidez* (índice de civilização, abrandamento e cordura das relações sociais);

c) *objetividade* (índice de continuidade e neutralidade que se deve aos seguintes fatores: a) quem redige o documento não é quem geralmente o assina; b) quem assina nunca decide em seu nome, mas em função do cargo em que se acha investido; c) sendo o cargo independente da personalidade que o exerce, a temporariedade do ocupante em nada deve afetar a continuidade dos serviços próprios do cargo);

d) *homogeneidade* (observada não só nas expressões de praxe, como no uso dos tempos verbais que são característicos em certos documentos);

e) *clareza e concisão* (qualidades de todo bom estilo, no estilo administrativo, essas qualidades ainda mais se acentuam porque nêle não cabe a dissertação em plano teórico e especulativo, mas no campo objetivo das decisões e da ação).

Dos *vícios de linguagem* sobressaem alguns que se devem evitar através do estudo da gramática e do constante exercício de redação. Quem zela pela boa linguagem deve atentar principalmente para os seguintes vícios :

a) *os barbarismos* — uso abusivo de palavras ou construções estranhas à língua padrão;

b) *os cruzamentos léxicos* — troca de palavras parecidas mas de significação diferente;

c) *as cacógrafias* — erro na grafia das palavras;

d) *as deformações* — erro na forma da palavra, por desrespeito às leis de composição e derivação, ou por inobservância das regras de flexão;

e) *os solecismos* — erro de sintaxe, decorrente do desconhecimento da estrutura e das regras de concordância, de colocação dos pronomes e de regência;

f) *ambigüidade* — erro na estrutura dos períodos e orações, dando margem a mais de uma interpretação;

g) *anacoluto* — “quebra da ordem lógica” nem sempre viciosa. E’ muito comum na língua vulgar.

O VOCABULÁRIO NO ESTILO ADMINISTRATIVO

Não se pode dizer que a Administração possua um léxico à margem dos dicionários da língua padrão. Apenas o arranjo e a frequência com que certas palavras e expressões nela se empregam, é que trazem peculiaridades semânticas e sintáticas dignas de observação no léxico geral da língua. Sirvam de exemplo as expressões:

- *para os fins de direito...*
- *para os devidos fins...*
- *ter a honra de...*
- *chamar a atenção para...*
- *haver por bem...*
- *aproveitar a oportunidade para...*

Essas expressões melhor se estudarão nos comentários feitos nos próprios documentos de intercomunicação administrativa.

E’ oportuna a advertência que nos faz o professor Júlio Nogueira, em “A Linguagem Usual e a Composição”, quando procura mostrar em que a linguagem dos documentos oficiais se distingue da linguagem literária.

“A linguagem usada nas relações oficiais exige o conhecimento de certas fórmulas e praxes em que se devem exercitar os candidatos aos concursos para provimento de cargos públicos.

Entre as provas escritas desses certames requer-se, por vezes, em obediência a instruções baixadas, a redação de decretos, leis, mensagens, portarias, avisos, cartas, ofícios, circulares etc. Muitos candidatos, fiados na facilidade com que sabem redigir assuntos de ordem geral, pessoal ou literária, não se dão ao trabalho de estudar essa matéria de concurso, dedicando, às demais, toda a sua atenção e esforço. O resultado, porém, é muitas vezes inesperado e justamente desfavorável, pois quem não conhece os modelos e praxes da correspondência oficial não possui uma das condições de idoneidade para o cargo a que se propõe”.

Acresce salientar a importância do cabal domínio do vocabulário mais frequentemente usado nessa modalidade de redação. Damos a seguir alguns vocábulos com suas acepções e respectivos regimes.

Na relação que se segue, não fazemos referência às acepções que não encontram abonação no estilo administrativo.

Havendo propriedade no emprego das palavras, haverá precisão e clareza na redação. E’ de toda conveniência, portanto, o conhecimento do termo próprio. Os verbetes que se seguem não constituem um rol completo, mas uma amostra do levantamento que nos propomos fazer.

ABONAR (transitivo direto): *aprovar, justificar, condescender com, afiançar, tomar a responsabilidade*. — “Abonar faltas”; “Abonar a identidade de alguém”.

ADOTAR (transitivo direto): *escolher, preferir, admitir, aceitar*. — “Adotar parecer contrá-

rio”; “Adotar idéias alheias”; “Adotar o ofício de eletricitista”.

ADMITIR (transitivo direto): *dar ádito, dar acesso, receber, contratar*. — “O govêrno está admitindo novos servidores”.

AQUIESCER (transitivo indireto com prep. *a* ou *em*): *anuir, consentir*. — “Aquiescer ao pedido”; “Aquiescer na solução proposta”.

ACUSAR (transitivo direto): *comunicar, notificar*. — “Acusar o recebimento de um ofício”. *Nota*: Alguns gramáticos consideram galicismo seu emprego nesta acepção.

ABORDAR (transitivo direto): “Abordar uma questão...”; “Abordar um assunto...” são construções que se devem substituir por “Examinar uma questão...” ou “Tratar de um assunto...”.

APROVAR (transitivo direto): *aceitar, admitir, ratificar*. — “Aprovar uma proposta”; “Aprovar um parecer”.

ACORDAR (transitivo direto): *resolver, determinar; lavrar sentença ou estabelecer doutrina jurídica por acórdão*. — “Acordaram promover uma eleição”; “Acordam os juizes negar provimento ao recurso”; “O Tribunal acordou que o processo estava insanavelmente nulo”. (bitransitivo com preposição *a*): *outorgar, conceder*. — “Acordar privilégios ou regalias a alguém”.

APLICAR (transitivo direto): *infligir, impor, empregar*. — “Aplicaram a pena de suspensão”; “se nenhum deles aplicar os sobreditos meios, nenhum deles quer de verdade os sobreditos fins”. (transitivo indireto e pronominal com prep. *a*): *adaptar, acomodar, adequar-se*. — “O artigo mencionado não se aplica à questão”; “Podemos aplicar ambas interpretações ao caso em lide”.

ANEXAR (bitransitivo com prep. *a*): *juntar*. — “Anexou dois quadros ao relatório”.

APROVEITAR (transitivo direto): *tornar proveitoso* — “Aproveitar a ocasião para”; “Aproveitar o ensejo para”. (pronominal com prep. *de*): *valer-se, servir-se* — “Aproveitava-se de todos os instantes para...”; “Aproveitou-se das mulheres para...”.

APROVAR (transitivo direto): *dar aprovação, considerar bom, ratificar, sancionar* — “Aprovar a emenda de um projeto”; “O Presidente não aprovou a proposta do Conselho”.

AMPARAR (transitivo direto): *proteger, favorecer* — “Lei que ampara os ex-combatentes”. (pronominal com prep. *em*): *apoiar-se, basear-se, estear-se*. “O pedido se ampara no decreto n.º...”.

APOIAR (transitivo direto): *dar apoio, fundar, fundamentar; patrocinar*. — “O Congresso não o apóia”; “O Govêrno veio apoiar o seu pedido”; “O Govêrno apoiou a candidatura de seis deputados”. (pronominal com prep. *em*): *firmar-se* — “já não podia apoiar-se na opinião pública”.

ABRIR — muito usado nas locuções: “Abrir concorrência” — “Abrir concurso ou prova de habilitação” — “Abrir mão de...” — “Abrir conta” — “Abrir crédito” — “Abrir precedente...”.

ADULTERAR (transitivo direto): corromper, viciar, deturpar, falsificar. — “Adulterar a verdade”; “Adulterar os textos”.

AFASTAR (transitivo direto): *retirar, pôr distante* — “O escriturário foi afastado da seção”. — *repelir* — “Seu parecer afasta qualquer insinuação capciosa”.

ALEGAÇÃO (seu complemento é regido da prep. *de*): ato de citar autoridade, fato ou argumento, em apoio de alguma coisa; arrazoado, argumento, explicação, exposição. — “A alegação de fraude carece de provas”.

ADMISSÃO (seu complemento é regido da prep. *em*): ação ou efeito de admitir; entrada, ingresso, recebimento; consentimento, aceitação. — “A admissão no Serviço Público é feita pelo sistema do mérito”.

ATENDIMENTO (seu complemento é regido da prep. *de* ou *a*): ato ou efeito de atender. — “Em atendimento ao pedido...”. *Nota*: é um neologismo da Administração com aspecto semântico diferente da palavra *atenção*.

APROVAÇÃO (seu complemento é regido da prep. *de* ou *a*): consentimento; homologação; assenso; confirmação; ratificação de um ato ou contrato. — “Isto ainda depende de aprovação do projeto...”.

ACUMULAÇÃO (seu complemento é regido da prep. *de* ou *em*): ato de exercer várias funções ou empregos; acúmulo, cúmulo; aumento, acréscimo. — “Verificada acumulação proibida, o funcionário optará por um dos cargos”.

ADITAR (transitivo direto): fazer aditamento, adir, acrescentar, juntar. — “Convém aditar mais uma testemunha”. (bitransitivo com prep. *a*): “A tais incorreções se aditaram outras”. “O diretor aditou três parágrafos à circular”.

ADMINISTRAR (transitivo direto e intransitivo): *gerir negócios, governar, dirigir*. — “Quem administra a Alfândega de Santos?” — “Não é pouco o rendimento que ele administra” — “Ocupa o trono mas não administra”.

ADMOESTAR (transitivo direto): censurar ou repreender brandamente aconselhando a não repetir a falta e advertindo o que se deve fazer e evitar. — “quando chega a admoestar seus subordinados, o diretor adoece...”.

AQUISIÇÃO (seu complemento é regido da prep. *de*): ato de adquirir, a coisa adquirida — “A aquisição desse material foi feita em leilão” — “Com essa compra fizemos boa aquisição”.

APRECIACÃO (seu complemento é regido da prep. *de*): estimação do valor de uma coisa, tanto no sentido material, como no moral — “Nas apreciações das coisas públicas...” — “Serão submetidos todos os casos à apreciação de Sua Excelência...”.

AFASTAMENTO (seu complemento é regido da prep. *de*): ação ou efeito de afastar — “O afastamento do funcionário de sua repartição só se verificará nos casos previstos neste Estatuto”.

ACESSO (seu complemento é regido da prep. *a, de, em*): elevação, promoção de um cargo a outro — “Os escriturários não terão acesso ao padrão ‘O’”. “O acesso às vagas dos cargos de classe inicial obedecerá ao critério de merecimento absoluto”.

ASSEGURAR (transitivo direto): garantir, tornar seguro — “Não assegurou as eleições”. (bitransitivo com prep. *a* e *de*): “assegurava a todos êxito na campanha empreendida pelo governo”. “Asseguro-o de que não seremos promovidos”.

ATENDER (transitivo direto): verificar as ordens ou desejos de; deferir, — dar audiência, receber, dar bom despacho — “a secretária atende o diretor e assina os papéis internos”. — “atender o requerimento”. “Ele o atenderá”. (transitivo indireto com prep. *a*): deferir, despachar favoravelmente; cuidar de; receber chamado de; “Acabam de atender ao apêlo que fizemos”; “Todos aqui atendem aos interesses da seção”; “Ninguém atende ao telefone”.

(transitivo indireto com prep. *em*): considerar, tomar em consideração, ter em vista. — “Atendendo nos considerandos de muitos decretos e portarias...” — “não há coragem que seja demais, se atendermos nas provações do tempo de guerra”.

AD VALOREM (loc. lat.) — com relação ao valor — direitos alfandegários cobrados sobre o valor da fatura da mercadoria.

ALVARÁ — documento passado por qualquer autoridade, certificando, ordenando, autorizando ou reconhecendo certos direitos; ordem; despacho; licença.

APÓLICE DA DÍVIDA PÚBLICA — documento que representa o dinheiro que o governo tomou emprestado.

AVAL — garantia de pagamento — é lançado no título e pode ser explícito (se claramente expresso) e em branco (quando dado com a simples assinatura do avalista).

ALCANCE — desfalque — “a comissão apurou um alcance de muitos mil cruzeiros” — “no caso de alcance ou malversação de dinheiros públicos, apurado em inquérito, o afastamento se prolongará até a decisão final do processo administrativo”.

AJUDA DE CUSTO — quantitativo que se abona ao funcionário civil ou militar, ou a alguém incumbido de ir realizar qualquer serviço ou missão, para despesas de viagem e primeiro estabelecimento. — “será concedida ajuda de custo ao funcionário que passar a ter exercício em nova sede”; “a ajuda de custo destina-se à compensação das despesas de viagem e da nova instalação”.

AB IMMEMORIALI (loc. lat.): de que não há memória entre os contemporâneos; muito antigo: "tempo ou prescrição *ab immemoriali*".

AB INITIO (loc. lat.): desde o princípio: "processo nulo *ab initio*".

AB IRATO (loc. lat.): por impulso de ira: "ato *ab irato* é o feito de um ímpeto de cólera ou ódio".

ABUSO DE AUTORIDADE: uso imoderado e ilegítimo do poder público, por parte de um dos seus agentes.

ACAREAR: pôr em confronto duas ou mais testemunhas ou acusados, cujos depoimentos são divergentes, a fim de que, assim ouvidos novamente, se apure a verdade do que souberem.

ACÓRDÃO: decisão coletiva dos tribunais.

AD ARGUMENTANDUM TANTUM (loc. lat.): somente para argumentar.

ADIANTAMENTO: ato de adiantar; abono antecipado de dinheiro, ou pagamento prévio.

AD HOC (loc. lat.): para o caso, para tal fim: "promotor *ad hoc*; tutor *ad hoc*".

ADIDO: funcionário extraordinário do quadro oficial, seja com exercício temporário, por designação superior, ou para preencher vaga, quando esta se verificar.

ADIMPLEMENTO: execução; *cumprimentos adimplemento* da obrigação.

AD INSTAR (loc. lat.): à semelhança de; à maneira de: "*ad instar* do art. 30";

ADITÍCIO: aditivo, complementar: "peça *aditicia* do processo".

ADMINISTRAÇÃO: complexo de órgãos, cujo fim é determinar e disciplinar as funções do Estado ou de qualquer entidade de direito público interno, aplicados na prestação de serviços do interesse e das necessidades da coletividade social e na coordenação e direção dos negócios públicos.

AD NUTUM: diz-se da demissibilidade do funcionário público, que depende da só vontade do governo, ou do agente da Administração, sem precedência de causa justificada. É demissível *ad nutum* todo aquele que não goze da estabilidade assegurada pela lei, seja porque tenha menos de dois anos de serviço, ou porque exerça o cargo em comissão, ou interinidade.

ADQUIRENTE — todo aquele a quem se transmite a propriedade de uma coisa, ou de certo direito.

AD REFERENDUM — diz-se do ato, dependente de aprovação, ou ratificação de outrem.

ADUANA — Alfândega; tributo alfandegário.

ADUANEIRO — pertencente ou relativo a aduana: direitos *aduaneiros*; tarifa *aduaneira*.

AD USUM — segundo o uso, ou costume.

AFETO — submetido a; pendente de decisão: "o caso está *afeto* à Secretaria".

AGENTE PÚBLICO — todo aquele que temporária ou permanentemente se acha investido de poder legal de praticar certos atos ou exercer de-

terminadas funções por delegação do povo ou do Estado.

ALFÂNDEGA — Departamento da Administração Pública onde se registam as mercadorias importadas ou exportadas, cobrando-se-lhes os respectivos direitos ou impostos. O mesmo que aduana.

ALIENAR — transferir bens ou direitos do patrimônio de uma pessoa para o de outra.

ALÍNEA — uma das subdivisões do artigo de lei ou decreto, designados por *a, b, c...*

AMOVÍVEL — diz-se do funcionário público que pode ser removido ou transferido livremente de um cargo, carreira ou lugar, para outro.

ANTEPROJETO — trabalhos preliminares para a redação final de um projeto. Esboço de um plano.

ANTIGUIDADE — tempo legal, cujo preenchimento determina o acesso do funcionário civil ou militar no quadro a que pertence.

ANUÊNCIA — manifestação da vontade favorável a um ato.

APÓGRAFO — cópia de um escrito original; traslado.

APOSENTADORIA — desligamento regular do funcionário dos quadros do serviço público (pode ser: facultativo, compulsório ou por invalidez).

APOSTILA — aditamento ou nota a documento público, mencionando qualquer ato a respeito do seu titular. Nos casos de remoção, promoção, etc., os títulos são apostilados.

APROVEITAMENTO — provimento, em cargo público, do funcionário posto em disponibilidade, cujo motivo haja desaparecido.

APTIDÃO — qualidade legal para desempenhar uma função ou exercer um cargo.

AQUISITIVO — relativo a aquisição: capacidade *aquisitiva*; poder *aquisitivo*.

ARMAZENAGEM — direito ou taxa paga sobre mercadorias guardadas, conservadas ou depositadas em armazéns, trapiches e alfândegas.

ARRAZOADO — alegações em memorial, minutas, contraminutas e razões nos recursos.

ARRECADAÇÃO — ação de arrecadar, ou recolher bens, impostos, rendas etc..

ARRIMO — amparo, auxílio material proporcionado a alguém para a sua subsistência.

ARROGAR — tomar como próprio, atribuir-se, apropriar-se.

ARTIFÍCIO — tôda astúcia, disfarce ou fingimento com o fim de enganar.

ARTIGO — parte de código, ou lei, ou regulamento designada por número e às vezes subdividida em alíneas.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA — tôda corporação política, cujos membros, eleitos pelo povo, elaboram e discutem as leis.

ASSENTAMENTO — registro de ato público ou privado; anotação.

ASSUMIR — entrar em exercício de: “assumir o cargo de...”

A TÍTULO PRECÁRIO — diz-se do que se concede ou se goza por favor, sem constituir um direito.

ATIVIDADE — exercício, efeito de um cargo ou de funções.

ATO ADMINISTRATIVO — todo aquêle que emana de agente competente da Administração Pública, no exercício legítimo de suas funções.

ATO DISCRICIONÁRIO — ato de autoridade que age apenas por sua vontade em desacôrdo com disposições de leis ou regulamentos.

ATO EXECUTIVO — o emanado de autoridade legalmente constituída, cuja função é fazer executar as leis e os regulamentos necessários à boa administração dos negócios do Estado.

AUTARQUIA — entidade administrativa com personalidade jurídica criada e tutelada pelo Estado que lhe permite ou lhe proporciona recursos patrimoniais próprios e vida autônoma, como auxiliar indireta do Serviço Público, embora subordinada a fiscalização ministerial.

AUTENTICAR — dar fôrça de verdade, validar, com as formalidades da lei.

AVERBAMENTO OU AVERBAÇÃO — anotar ou mencionar, em coluna própria de um registro ou margem de um título qualquer alteração ou ocorrência que dêle deva constar, modificando-o na sua essência.

AVISO — ato de expediente dos ministros ou diretor de departamento da Administração Pública, transmitindo instruções, interpretando dispositivos regulamentares, ou pondo em prática providências necessárias.

Sendo a correção de linguagem primeira qualidade que se exige em todo documento oficial, daremos, à continuação, abundantes exemplos de *cruzamentos léxicos*, *barbarismos* e *deformações* mais encontradiços nas redações dos aspirantes a cargos públicos. A par dêsses vícios, oferecemos novos verbetes do léxico administrativo.

O conhecimento completo da análise sintática e a prática da correção de textos são indispensáveis ao correto e completo domínio da língua padrão. O uso dêsses processos nos concursos oficiais, durante vários anos, é significativo testemunho de sua validade na aferição da segurança gramatical que se quer de todo profissional do estilo administrativo.

O Preparo dos Candidatos à Escola Nacional de Administração de Paris

(O Instituto de Estudos Políticos)

ARNOLD WALD

Secretário Geral Adjunto do Instituto Brasileiro de Direito Comparado

Relatório apresentado ao Professor Thiers Martins Moreira, Diretor de Pesquisas do Centro de Pesquisas da Casa de Rui Barbosa.

I — INTRODUÇÃO HISTÓRICA

MENOS do que uma escola superior, o Instituto de Estudos Políticos da Universidade de Paris representa a formação de uma mentalidade nova com uma visão concreta dos problemas da atualidade. É uma reação construtiva contra o ensino clássico das faculdades de direito. Sem desprezar a teoria e a ciência pura, o Instituto dá um lugar amplo aos conhecimentos práticos, e, ao lado das conferências, reconhece a utilidade dos trabalhos de seminários em que o ensino se transforma de monólogo em diálogo. Os traços fundamentais da mentalidade assim idealizada datam da fundação da Escola livre de ciências políticas em 1871, pelo jovem publicista que era então EMILE BOUTMY.

No momento em que recrudescia o interesse pelos estudos de direito público, criava-se, em França, uma escola cujo fim primordial era formar homens que, além de uma vasta cultura geral, possuísem uma base de conhecimentos políticos e econômicos precisos e seguros e um espírito cívico apurado. Tal finalidade foi conseguida e a casa da Rue Saint Guillaume se desenvolveu rapidamente, elaborando nova técnica de estudo e dando assim à França e ao mundo estadistas cônscios de sua missão, funcionários, que uniam condições técnicas e requisitos morais, e homens de negócios empreendedores e impregnados pela idéia do interesse geral. Compreendeu-se que o governo dos homens e a administração da república não podiam continuar sendo o apátnio de autodidatas. Assim é que, em 1939, 1.800 alunos seguiam os cursos da Escola livre de ciências políticas, figurando, entre eles, 350 estudantes estrangeiros.

Pode-se dizer que, até a última guerra, foi a escola que preparou os candidatos aos cargos administrativos na França. Todavia, a extensão das atribuições do Estado e a importância crescente que este centro de estudos políticos vinha

tendo na vida nacional fizeram com que se multiplicassem as tentativas de integrá-la no ensino oficial.

Germinava então a idéia de criar uma faculdade de ciências sociais de tipo anglo-americano, manifestando-se neste sentido o eminente economista GAETAN PIROU. Caberia ao Ministro da Educação JEAN ZAY propor, em 1936, que se organizasse uma escola de administração pública, cuja existência somente concretizar-se-ia com as ordenanças e o decreto de 9 de outubro de 1945. A reforma que fez surgir a *Fundação nacional de ciências políticas*, transformando a antiga escola livre em *Instituto de Estudos Políticos da Universidade de Paris* teve um alcance muito maior, só tratando acessoriamente do ensino da ciência política. Efetivamente, tratava-se de uma modificação geral do "civil service" francês. As novas normas criavam a *Escola Nacional de Administração*, por intermédio da qual o governo queria assegurar o recrutamento e a formação dos seus futuros funcionários. Aos concursos vestibulares para esta escola admitiam-se os funcionários subalternos que aspirassem a uma promoção ou estudantes de curso superior que já tivessem alcançado o bacharelado ou possuísem diploma equivalente. A função essencial e pragmática atribuída na nova organização ao Instituto de estudos políticos era o preparo de candidatos aos cursos da Escola de Administração. Mas, embora tal fôsse o fim precípua do Instituto, conservou-se o espírito profundamente humanista da antiga escola livre. Sendo o diploma do Instituto equiparado ao bacharelado para fins de inscrição nos concursos da escola de administração, normal era que fôsse o Instituto o baluarte onde se preparassem os futuros funcionários, sem prejuízo, todavia, do significado cultural mais amplo que teve sempre o ensino da escola.

Em interessante ensaio sobre a reforma da função pública, MICHEL DEBRÉ assinala que seria um erro considerar o ensino ministrado no Instituto de Estudos Políticos como exclusivamente destinado aos futuros funcionários visto que os jovens que se destinam ao trabalho em empresas particulares, ao estudo das questões internacio-

nais e ao jornalismo necessitam de conhecimentos econômicos e jurídicos que não são tão diferentes daqueles hauridos no Instituto pelos futuros servidores do Estado. (1) Assim a renovação da antiga escola livre e a sua integração nas universidades francesas teve a sua origem histórica e legislativa em normas jurídicas gerais, que revolucionaram o sistema administrativo francês, mas, superando este fim básico, contribuíram para incentivar o desenvolvimento do estudo da ciência política na França.

II — ESTATUTO E POSIÇÃO DO INSTITUTO

Sem ter a amplitude de uma faculdade, o Instituto é um órgão de grande maleabilidade, sendo autônomo do ponto de vista pedagógico e administrativo embora integrado na Universidade. Destina-se ao estudo de disciplinas novas ou à realização de sínteses de ensinamentos arbitrariamente separados. Era, pois, o instrumento adequado para a divulgação e a pesquisa em matéria de ciência política. Criaram-se em França, de 1945 a 1949, sete institutos de estudos políticos sucessivamente em *Paris, Estrasburgo, Bordéus, Grenoble, Lião, Tolosa e Alger*. A importância dos vários institutos varia muito não só em relação ao número de alunos e de cursos, como também quanto aos haveres materiais de que dispõem, e a colaboração de pessoal com a qual contam.

O fim destes institutos é, nos termos da própria lei, “coordenar e completar os ensinamentos das faculdades de direito e de letras em matéria econômica, administrativa e social” e o que os caracteriza não são tanto as matérias ensinadas do que o modo, o ângulo especial pelo qual as focalizam.

Uma estatística realizada pela *Revue Française de Science Politique* estabelecia que, dos 115 cursos dados no Instituto de Paris, 25 seriam inerentes ao ensino jurídico, 40 pertenceriam ao ensino das faculdades de ciências econômicas e 50 se situavam no domínio dos estudos de letras e filosofia.

O método do instituto é, todavia, diverso do das referidas faculdades. Há uma preocupação especial de atualidade no ensino, uma vontade de dar ao aluno um papel, ativo no estudo por meio das chamadas *conferências de método* que são os nossos seminários já dominantes nas faculdades norte-americanas e ainda não introduzidos em nossas escolas de direito, não obstante textos regulamentares específicos (2) e esforços dignos de louvor de Professores, como HAROLDO VALLADÃO e SAN TIAGO DANTAS, tendentes a implantá-los

de fato em nosso sistema educacional. (3) E’ nos seminários, que datam da fundação da escola e já foram organizados por BOUTMY, que o ensino real se concretiza pelo contato dos mestres com turmas de 15 a 25 alunos em que se realiza o trabalho pessoal e se adquirem métodos de exposição, observação e pesquisa.

III — ORGANIZAÇÃO DO CURSO

O curso compreende três anos, sendo o primeiro preparatório e somente obrigatório para os estudantes que já não tenham outro diploma superior. E’ um ano de propedêutica em que os cursos versam sobre temas de cultura geral histórica, política e econômica.

Já a partir do 2.º ano, divide-se o curso em quatro seções: serviço público, seção econômica, relações internacionais e seção geral.

A seção de serviço público que reúne 50% dos alunos prepara diretamente para o concurso da Escola de Administração ou seja para o ingresso no funcionalismo público. A seção econômica (25% dos estudantes) procura dar uma cultura geral com cursos mais concretos em matéria de economia, destinando-se a formar os futuros homens de negócios. A seção de relações internacionais tem como finalidade o preparo de diplomatas e funcionários de entidades internacionais, enquanto a seção geral oferece um quadro mais diverso e menos sistematizado de matérias.

O número de alunos que freqüentam o Instituto é de cerca de 2.000 sendo 400 os estudantes estrangeiros. Há 400 moças. Os alunos que fizeram ou fazem simultaneamente estudos superiores em outras faculdades representam 80%, a maioria dos quais tem formação jurídica. E’ interessante notar que 200 bolsas são atribuídas anualmente a candidatos que queiram cursar o Instituto a fim de preparar o concurso da Escola Nacional de Administração.

IV — PROGRAMA DE ENSINO

O programa de ensino do Instituto é o mais amplo possível. Encontramos cursos de história e geografia, cursos sobre os Estados contemporâneos, as relações internacionais, as ciências políticas e administrativas, sociais e econômicas. Já assinalamos a diferença existente entre o modo de estudo, o mecanismo do ensino no Instituto e nas Faculdades de Direito. No tocante às instituições políticas por exemplo, não se procura o sentido estrito das normas, a sua interpretação abstrata mas tão-somente a descrição concreta do funcionamento das instituições e do meio em que se desenvolvem. Analisa-se matérias que até ago-

(1) DEBRÉ, ap. *Revue Française de Science Politique*, janvier-mars 1952, p. 195.

(2) Regulamento da Faculdade Nacional de Direito, art. 18 e seg.

(3) Há a respeito excelente monografia do Professor LOURENÇO FILHO, *A discussão nos trabalhos de seminário*, separata da *Revista do Serviço Público*, novembro de 1941.

ra não foram objeto de estudo nas faculdades jurídicas, como sejam os partidos políticos, as funções econômicas e sociais do Estado, a história das idéias políticas etc. . . E apela-se para os técnicos nas diversas matérias, que nem sempre são universitários mas também funcionários, homens de negócios, práticos que trazem para a escola a experiência da vida real a completar o quadro teórico e doutrinário das realidades jurídicas. Em oposição ao direito público, que, para empregar a terminologia kelseniana, pertence à esfera do *Sollen*, a ciência política, realidade viva, é ensinada pela observação e descrição dos fatos concretos pertencentes ao domínio do *Sein*.

Não há cátedras no Instituto de Estudos Políticos no sentido universitário da palavra. Há personalidades que são convidadas a lecionar durante um certo período no Instituto. Entre elas, seja-nos permitido citar o presidente do Banco de França, diretores do Tesouro e da Segurança Social, membros do Conselho de Estado e outros. Assim, o ensino consegue ter um caráter essencialmente atual e prático, permitindo-se que os alunos penetram no fundo dos problemas concretos. A renovação contínua dos cursos e do pessoal evita a esclerose do estabelecimento, obrigando-o a estar constantemente em dia com novas questões e com os institutos que estão surgindo e se transformando. O diretor do Instituto, Professor JACQUES CHAPSAL considerou, aliás, muito justamente que uma das constantes e das particularidades mais importantes que caracteriza a casa da Rue Saint-Guillaume é esse esforço contínuo de renovação e de criação. (4)

Vale a pena passar uma vista d'olhos sobre os programas do Instituto para 1953 e 1954-1955. A história geral é analisada, entre outros, por JEAN JACQUES CHEVALIER, que descreve o desenrolar das idéias políticas enquanto CHARLES MORAZÉ, autor de afamado livro sobre o declínio do ocidente, se detém sobre a história econômica e social e PRELOT, o conhecido constitucionalista, aponta as transformações sofridas pelas instituições políticas francesas. A geografia humana é abrilhantada pelos cursos de ANDRÉ SIEGFRIED que ocupa também o cargo de presidente da *Fundação Nacional de Ciências Políticas*. Os Estados contemporâneos são estudados por MORAZÉ, SIEGFRIED, LACOMBE e ESCARRA. No domínio das relações internacionais, destacam-se os cursos de Mme. BASTIDE e de CHARLES ROUSSEAU respectivamente sobre o direito das gentes e as relações internacionais. No campo das ciências políticas e administrativas, é que, todavia, os cursos apresentam a maior originalidade. Se JACQUES DONNEDIEU DE VABRES se aprofunda nos traços básicos da estrutura do Estado a que dedica interessante monografia na coleção "Que sais-je", é ao especialista em direito público GEORGES VEDEL

que cabe fazer a introdução à ciência política, enquanto RAYMOND ARON, o autor da *Era das tiranias*, ensina a sociologia política comparada e MAURICE DUVERGER dissecar os partidos políticos. O conselheiro PUGET aborda as instituições políticas e administrativas estrangeiras e RENÉ DAVID explica os grandes sistemas de direito comparado, SOLUS as instituições de direito civil, CHENOT o direito público econômico, HAMEL o direito comercial. A simples enumeração dos nomes permite aquilatar o nível particularmente alto do ensino que pode ser ministrado no Instituto de Estudos Políticos. O recrutamento dos mestres não obedeceu a critérios rígidos. Apelou-se para aqueles que pudessem ensinar no espírito da escola ou seja formando certos hábitos de pensar, oferecendo menos uma cultura do que uma técnica de reflexão e de construção, uma certa independência na apreciação dos fatos, uma sistematização das observações feitas e a possibilidade de, partindo delas, deduzir conclusões de importância prática. É este o aspecto mais fecundo do Instituto de Estudos Políticos de Paris e tal é a técnica de ensino, pelo contato contínuo entre professores e alunos, que devemos transplantar para o Brasil para criar uma nova mentalidade e operar assim uma revolução cultural que se torna indispensável no Brasil hodierno.

Dizia ALDOUS HUXLEY com certa ironia numa de suas últimas novelas que o mundo moderno tem a sua estabilidade assegurada não pelos filósofos mas pelos colecionadores de selos. Na realidade, todavia, o espírito de rotina é insuficiente para conservar e desenvolver a grandeza de um país, tanto mais quando se trata de um Estado cuja economia está em plena expansão e cuja sociedade sofre uma crise de transformação. A França, criando o Instituto de Estudos Políticos destinado à formação dos seus futuros funcionários ofereceu-nos o exemplo brilhante de uma cultura ao mesmo tempo humanista e especializada que se alia a um espírito cívico profundo e impregna uma elite de jovens capazes de raciocínio e iniciativa, coagidos pelos ensinamentos que receberam a pesar dos argumentos, a defender teses, a ocupar na vida um papel não apenas mecânico mas orgânico e eficiente de administrador, de estudioso consciente de sua missão e à altura das suas responsabilidades.

V. A FUNDAÇÃO NACIONAL DE CIÊNCIAS POLÍTICAS

Criada pela ordenança de 9 de outubro de 1945, a Fundação Nacional das Ciências Políticas incorporou o patrimônio da antiga escola livre fundada por BOUTMY e recebeu a missão de assegurar o progresso e a difusão, na França e no estrangeiro, das ciências políticas e sociais, encarregando-se de prover à organização material e à gestão administrativa e financeira do Instituto de Estudos Políticos e de contribuir para a instalação da Escola Nacional de Administração, tendo

(4) JACQUES CHAPSAL — *L'Institut d'études politiques de l'Université de Paris* in *Annales de l'Université de Paris*, n.º 1, 1950, p. 2.

ainda como funções essenciais o desenvolvimento de serviços de documentação, a publicação de revistas e trabalhos científicos, a organização de centros de pesquisas e a participação aos trabalhos de associações científicas.

O serviço de documentação compreende uma biblioteca geral com mais de 100.000 volumes, o departamento de periódicos que recebe mais de 600 revistas especializadas e com um fichário por artigos, uma sala reservada aos problemas das relações internacionais e um centro de documentação que mantém em dia uma bibliografia ampla sobre todos os assuntos de atualidade. Entre as principais publicações científicas, podemos citar um órgão bibliográfico — o *Bulletin Analytique de Documentation Politique, Économique et Sociale Contemporaine* — e um órgão trimestral de doutrina — a *Revue Française de Science Politique*.

Além destas publicações, temos os chamados *Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques* em que encontramos importantes obras em matéria de sociologia eleitoral, de ciência política estrangeira etc... Sob o patrocínio da fundação estão sendo publicadas duas coleções: a de estudos políticos, econômicos e sociais, editada por Dalloz e a de ciências políticas de Armand Colin. Na primeira encontramos os trabalhos dos professores Barrere — *Théorie économique et impulsion keynesienne*, — Chenot — *Organisation économique de l'État*, — Chevallier — *Histoire des Institutions politiques de 1789 à nos jours*, etc... Na segunda, destacam-se os trabalhos de Duverger sobre partidos políticos, de Driencourt sobre propaganda política e outros. Diversas teses de valor foram publicadas com o concurso da fundação, entre as quais uma de Pierre Monbeig relativa ao Brasil — "*Marche du peuplement et zone pionnière de São Paulo*".

A fundação administra dois centros de pesquisa: o *service d'étude de l'activité économique et de la situation sociale* dirigido pelos professores JEANNENEY e MARCHAL e destinado a estudar a evolução das estruturas econômicas e sociais e o *centre d'étude des relations internationales* que organiza e coordena as pesquisas sobre diversos problemas internacionais. Por outro lado, colabora a fundação com certas instituições nacionais e internacionais. Assim, por exemplo, está em contato permanente com a Associação Francesa de ciência política a fim de realizar trabalhos de documentação e inquéritos científicos especialmente em matéria de estudo de partidos políticos. Relações estreitas estão também sendo mantidas entre a fundação e diversos centros de pesquisas como o *Centre d'études scientifiques de la politique intérieure*, o *centre de recherches administratives*, o *centre de recherches économiques*, o *Institut Français de Presse* e, no plano internacional, a Associação Internacional de Ciência Política e o comitê de coordenação para a documentação em matéria de ciências sociais, organismo criado pela UNESCO.

Vemos, pois, o papel central da fundação no renascimento dos estudos de ciência política que notamos na França de após-guerra. Órgão impulsor e coordenador dos trabalhos, é certamente a fundação responsável pelo brilhantismo e pela seriedade que passaram a ter os ensaios políticos franceses, muitos dos quais foram elaborados para o ensino no instituto ou no decorrer de pesquisas feitas sob a inspiração da fundação.

VI — CONCLUSÕES

Em 1949, a UNESCO publicava uma obra fecunda em que descrevia o estado dos estudos de ciência política nos diversos países do mundo. A parte brasileira revelava senão as lacunas da nossa cultura nesta matéria, ao menos a existência de alguns esforços dignos de louvor mas aos quais faltava uma coordenação. E' ainda um pouco a situação hoje imperante entre nós. No momento em que atravessamos uma fase de renovação cultural, quando o direito privado se rejuvenesce, passando-se de uma fase de exegese a um período em que predomina a dogmática, na palavra do Professor SAN TIAGO DANTAS, caracterizando-se essa evolução do direito pátrio pelo renascimento dos estudos romanísticos e pelo início dos estudos de direito comparado (5), é justo que o direito público, por um lado, e a ciência política, por outro, tenham afinal possibilidades de realizar uma sistematização e de receber o impulso que necessitam com a criação de um organismo central de estudos publicistas. O exemplo da França merece ser seguido. Um instituto de estudos políticos e uma fundação de ciências políticas hão de ser fundados no Brasil para exercer a função primordial de incentivar os estudos desinteressados de ciência política, de criar um espírito cívico de que muito necessitamos e de preparar os candidatos à Escola de Administração Pública. Sem querer fazer apologias, pensamos que tal criação poderá ser da máxima utilidade para o nosso país. Já o governo federal fez um primeiro passo neste sentido ao criar o *Centro de Pesquisas da Casa de Rui Barbosa*, cuja seção jurídica é um núcleo de direito público em que já se elabora sob a direção do Professor FRANCISCO CAMPOS o nosso primeiro tratado de direito constitucional. A ampliação desta iniciativa que devemos ao Diretor da Casa de Rui Barbosa, Professor AMÉRICO LACOMBE e ao coordenador dos estudos do centro, Professor THIERS MOREIRA, parece responder a um imperativo cultural. Já temos o nosso instituto de direito comparado. Já se integraram na Universidade do Distrito Federal, institutos de criminologia e de direito internacional público. Necessitamos profundamente de um Instituto de Estudos Políticos. Não queremos dizer que o modelo francês seja o único ou o melhor. Outros há que também mereceriam estudos sérios e minu-

(5) SAN TIAGO DANTAS, Prefácio às *Instituições de direito romano* do Professor EBERT CHAMOUN.

ciosos em vista de uma realização análoga no Brasil. O certo, todavia, é que a criação de um centro de estudos políticos — Instituto ou Fundação — é imprescindível e que tal organismo já existe em estado embrionário no *Centro de Pesquisas da Casa de Rui Barbosa* impregnado pelo profundo espírito público que reinou e reina na velha casa da Rua São Clemente que abrange uma das nossas maiores bibliotecas em matéria de direito público e traz a recordação do meio em que viveu o nosso maior publicista. (6)

(6) Outro esforço digno de nota no mesmo campo foi feito pelo Instituto de Direito Público e Ciência Política, órgão integrado na Fundação Getúlio Vargas que tem importantes atribuições no domínio do ensino e da pesquisa.

Esta é apenas uma contribuição que alguns meses na Europa em contato com a casa da Rue Saint Guillaume nos sugeriram. Pensamos que uma grande experiência que lá se realizou poderia nos servir para a ampliação da Casa de Rui que de museu histórico se vê transformada em museu vivo onde o culto do jurista se concretiza na continuação dos trabalhos que êle nos apontou. (7)

(7) Queremos agradecer ao ilustre secretário do *Institut d'Études Politiques*, Professor René Henry-Gréard, que nos prestou generosamente tôdas as informações que necessitavamos e aos Professores Américo Jacobina Lacombe e Thiers Moreira a ao Dr. Jorge de Carvalho e Silva, adido junto à nossa Embaixada em Paris, que facilitaram o nosso contato com a direção da grande escola francesa.

Contribuição para o Estudo da Terminologia Administrativa

(Tradução de Francisco Burkinski e Mariza Motta)
(Continuação)

IV

O PROBLEMA da integração e da desintegração (1.12) é tão simples que a seu respeito quase não se fala. Estamos tão habituados ao fato das administrações de nível superior terem seus prolongamentos estruturais hierárquicamente submetidos e representando as pirâmides verticais, que não sentimos a necessidade de classificar essa situação ao lado dos fenômenos precedentemente analisados e de lhe dar uma denominação própria. Porisso esse problema merece ser lembrado no ponto de vista da organização administrativa. Por uma parte, porque com a evolução, a função do princípio da hierarquia não diminui de modo algum; devemos sublinhar a importância do “governo local”, (33) procurar diversas formas complexas da atividade para-administrativas, preconizar a “democratização” da Administração: a experiência comparativa prova que “the technical key to the ability of administration to function effectively in the public interest is its organization on the principle of hierarchy”. (PAUL H. APPLEBY. (34) Por outra parte a hierarquia não desaparece na descentralização: ela deixa somente de representar nas relações entre as Administrações centralizadas (“governamentais”) e as unidades descentralizadas) onde a substitui uma forma concreta de “cooperação” — esquema (2.21) e pode ser encontrada no interior tanto das primeiras como das segundas. Também por outro lado porque não podemos subestimar a importância do aspecto espacial da estrutura hierárquica, para a organização administrativa dessa “projeção no espaço” da solução escolhida quanto à arquitetura da pirâmide administrativa. O problema das unidades de linha” (field offices), é inteiramente negligenciado pela Ciência européia, mas nos E.U.A. é devidamente considerado. Tal problema de “unidades de linha” é o seguinte: há de cima até em baixo da pirâmide vertical dada “unidades de linha” (são órgãos soltos no espaço como são os organismos descentralizados, mas — contrariamente a esses últimos — não

tendo diferença estrutural análoga porque formam um todo estrutural com os órgãos superpostos) ou não há tais “unidades de linha”? Ou então, qual é a forma estrutural, correspondendo à subordinação hierárquica, dos órgãos situados abaixo do “ápice” (órgãos “intermediários” e órgãos locais) em relação à forma estrutural dos órgãos verticalmente superpostos? Ou, enfim, do ponto de vista geográfico (espacial) isto é, considerando-se os dados territoriais, quais são as circunscrições parciais que correspondem às esferas de competentes delegados (competências na preparação e na execução ou também na decisão — Cf. esquema: 1.21 e 1.22) sem que a superposição vertical dos chefes hierárquicos seja por isso abolida?

Esse problema situa-se então na mesma dimensão vertical que o sistema alternativo 1.1 e se caracteriza pelo mesmo aspecto estrutural predominante. Mas enquanto que o problema de centralismo e descentralização consiste em uma pluralidade de centros coexistentes e “co-administrantes”, o problema da integração e da desintegração situa-se no meio de cada centro e resulta da possibilidade de um escalamento interno vertical. (35) Não é fácil encontrar um nível comum como ponto de partida para a integração dos órgãos (administra-se “diretamente” sem intermediário de um órgão de linha subordinado) ou para sua desintegração adota-se então uma pirâmide hierárquica

(35) Confrontando os sistemas 1.12 com as rubricas seguintes (1.21 e 1.22) veremos facilmente que em 1.12 falamos dos fenômenos de organização idênticos, tratados aqui somente sobre o ponto de vista estrutural (enquanto que nas rubricas 1.21 e 1.22 predomina o aspecto funcional). Não nos admiremos que as noções indicadas na rubrica 1.21 sejam conhecidas e estudadas, enquanto que as da rubrica 1.12 sejam novas: pois, com efeito, as ciências jurídicas têm um particular interesse pela divisão dos poderes, pela “delegação da autoridade”, pelo “processo” (compreendido aqui como o processo proveniente do ato jurídico) negligenciam o aspecto estrutural dos fenômenos administrativos. Eis porque tal problema não consta no Direito Administrativo da Ciência européia. Aliás, veremos ainda que o sistema de “integração” consiste em adotar uma armadura estrutural unida para a aplicação da “congestão” funcional (cf. esquema: 1.22). Diversamente se apresenta a “desintegração”: seja como uma transposição em pirâmides verticais da “proliferação” ao nível “supremo” (cf. esquema: 2.11) — existe então um quadro estrutural da “dispersão” funcional (cf. esquema: 1.22) — ou seja simplesmente como uma espécie de “multiplicação” vertical de órgãos executivos próprios de uma hierarquia dada (ut infra).

(33) Cf. G. LANGROD — *Le Gouvernement local, fondement ou apprentissage de la démocratie* — (na Revue internationale d'Histoire politique et constitutionnelle, n.º 34-1952, pp. 223 et ss).

(34) P. H. Appleby — *Morality and Administration in Democratic Government* — (Baton Rouge, 1952, p. XV et passim).

"interna" própria). (36) Um tal nível (comum) é constituído: seja pelos órgãos hierárquicamente supremos, situados no ápice da hierarquia e se estendendo verticalmente, (no espaço) com a sucessão de suas próprias hierarquias, ou seja por uma pirâmide vertical "de base" aproveitando a suposição de uma autoridade "geral" (37) em relação a todas as pirâmides verticais coexistentes no seio do mesmo mecanismo e especializadas pelas matérias. ("Sonderverwaltung") (Cf. também supra: nota 35, in fine). Aliás, nos dois casos o problema permanece idêntico, sendo o primeiro um fragmento do segundo e os dois se apresentam como etapas sucessivas do desenvolvimento da Administração por ramificações. (38)

Assim, a integração caracterizada por CHARLESWORTH (39) como "Wholeness, oneness, entirety, completeness of the elements of control, anatomically whole" se apresenta defeituosa em todo "órgão de linha" e muitas vezes como fenómeno de administração direta" (no sentido de: não mediata, isto é, exercida sem intermediários; (40) por exemplo, uma municipalidade pode não formar órgãos destacados por distritos e confiar sua Administração à municipalidade com a qual os administrados estão em contato direto. Já a desintegração, sendo (segundo CHARLESWORTH)

(36) A hierarquia não desaparece de modo algum na alternativa da "integração": ela se limita apenas no "interior da instituição "integrada" e abrange por um lado as subunidades respectivas (departamentos, divisões, seções, serviços), por outro, os funcionários (superiores e inferiores).

(37) A *Administração geral* (tradução de "allgemeine Verwaltung") constitui para a autoridade — a regra e as Administrações especializadas — a exceção ("Einzelzuständigkeit"). A primeira corresponde às atribuições do "departamento do interior", ponto de partida (para o nível "ministerial") de toda proliferação horizontal (cf. esquema: 2.11).

(38) O problema de tais "serviços exteriores" (dependendo diretamente dos ministérios "especializados" e existindo ao lado dos órgãos territoriais da "Administração geral" (ou também relativa à Prefeitura) — desconhecida nos E.U.A. — toma parte no quadro de conjunto das formas verticais da organização administrativa e é por isso que o mencionamos nesse capítulo de nosso estudo. Mas esses detalhes já têm um aspecto funcional predominante e se encontram no plano horizontal (em várias etapas da pirâmide); portanto isso virá em questão mais tarde nas rubricas apropriadas.

(39) (*Op. cit.*, 252). Todo mecanismo pode funcionar na base da integração, diz esse autor (p. ex. todo mecanismo de um avião pode ser controlado por uma única hélice somente) ou pode ser construído de outro modo sendo o controle dividido entre muitos aparelhos pertencendo ao mecanismo dado. Transpondo esse problema sobre o plano administrativo Charlesworth distingue a integração como um sistema unitário (que ele distingue da coordenação e da cooperação) e um sistema oposto, "múltiplo", o das circunscrições parciais. É claro que aqui também um tal quadro "dualista" se caracteriza pelo seu aspecto estrutural.

(40) Empregando a expressão "administração direta", conscientemente nos afastamos da terminologia de Kelsen (unmittelbare Verwaltung). Essa última se estabelece sobre um conceito funcional, enquanto que nesse estudo pretendemos esclarecer um conceito predominantemente estrutural.

um fenómeno de "distrincting", consiste na criação de circunscrições parciais sobre o plano espacial com órgãos próprios, ligados sempre pelos vínculos de subordinação mais ou menos restrita (Cf. esquema: 1.21 e 1.22) para a suprema direção; por exemplo, a Administração do ensino, dirigida pelo Ministério de Educação nacional, pode não ter organismos territoriais próprios (os serviços técnicos "de linha" são ligados aos órgãos territoriais do Ministério do Interior e diferenciados somente pelo ponto de vista funcional). O fenómeno de desintegração é diferente.

Apresentando o problema apenas, abstermo-nos de comentar algumas considerações adicionais, que entretanto têm às vezes um importante desempenho na organização administrativa. Tratamos aqui de todo "area aspect" da administração pública, planificada segundo os princípios da "geometria administrativa". (41) Consideramos igualmente o problema complexo da "coordenação" (Cf. esquema: 2.21) que tem também um aspecto estrutural (ao lado do funcional) mas deve colocar-se na perspectiva horizontal. Enfim há certas formas estruturais de desintegração que se manifestam não como "bureau" (offices), segundo a forma tradicional, mas sob a forma de estabelecimentos (diferentes variedades estruturais entram em conta). Aliás, as diversas formas de cooperação possível (Cf. esquema: 2.21), cujos extremos nos conduzem fora do quadro da Administração "stricto sensu" (colaboração com os particulares) são consideradas aqui.

A expressão "integração" é empregada aqui para exprimir a integridade do mecanismo dado, que não somente forma um "todo" mas ainda torna-se "condensado" erro da extensão estrutural para o subalterno; a desintegração exprime a existência de "serviços exteriores" subordinados — sempre na perspectiva vertical. É claro que as duas noções devem ser empregadas como atenuantes, sem simplificações abusivas. Observando melhor a administração dada em seu conjunto, notaremos até um certo ponto o fenómeno da integração (pelo menos em um dos ramos da administração), (42) combinado com o sistema

(41) Trata-se aqui de tendências regionais, de combinações territoriais, segundo seu caráter econômico predominante distinção entre as circunscrições economicamente opostas: agrícolas ou industriais — e entre as circunscrições mistas, tendo somente um "Hinterland" próprio, acrescentando-se à predominância de outros elementos econômicos, do problema dos entrecruzamento de esferas territoriais de autoridade parcial dos diversos ramos administrativos na escala intermediária e de remédios para aplicar ("Einräumigkeit"), da irradiação cultural e econômica de centros naturais, etc..

(42) O sistema de proliferação horizontal (cf. esquema: 2.11) é muitas vezes aplicado somente no nível médio (intermediário), abaixo do nível "supremo"; nesse caso, é somente uma parte da pirâmide vertical que se submete ao processo de desintegração (a saber, aquela em que está aplicado o sistema de proliferação).

(43) Assim, por ex., pode-se constatar uma tendência geral para a integração na Inglaterra (o que se relaciona com a aplicação generalizada da descentralização

oposto. Mas, do mesmo modo, constataremos uma tendência geral para uma ou outra organização estrutural. (43) Com um ramo dado da administração é fácil formular o diagnóstico do ponto de vista que nos interessa aqui. Com essa observação compreenderemos melhor os problemas, atualmente confundidos, porque com sua sistematização há uma nítida delimitação dos sistemas de descentralização e desintegração.

V

O problema de concentração e da desconcentração (1.21) é estudado no Direito Administrativo da Ciência européia, mas é difícil de explicá-lo aos americanos. Uma terminologia já tradicional, mas inadequada proveniente da "escolha infeliz das denominações destinadas a evocar as mesmas imagens e idéias", (44) cria uma série de confusões, que precisam ser abolidas. Não se trata mais aqui do aspecto estrutural predominante, apesar da perspectiva do problema continuar vertical, mas do aspecto funcional, isto é, do problema particular, do poder formal de se decidir. Foi com certo interesse, que essa noção surgiu na Europa, corresponde ao interesse analítico de ordem jurídico, constitui o ato administrativo — *type* e ocupa uma posição-chave na teoria e na prática do Direito administrativo. Já a Ciência americana se desinteressa e não adota uma rubrica adequada.

A concentração (do poder de decisão ao ápice da hierarquia dada) se apresenta numa ordem "normal". A decisão cabe àqueles que na ordem administrativa tem a "mestria do poder".

E' lógico então que: quem dirige — decide. A desconcentração é uma invenção engenhosa, surgiu na França, (45) durante o antigo regime e desenvolveu-se por toda parte. Mas ela representa uma disposição que não é certa pois que os não dirigentes, os subalternos, obtêm, por dele-

efetiva, na América do Sul, no Uruguai, encontra-se um sistema a esse ponto de vista; já na Rússia a tendência é para a desintegração (onde se aplica o sistema de "centralismo democrático" e onde a "polisynodie" é aplicada — como no Uruguai — em todos os níveis). Essa comparação da Inglaterra com a Rússia, parece-nos tão surpreendente como a semelhança exterior da organização administrativa nas escalas intermediárias e local nesses dois países, se os observarmos melhor veremos que é quando a descentralização e desintegração da Administração que há uma nítida diferença, muito característica. Na França a desintegração vai tão longe, que em 1948 a média do número dos serviços "exteriores" (os que estão fora dos escritórios da prefeitura no nível departamental foi indicado na Assembléia nacional pelo porta-voz do governo como oscilante entre 30 a 35). (E' questão aqui da integração e da desintegração na Administração do Estado e não no quadro do "governo local").

(44) Cf. EISENMANN (*op. cit.*, p. 144). Trata-se da "idéia de ser levado para um centro único e comum ou, ao contrário, de estar em vários centros distintos.

(45) Enviavam-se antes os agentes respectivos no local para decidir, estabilizarem-se depois com as circunstâncias que lhes eram designadas, correspondentes as suas autoridades "territoriais" (cf. M. WALINE: *Traité élémentaire de Droit administratif*, 5 ed., p. 183).

gação, o poder de decisão em lugar e cargo de seus chefes hierárquicos. (46) Sem tocar na hierarquia e sem alterar o número de suas escalas verticais, com o afastamento espacial dos chefes hierárquicos, aproximamos o poder de decisão dos administrados.

Por conseguinte, o processo de desconcentração provoca simultaneamente dois efeitos, tanto em relação à distribuição das tarefas entre a hierarquia, como em relação ao particular, "parte" de um processo administrativo. Por uma parte, "descongestionam-se (diz MARCEL WALINE) (47) descendo os degraus verticalmente, o que aproxima o centro de disposição do administrado (postulado primordial da "boa administração") restringe a distribuição de poderes e reparte as responsabilidades. (Cf. esquema: 1.22). Por outra parte, estabelecemos, assim, uma espécie de "barreira" terminando com a iniciativa possível do particular nos negócios administrativos; diminuímos assim o número de instância embargáveis, por meio de um recurso hierárquico (participação inicial do particular no processo de controle infra-administrativo. (48)

Diversamente ao que se pretende na literatura jurídica (mesmo a "reviscionista"), (49) a hipótese "concentração-desconcentração ultrapassa os limites do único sistema de centralização. Com efeito ela se estabelece no meio de todo centro (mesmo "descentralizado"), porque há em toda parte uma superioridade e uma dependência hierárquica internas. Por conseguinte, não há empecilhos para concentração ou desconcentração no seio de todo centro, regulando assim a divisão do poder de decisão ao longo das linhas verticais.

Enfim a desconcentração (como também — mas ao contrário — a concentração tem uma significação de ordem política, ela constitui o limite "mínimum" de uma evolução possível indo pela descentralização (no sentido adotado precedentemente no esquema: 1.11) para o federalismo, (50) em função da "energia" dos meios empregados para "descongestionar" as Administrações "centrais". Ela prepara, como o constata a literatura administrativa francesa — a obra da descentralização. (51)

(46) Esses últimos guardam sempre, mesmo sem a disposição legislativa expressa, o poder de ensinar, de inspecionar e de supervisionar ("Aufsichtsgewalt").

(47) *Op. cit.*, p. 183.

(48) CHARLESWORTH (*op. cit.*, p. 203) observa esse aspecto do problema e o assinala como "arrestment of processes on their way upward", mas o denomina "descentralização" vertical (referindo-se ao poder de decisão).

(49) Cf. CH. EISENMANN (*op. cit.*, op. 144). Cf. no sentido contrário, os exemplos concretos citados por Fr. Giese: *Allg. Verwaltungsrecht*, Tübingen, 1948, p. 35.

(50) Cf. M. WALINE (*ibid.*).

(51) O exemplo histórico do segundo Império na França prova, com efeito, essa possibilidade, mas essas repercussões evolutivas possíveis da desconcentração devem ser estudadas mais detalhadamente à luz das experiências comparativas.

VI

O problema da congestão e da dispersão (1.22) se acrescenta à alternativa precedente ampliando-a.

Desconhecido na terminologia e análise europeias, ele aparece — com inúmeras denominações — na literatura norte-americana e corresponde à uma necessidade iminente da técnica administrativa.

E' preciso considerar o aspecto funcional no sentido técnico das atribuições administrativas (sempre ao longo da pirâmide vertical), isenta de fatores jurídicos do poder de decisão. E' um fenômeno "técnico" nesse sentido de que ele não tem as formas jurídicas precisas e só reage no "interior" do mecanismo dado (sem atingir a esfera do direito e dos interesses legítimos dos particulares, pelo menos diretamente). Segundo a terminologia do Direito administrativo francês, cuidaremos aqui de como situar e repartir a autoridade de empreender as "operações materiais". (52) A título de exemplo consideremos o fenômeno dos "serviços auxiliares" conhecidos na América (Cf. supra: nota 16) e constam na rubrica 2.31. Esses serviços de caráter principalmente funcional (mas muitas vezes pode também ter um aspecto estrutural distinto) encontram-se "descongestionados" (isto é, submetidos, segundo nossa terminologia adotada na rubrica 1.22, a um processo de "dispersão") ao longo das linhas da pirâmide vertical dada. Então, sem que haja forçosamente um processo de "desconcentração", deveremos voltar a um fenômeno idêntico (ou pelo menos análogo) em relação à "operação" dada, localizada "funcionalmente num degrau da hierarquia. Aliás, pode ser que os mesmos serviços sejam submetidos à "congestão" e agrupados no ápice: assim, por exemplo, os serviços de fornecimentos e compras administrativas na Inglaterra, são agrupados num ministério especial (Ministry of Suply) enquanto que na França tais serviços são dispersados ao longo das linhas verticais de várias pirâmides correspondendo à proliferação horizontal de "cima" (Cf. esquema: 2.1). Vários motivos de ordem técnica levam-nos para a dispersão funcional. Examinemos o "volume do trabalho" para efetuar e calcular mais ou menos os limites em suas grandes linhas. A "capacidade" teórica — quantitativa e qualitativa — da função de toda entidade administrativa devem ser estudadas. (53) A congestão funcional (assim como a concentração do poder de decisão), pode

(52) Já é tempo de esclarecer as "operações materiais" que a Ciência do Direito administrativo descuidou na época inicial de nossos estudos sobre a Administração. E' claro que há pouca coisa sobre esse fenômeno nos estudos jurídicos; sua influência sobre a organização administrativa deve ser — ao contrário — colocada no primeiro plano da análise.

(53) E' precisamente a base da construção de Graicemas (Cf. supra: n.º 2) do "Span of control".

acarretar os desastres técnicos (e outros). (54) Assim, o mesmo fenômeno que horizontalmente tende à especialização e à ramificação pelos ramos laterais (cf. esquema: 2.21 e também 2.31), aparece na perspectiva vertical sob a forma de dispersão.

Defeito de uma nomenclatura conveniente, esses fenômenos capitais da técnica administrativa, escapam a toda análise científica, o que às vezes ocasiona confusões para a compreensão da vida das Administrações públicas. Uma tal classificação terminológica é imprescindível, para facilitar a análise e demarcar as perspectivas.

VII

No quadro da perspectiva horizontal é preciso, discutir brevemente a alternativa: cumulação — proliferação (2.11). Tais fenômenos não são tratados na literatura administrativa francesa, o problema é entregue aos constitucionalistas, que se interessam pela estrutura governamental e pelas funções do Ministério; assim lamentamos que o aspecto administrativo da atividade governamental não seja quase analisado. A literatura alemã e outras da Europa, ocupam-se do problema da divisão estrutural do governo em departamentos ministeriais mais ou menos especializados. (55) Tal problema não se limita ao nível superior da pirâmide administrativa, isto é, ao governo somente. Em cada nível, ao longo de cada uma das linhas horizontais, o fenômeno de acumulação e o da proliferação se apresenta: seja como repercussão do fenômeno idêntico no nível superior (se houver formas estruturais próprias, na perspectiva vertical, trata-se então do processo de desintegração; (cf. esquema: 1.12); ou sejam independentemente de qualquer outro nível horizontal.

A acumulação aparece a partir de um nível principal, de uma unidade "natural" ("natural building blocks in most organizations", (56) situada sobre um plano horizontal dado (por ex.

(54) Basta observar certos exageros nesse sentido de regimes do tipo presidencial e a paralização que se segue no funcionamento do mecanismo super-congestionado ou superconcentrado (parece-nos que há leis rígidas fixando o grau possível dessas operações).

(55) E' um exemplo das possibilidades potenciais da Ciência do Direito público no domínio da organização, se ela se ocupar de suas obrigações jurídicas (mesmo sem sistematizar as noções empregadas). Cf. por ex. A. MERKL: Allg. Verwaltungsrecht (Vienne, 1927, p. 310). "Die Verwaltung Kann dank ihrer Fülle organizations rechtlicher Erscheinungen und dank ihrem Vorzuge, einzelne organisationsrechtliche Möglichkeiten sozusagen in Reinkultur verwirklicht zu haben, als Schule des Organisationsrechtes für die ganze Rechtswissenschaft dienen... Was allein die Verwaltung voraus hat, das ist die mit der Fülle der Organe gegebene Gelegenheit, die verschiedenem Organisationssysteme nebeneinander auszubilden und mustergültig durchzubilden..." Parece que nesse domínio a cooperação do jurista e do "técnico" teria bons resultados.

(56) Cf. SIMON, SMITHBURG ET THOMPSON (*op. cit.*, p. 179).

o Ministério do Interior no nível "ministerial", o prefeito no nível "departamental", o subprefeito no nível do distrito). Sobre o plano estrutural caminhamos para uma única unidade (monocrática como o "Landrat" na Alemanha ou colegial como o "soviet" na U.R.S.S.) Uma especialização funcional pode existir sob a forma de células especiais, criadas como subunidades especializadas, mas incorporadas na estrutura unitária do conjunto. (Mas essa especialização se encontra acentuada e combinada com uma espécie de "desconcentração" interna, mas esses fenômenos inclinam-se para uma proliferação estrutural futura por ramos horizontais).

A proliferação aparece sob a forma de ramificações laterais de estrutura própria, situadas no mesmo nível horizontal (por ex., os ministérios especializados em nível superior e os serviços exteriores "desintegrados" que lhe são submetidos — em níveis inferiores). Adotamos uma série de pirâmides paralelas (cf. supra notas 37 e 38), com tôdas as repercussões de ordem espacial que se seguem automaticamente (sobre o plano da "divisão territorial da administração": (cf. supra: nota 41). Consideramos esse problema tanto como êle se apresenta, sob a forma horizontal, como se reveste das formas estruturais. (57) A proliferação é uma função de fatores os mais diversos estáveis ou temporários, de ordem geral e "local", técnico, pessoal e material, etc.) cujo ensaio de esquematização parece vão. (58) Podemos distinguir os regimes onde predomina o aspecto técnico da proliferação (p. ex. os ministérios técnicos na U.R.S.S.) ou os que são fiéis à própria tradição e aos fenômenos clássicos de acumulação e proliferação.

A política administrativa preocupa-se para estabelecer uma média razoável entre os dois extremos. (Cf. supra: nota 42). Mencionemos, nessa ordem de idéias, que, como já foi dito no cap. IV, a proliferação (como a desintegração) não se manifesta sempre sob a forma "simétrica". Como pela criação de órgãos de estrutura semelhante; encontramos por toda parte os fenômenos

(57) Seria interessante submeter o problema das razões e modos da especialização funcional sobre o plano horizontal, a um estudo minucioso, sem repercussões (ou com tais repercussões que não excedam a estrutura existente de uma unidade administrativa dada: instituição das subunidades especialmente pelas matérias).

(58) GULICK (*op. cit.*, passim) ensaia de construir um esquema desse fenômeno (que êle denomina de "descentralização"), diferenciando: o fim comum (por ex. a criação de um "serviço do pessoal" distinto); a identidade de métodos — *type* empregados ("processive units": por ex. serviços especializados, em diferentes níveis: de consultas jurídicas ou arquitetônicas), a existência de uma "clientela" comum (por ex. serviços especializados em naturalizações ou aqueles destinados a priori à uma parte da população somente, como o "Indian Service" federal nos E.U.A. ou no Brasil). GULICK considera nesse esquema, em pé de igualdade com as eventualidades acima mencionadas, a especialização consequente de uma circunscrição comum ou de um lugar comum do cumprimento dos trabalhos administrativos.

estruturais particulares (como as "independent Agencies" nos E.U.A., "öffentliche Anstalten" na Alemanha, "Public corporations", na Inglaterra, "autarquias" no Brasil "estabelecimentos públicos" na França, as espécies diferentes de serviços personificados na Bélgica, (59) os "entes autônomos" no Uruguai, etc. Apesar do processo de proliferação não ser de origem da criação desses fenômenos, em qualquer plano que estejam sua atividade se acrescenta a elementos importantes; mas há casos, em que um serviço exterior é de um estabelecimento "autônomo", quer dizer que êle se exclui do quadro da proliferação esquemática, mas constitui em si, um exemplo, dessa proliferação pelas razões econômicas, sociais, políticas ou outras. E' preciso considerar não somente as ramificações "banais" como também os fenômenos particulares, que se tornam cada vez mais característicos para a administração moderna. O traçado da organização administrativa, se apresenta como o resultado do entrecruzamento de linhas verticais (cf. esquema: 1.11 e 1.12) e horizontais (Cf. esquema 2.1) correspondendo às variedades de sistemas administrativos, que esboçamos. A alternativa: cumulação ou — proliferação — combina-se com todos os outros sistemas estruturais e se deixarmos de analisá-la arriscamos de apresentar um quadro da organização administrativa, incompleto e insuficiente.

VIII (60)

Os dois problemas paralelos à coordenação e à cooperação (2.2) não tem — ao contrário — das alternativas já analisadas — o aspecto predominante estrutural ou funcional, mas devem ser analisados simultaneamente sob esses dois aspectos. Com efeito, não se trata aqui de uma articulação ou contato entre os órgãos de estrutura separada, nem das relações entre as unidades inferiores diferenciadas funcionalmente mas dessas duas séries de situações. Os fenômenos em questão, referem-se às relações organizadas no funcionamento do mecanismo administrativo e estão presentes em todos os seus recantos. Não fixamos no esquema um aspecto predominante dos problemas porque tratando do problema funcional, logo se apresenta o aspecto estrutural dos problemas que surgem, aspecto esse que devemos considerar como o precedente. Há um conjunto de questões de organização constituindo um problema-chave sobre o ponto de vista "organizador".

Assim, o Direito administrativo da Ciência européia não trata esses problemas, deixando-os aos cuidados dos representantes da "organização industrial" ("administração científica" "gestão dos negócios", "Betriebsverwaltung"). Encontramos nos estudos jurídicos a descrição dos fenômenos

(59) Cf. P. WIGNY — *Principes généraux du Droit administratif belge*. — Bruxelles, 1948, pp. 32 et ss.

(60) Chamo a atenção do leitor sobre o último parágrafo do cap. II e sobre a n.º 26.

que consideramos aqui, mas nota-se logo, seu fracionamento e a falta total de um quadro sistemático próprio e de uma terminologia adequada. (61) Nos E.U.A. a Ciência da administração pública estuda a coordenação, mas não a define, por isso essa noção continua imprecisa, genérica e sem grande utilidade. (62) A noção de cooperação é empregada num sentido tão geral que ela deixa de exprimir seja o que for. Torna-se necessário um ensaio de concretização.

A coordenação é a contraparte natural de toda proliferação estrutural e de toda especialização funcional). Dá-se aqui uma rede heterogênea de ligações horizontais, que tendem criar instrumentos flexíveis mas eficazes, garantindo a unidade da atividade dos órgãos desintegrados e proliferados. Só a coordenação pode evitar os empregos acumulados, o dispêndio de forças e fundos e os abusos. Mas ao mesmo tempo surgem vários contratempos: se considerarmos a coordenação como uma espécie de panacéia contra os males da organização administrativa, poderemos nos enganar atribuindo-lhe as qualidades que ela não tem nem poderá ter. Uma generalização forçada reduz esse processo de coordenação numa simples ilusão. (63) Ao mesmo tempo torna-se difícil uma esquematização das disposições, que comentamos. Enfim a criação de mecanismos particulares para coordenar a marcha dos órgãos administrativos (64) apresenta uma falha, como

a demonstra o exemplo da Administração internacional, (65) que se estabelece fora da vida prática das administrações.

Coordenando, estabelecemos as conexões entre as unidades do mesmo centro administrativo, os encadeamentos ditados pelo cuidado de menor custo e melhor rendimento, as ligações formais ou os contatos facilita também "consolidar" as funções e prepara, nesse caso, as fusões estruturais necessárias.

Nesse caso a coordenação se apresenta como a meta de toda organização, (66) como uma espécie de supernoção que abrange todos os outros princípios de organização *in totum*. (67) Graças aos inúmeros meios de coordenação é que garantimos a unidade de ação, então dividida *in nuce*, sua continuidade, sua planificação eficaz, a uniformidade da linha política dominante.

Esses meios de coordenação consistem nas medidas: de contatos diretos e orais entre os chefes de serviços, de reuniões para discutir a ação comum, da procura comum de métodos psicológicos paralisando os obstáculos provenientes da "frontier-minded people". (68) Para "Coordenar" é preciso: trocar informações, estabelecer as relações de boa vizinhança entre os serviços conexos e independentes, da pesquisa em comum (69) de métodos de ação comum sem acabar com a hierarquia e sem mudar de estrutura. (70) Aliás, trata-se aqui de várias disposições formais,

(61) Por ex. MERKL (*op. cit.*, p. 37) opõe a coordenação à subordinação, essa, éle a eleva na ordem do critério da organização hierárquica da Administração e utiliza a coordenação para caracterizar a organização "judiciária".

(62) A fórmula conhecida de GULICK (*op. cit.*, p. 13) "Posdcorb" — a exemplo da de FAYOL — coloca a coordenação (all-important duty of inter-relating the various parts of the work) sobre o mesmo plano que a planificação, a organização (estrutural!), o "staffing", a direção, o "reporting" e o orçamento. SIMON SMITHBURG e THOMPSON (*op. cit.*, págs. 140.141 e 179 e ss.) consideram a coordenação como uma noção genérica referindo-se à autoridade e à "comunicação" entre os órgãos. CHARLESWORTH (*op. cit.*, p. 244) nota aí um processo de "concentração" ("causing disjunct elements to a concentration on a complex of forces and influences which cause the mutually independent elements to act together") situando-a na perspectiva horizontal (por ex. Gabinete britânico) ou na perspectiva vertical (por ex. toda a hierarquia militar). FESLER "Field organization" (nos *Elements of Publ. Admin.*, *op. cit.*, pp. 285 e ss.) discute nessa ordem de idéias quatro problemas: "emerging uniformities (location of regional boundaries and field offices), polling of field resources (joint action to effect economies in institutional services), coordination in institutional services), coordination in the execution of programs, coordination in the planing of programs."

(63) Cf. J.W. FESLER (*op. cit.*, p. 287): "Coordination in general" is an illusion..."

(64) Cf. os exemplos das "area coordinators" (do antigo "Federal Coordinating Service") e dos "state directors" (do "National Emergency Council") assim como as field offices heads do Bureau of the Budget nos E.U.A.: "igames" (inspetores gerais da Administração em missão extraordinária) — na França (segundo o art. 88 da constituição de 1946 e o regulamento de adm. publ. n.º 51-611 de 24 de maio de 1951), etc.

(65) E. F. RANSKOFEN — Wertheimer (The International Secretariat. A great Experiment in International Administration Washington, 1945, p. 150) prova que as Administrações internacionais utilizam os métodos de coordenação nacionais sem criar sobre esse plano as técnicas originais próprias.

(66) Cf. L. URWICK — *The Elements of Administration* (*op. cit.*, p. 44).

(67) Cf. J. C. MOONEY e A. C. Reiley: *Onward Industry* (N. Y., 1931, p. 19). (Esses autores adotam o esquema do autor alemão L.F. ANDERSON — *Das Logische, seine Gesetze und Kategorien* (Leipzig, 1929).

(68) Cf. L. URWICK (*op. cit.* p. 62).

(69) As funções de field-offices do Bureau of the Budget nos E.U.A. foram em 1943 descritas como segue: "Reunir os funcionários federais "de linha" para assegurar melhor coordenação de programas federais e de melhores relações entre as instituições federais "de linha"; estar em relação, por via de consultas, com os funcionários estaduais e locais para a realização de programas federais concernindo-os e apresentando as contas pagas relativas aos problemas das ditas relações mútuas sugerindo as soluções; examinar e recomendar os melhoramentos para a utilização dos fornecimentos e do equipamento; empreender os estudos administrativos iniciados pelas "autoridades de linha" ou solicitados pelos superiores, recomendar as "operações" as mais eficientes e prestar contas ao Bureau of the Budget dos problemas reclamando estudos especiais ou o estabelecimento de uma política apropriada para o centro." Cf. E. Latham "Executive Management and the Federal Field Service" (na *Pub. Adm. Rev.*, 5-1945, p. 19).

(70) FESLER (*op. cit.*, p. 287) apresenta como condição de êxito dos dois elementos: "approximately equal status of the participants" e "identity of regional boundaries."

quer dizer, por uma parte dos mecanismos especiais mencionados acima para garantir a coordenação das "unidades de linha", por outra parte, do fato de confiar a um chefe de serviço dado a responsabilidade da coordenação de todos os serviços de uma região. A primeira solução consiste na criação de órgãos coletivos, análogos ou outros (p. ex. as "comissões regionais do plano" nos regimes comunistas); a segunda solução consiste na acentuação da função "principal", coordenadora e mesmo ordenadora, de um dos chefes unipessoais (será aquela da "Administração Geral" — cf. supra: notas 37 e 38), que, sendo o único representante do Estado na região, sustenta o domínio da política governamental sobre o plano administrativo. Tal chefe representa, então, o "grande patrão" da Administração da região dada, convocando periodicamente ou a *casu ad casum* para as reuniões os chefes de todas as unidades especializadas (desintegradas e proliferadas) do nível dado, supervisionando sob o ângulo da coordenação, garantindo as relações permanentes para a Administração do poder e fomentando o "espírito da unidade" no conjunto do mecanismo.

Esses métodos de coordenação estão em todos os níveis da hierarquia. Para o nível superior, o do governo, aplicamos o método de coordenação, por meio de órgãos especiais (o Presidente do Conselho e seus órgãos especializados), e por meios clássicos da congregação coordenadora (Conselho dos ministros, Conselho de Gabinete, Comité econômico dos ministros etc.). Confia-se a certos ministros uma função particular coordenadora, (71) acentua-se-lhes como nos E.U.A. — a função das "interagency committees", que institucionalizam as reuniões consultativas e outras, para garantir assim a continuidade da atividade coordenadora. Para os níveis inferiores, empregamos o método — como já foi dito — de processos análogos (72) desenvolvendo-os igualmente como a aplicação dos sistemas de dispersão, de desintegração e de desconcentração (1.22, 1.12, 1.21 do esquema).

Mas a coordenação não se limita somente nas relações dos órgãos estruturalmente separados. Como já dissemos, a coordenação está no meio de todo órgão, entre as unidades inferiores e seus agentes. Ela se manifesta sobre o plano das divisões (células) funcionais, no meio da mesma estrutura orgânica, sob as formas análogas às formas dos órgãos estruturalmente diferenciados.

(71) Trata-se dos ministérios da defesa nacional ou os da economia nacional e das finanças (cf. p. ex. na França o decreto, aliás, já sem efeito, de 23 nov. 1944 destinando, ao ministério da economia nacional, o papel de coordenador da política econômica).

(72) O fenômeno moderno do renascimento da "polisyndie" adm. nos diferentes regimes (sobretudo na U.R.S.S. e nas "democracias populares") sistema esse, que parecia condenado desde há 2 séculos, parece justificável sobretudo pelas necessidades de coordenação resultante dos excessos de centralização e desintegração

Mais a tarefa administrativa aumenta e se complica, maior tornar-se-á o número de funcionários e das administrações, mais esse aspecto da coordenação administrativa tornará importante e do mesmo modo, o único remédio contra o fracionamento funcional. E' preciso estudar as formas e modalidades da coordenação administrativa, isso facilitaria o problema da organização administrativa. (73) A cooperação constitui um fenômeno diferente, apesar de ser confundido muitas vezes com o da coordenação, falha de uma delimitação terminológica. Não é preciso garantir a marcha harmoniosa de um mecanismo dado, unitário em seu conceito apesar de dividido; mas trata-se de colocar em comum o trabalho dos mecanismos e sua variedade para que a cooperação atinja de um modo satisfatório os fins comuns. Graças à cooperação, a administração hierárquica, forma uma espécie de traço de união com a administração descentralizada (Cf. supra: cap. III-B). E' assim que a Administração — seja ela centralizada ou descentralizada, integrada ou desintegrada — tem o auxílio ativo e crescente das entidades semi-administrativas diferentes (por ex — as "sociedades nacionais" ou outros empreendimentos nacionalizados), de certas instituições para-administrativas (por ex. os "estabelecimentos de utilidade pública". (74) As diversas formas de colaboração dos particulares com a Administração pública, (75) de grande importância apesar de serem pouco estudadas, constituem os fenômenos de cooperação. Assim, a função prática da cooperação torna-se cada vez maior, o campo de sua aplicação se desenvolve e do plano das disposições funcionais passa para o plano dos laços estruturais particulares, em pleno desenvolvimento. (76)

(73) Poderemos notar então que a tese da "unidade de direção" é uma ilusão na Administração pública e torna-se irrealizável na época em que domina a especialização funcional (cf. as análises de Chester I. Barnard: *The Function of the Executive*, Cambridge, 1938 e as observações críticas de SIMON, SMITHBURG e THOMPSON, *op. cit.*, pp. 214 e ss.). Veremos ainda que as "lines of authority" não são de modo algum verticais ou diagonais somente, mas horizontais também e não somente com um aspecto hierárquico mas também um "operational meaning" cf. p. ex. P. Holden, L. Fisch e H. Smith: *Top Management, Organization and Control*, Stanford, 1941: dual supervision — point command: simple and technical, specialized).

(74) Quando por ex. um "automóvel-Club" obtém o direito de examinar os futuros choferes ou de preencher certas funções de polícia, quando uma associação de proteção dos animais tem o privilégio de punir "no local" as infrações, quando um instituto de orientação profissional obtém certos direitos nos exames dos funcionários, etc. — todos esses fenômenos são os de cooperação.

(75) Cf. o fenômeno de "concessão para o serviço público" no Direito Administrativo francês. O quadro comparativo dessas formas de colaboração encontra-se no livro indicado na n.º 25, p. 225.

(76) Assim por ex. para garantir a cooperação — no plano horizontal — das unidades descentralizadas com a Administração centralizada (fora da "tutela" vertical,

Vemos então que um mecanismo qualquer na Administração não pode agir sem a coordenação, enquanto que a cooperação deve ser situada sobre um outro plano como laço entre os dois mecanismos. A coordenação se impõe, a cooperação se acrescenta. Mais a Administração moderna se democratiza, mais ela se torna acessível ao Administrado (atraindo-o ao desempenho de sua função), mais ela se afasta do modelo clássico da burocracia rígida e teoricamente condenada, mas o desempenho da cooperação torna-se importante e merece a atenção dos teóricos e praticantes da Administração.

IX (60)

A diferença funcional, horizontal, das funções administrativas — as que são ligadas ao Fim e aos Meios — corresponde à classificação norte-americana da obrigação administratixa nas funções principais (line) e funções derivadas ("Staff" e "Auxiliary services") (2.3), que falamos detalhadamente na nota (16). Expomos o problema aqui, em poucas palavras somente.

Nos E.U.A. exagerou-se muito essa perspectiva particular (77) sugerida pela primeira vez por C.B. Going em 1911 (78) e no fundo corresponde aos conceitos de HENRI FAYOL. Rodearam-na de "mitos" (79) atribuindo-lhe um valor científico absoluto. Confundem-se muitas vezes os planos funcional e estrutural, querendo dar uma forma estrutural própria aos complexos funcionais dos "serviços derivados". E' preciso diminuir a extensão dessa diferença à proporções razoáveis para que a diferença funcional, horizontal das funções administrativas se torne útil e enriqueça a análise da organização administrativa.

o que já foi comentado no cap. III-B), realizamos: seja com "empréstimos pessoais" entre os dois centros (a Administração centralizada "emprestando" os dirigentes e os executantes à Administração descentralizada; os que executam o trabalho se ocupam do corpo descentralizado — sistema polonês 1919-1939, ou então que eles preparam, iniciam e executam as deliberações dos dirigentes — sistema departamental francês); ou seja com um mecanismo de aprovação ministerial da eleição dos dirigentes de grupos descentralizados (assegurando aos dirigentes uma "dupla confiança" — sistema praticado nas municipalidades alemãs). Assim evitamos o sistema "dualista" das "duas Administrações", que se estabelece paralelamente e sem nenhuma ligação estrutural sobre o plano horizontal (sistema austríaco antes de 1918), foco de defeitos e choques intoleráveis para a organização.

(77) E. W. SMITH ("Executive responsibility" no *Society for the Advancement of Management Journal*, n.º 32-1938) pretende que essa diferença "seja o elemento principal do progresso na Science of Management nos últimos anos". (!)

(78) Nos "Principles of Industrial Organization" (publicado nos *Principles of Industrial Engineering*, 1911, p. 41).

(79) Cf. crítica de SIMON SMITHBURG e THOMPSON (*op. cit.*, p. 286),

E' claro que — por uma especialização natural — há ao lado das funções primárias, correspondendo aos fins do empreendimento, funções secundárias ou derivadas (L. D. WHITE nomeia-a "auxiliares" apesar de tal denominação ser criticada, (80) consiste nas "routine activities" e abrange — entre outras — a contabilidade, o orçamento, as estatísticas, os fornecimentos, os serviços de O.E. M. e o controle. A sua importância para um bom funcionamento de todo mecanismo administrativo permanece categórica, o que justifica que analisemos tais funções, à parte, para torná-las mais práticas. Uma tal análise facilita a orientação no domínio da organização administrativa; progredindo "em profundidade" o campo estudado. (81) O problema assim apresentado tem o aspecto predominante funcional, a despeito de certas repercussões estruturais que ele pode ter, seja direta ou seja indiretamente. (82) Ele se relaciona com as funções especializadas, que são geralmente subdivididas nos E.U.A. nas funções do "Staff" (missão consultativa: planificação, consultas, pesquisas) (83) e nas funções do "Au-

(80) Com efeito todo serviço é auxiliar pelo menos em relação a outro serviço. Por isso os autores indicados (n.º 79) propõem a expressão "overhead units" págs. 291 e ss.).

(81) A. LEPAWSKY (*op. cit.* p. 321) constata que ela nos apresenta a) "The bi-modal concept of organization (Staff-Line)", b) "The dual Type of Staff organizations (general-advisory, special-auxiliary)", c) "The bifocal form of Top-Staff (political Staff, Management Staff)".

(82) Trata-se da transformação evolutiva dos "serviços derivados" funcionais nas entidades estruturais especializadas, o que aumenta o volume da proliferação horizontal. Trata-se também da presença das "counterpart units" — são elementos estruturais de especialização "em baixo", que correspondem aos "overhead units" criados "em cima", o que é um fenômeno de desintegração vertical. Verifica-se uma reação de "defensiva" da "linha" contra a pressão dos "overhead units" provindos de cima (Cf. SIMON, SMITHBURG e THOMPSON, *ibid.*). Assim a especialização do "serviço de pessoal" no nível superior, adota criações análogas para os níveis inferiores com as "counteparts" nos serviços subordinados (a exemplo dos americanos da "Civil Service Commission", dos "personnel offices" departamentais e nos serviços infradepartamentais).

(83) Como a terminologia dos "serviços auxiliares" (supra: n.º 80), a que se refere ao "Staff" merece uma especial atenção. No fundo, permanecendo sempre no quadro dos termos militares, essa última parece exprimir melhor um fenômeno muito diferente: o da direção de "Cima", separada do "limite da frente", confrontada com a execução "de baixo" (pela "linha"). Assim a diferença terminológica da *linha do Estado Maior* parece mais importante na dimensão vertical que na dimensão do plano horizontal — (tendo sempre um aspecto funcional, mas ligada aqui — e na maioria dos casos — às repercussões estruturais importantes). Realmente todo problema da

xiliary" ("hows of Administration": os serviços de "auxílio" mencionados). As duas funções penetrariam, horizontalmente, tôdas as "ope-

desintegração (cf. esquema: 1.12) torna-se mais plástico se diferenciarmos a "autoridade" (células supremas do Estado-Maior) das "operações táticas", (confiadas ao "pessoal"). Veremos mais facilmente se, por exemplo, nos casos concretos multiplicarmos, as unidades de linha *no ápice* para diminuir o papel do "Staff". A atribuição das funções de "operações" no nível do Staff está em desacôrdo com a colocação dêsse último sôbre o plano dos contatos diretos com os administrados. Aliás, há administrações que só constituem um único "Estado-Maior" (p. ex. um Ministério de Informações). Esse problema terminológico requer uma análise pormenorizada fora do problema das funções "principais" e "derivadas" que discutimos aqui.

rating agencies". Estranhamos realmente que uma tal subdivisão terminológica, baseada sôbre as analogias da organização da armada, se proteja teòricamente: com efeito, o caráter dessas duas categorias de "proteção" é fundamentalmente idêntico. Trata-se aqui antes, das repercussões de certas feições essenciais dos regimes presidenciais assim como a origem histórica do aparecimento dessas noções nos E.U.A. A despeito dos exageros, essas noções nos revelam — no domínio da organização administrativa — uma nova perspectiva que escapou até agora ao observador europeu, é juridicamente incompreensível na maioria dos casos mas que podem prestar um serviço didático.

ORÇAMENTO

Orçamento e Contabilidade

Trad. de Maria de Lourdes Lima Modiano

INTRODUÇÃO

(PARTE II do Relatório da Comissão Hoover) (*)

No setor fiscal, graves deficiências se observam nas operações internas do Governo Federal, deficiências que penetram a fundo em todas as transações governamentais. O orçamento que o Presidente anualmente submete ao Congresso não indica exatamente o custo de cada atividade para o ano seguinte e o sistema oficial de contabilidade, obsoleto e complicado, não demonstra o que se fez com o dinheiro gasto no ano anterior.

Algumas das normas fiscais do Governo Federal datam do tempo de Alexandre Hamilton. Já se revelavam arcaicas numa época em que a despesa total do Governo montava a 4 bilhões de dólares anuais. Hoje, quando o Governo despende mais de 40 bilhões por ano, são completamente inadequadas. Têm sido recomendadas durante anos mas, ainda assim, contribuem para a dispersão de esforços e chegam a prejudicar a boa administração e a iniciativa dos melhores funcionários.

Já é tempo de modernizar-se o sistema contábil do Governo Federal. Sem essa providência, o Congresso, o Poder Executivo e o público não poderão julgar, com conhecimento de causa, o acerto das verbas propostas nem os resultados das despesas realizadas.

REORGANIZAÇÃO DO ORÇAMENTO E DA CONTABILIDADE

Os atuais métodos de orçamento e contabilidade estabelecem confusão no espírito dos membros do Congresso e do público, impossibilitando, também, a eficiência da administração.

Em face dessa triste situação, esta Comissão propõe uma reforma radical dos métodos de elaboração orçamentária e de contabilização das despesas realizadas. A estrutura proposta destina-se

a informar o Congresso e o público sobre dois pontos principais:

1. Em matéria de orçamento: a que se destinam as verbas.

2. Em matéria de contabilidade: que resultados auferem delas os contribuintes.

São duas indagações que se situam no âmago de qualquer sistema fiscal. O atual sistema de orçamento e contabilidade do Governo Federal ou não responde às mesmas ou dá respostas "pela metade". Um bom sistema daria respostas bem exatas.

Orçamento e contabilidade são coisas que andam juntas. As importâncias constantes das previsões orçamentárias são, posteriormente, contabilizadas como empenhadas ou despendidas. As atividades são as mesmas e as contas, por seu lado, devem ser as mesmas. Somente por meio de confronto entre atividades semelhantes e entre a mesma atividade num e noutro ano, poder-se-á julgar a matéria com conhecimento de causa. Somente atribuindo-se ao chefe de cada atividade a responsabilidade financeira de todas as despesas de seu programa, poder-se-á forçá-lo a prestar contas. Somente pela modernização do sistema federal de orçamento e contabilidade será possível dizer-se exatamente quando está custando cada programa e cada projeto. O Governo Federal deve estar em condições de apreciar os resultados com pleno conhecimento.

De acordo com nossas recomendações, o Congresso, o Poder Executivo e o povo não apenas disporão das mesmas informações de que hoje dispõem, mas, ainda, de outras, apresentadas de modo mais compreensível.

Nossas recomendações sobre orçamento estão expostas no Capítulo I do relatório e as recomendações sobre contabilidade, no Capítulo III. No Capítulo II, discutimos a organização interna do Escritório do Orçamento.

CAPÍTULO I

O ORÇAMENTO

REFORMA DO ORÇAMENTO

A elaboração orçamentária e o processo de distribuição de verbas constituem a própria essência da administração e do controle a cargo do Poder Executivo.

(*) *The Hoover Commission Report on Organization of the Executive Branch of the Government* — Mc Graw-Hill Book Company, Inc. New York, Toronto, and London, págs. 32/63). Tradução e divulgação autorizada pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas.

A reforma dos métodos do orçamento e da estrutura de distribuição de verbas é necessidade que se impõe.

O orçamento federal é atualmente um documento inadequado, mal organizado, que não atende como deve aos seus objetivos primordiais de apresentar um plano prático e compreensível das despesas do Governo. É um documento que se vem tornando mais volumoso cada ano, à medida que crescem as necessidades governamentais, mas sua estrutura e o método de sua apresentação não se modificaram. O último orçamento — o de 1949-50 — compõe-se de 1.625 páginas impressas, com cerca de 1.500.000 palavras e somas abrangendo milhares de verbas específicas.

Não há uniformidade nas tabelas de distribuição de verbas. Algumas dotações representam importâncias enormes, outras, parcelas insignificantes. Dotações para o mesmo serviço aparecem em muitos lugares diferentes. Muitas dessas anomalias resultam de acidente histórico.

O Bureau dos Negócios Indianos, por exemplo, tinha cerca de 100 títulos e subtítulos de verbas para as suas despesas durante o ano fiscal de 1947-48, num montante de 50 milhões de dólares. A sua maior dotação era de mais de 11 milhões, enquanto que a menor era apenas de 114,53 dólares.

No extremo oposto vamos encontrar a Administração dos Veteranos com uma dotação de mais de um bilhão de dólares para "salários e despesas", rubrica que nada diz sobre o programa de trabalho daquele órgão.

ORÇAMENTO FUNCIONAL

Recomendação n.º 1

Recomendamos a reforma total dos métodos orçamentários do Governo Federal, pela adoção de um orçamento baseado nas funções, atividades e projetos. É o que chamamos "Orçamento funcional".

Focalizar-se-ia, assim, a natureza e a importância relativa do trabalho que deve ser realizado ou do serviço que deve ser prestado, ao invés de dar-se relêvo apenas às coisas que devam ser adquiridas, tais como serviços pessoais, material, equipamento etc. Estes, afinal de contas, constituem apenas meios de chegar-se a um fim. O principal, no orçamento, é o trabalho ou o serviço que deve ser realizado e o preço desse trabalho ou desse serviço.

Com o tipo de orçamento proposto, concentra-se a atenção nas funções ou atividades — na realização de um objetivo — e não em relações numéricas de funcionários ou em autorizações de compras. Na realidade, esse método de orçamento concentra a ação do Congresso e a administração do Executivo no âmbito e no vulto das diferentes atividades federais. Esclarece bem, peran-

te o Congresso e o público, as realizações e o custo dessas atividades.

Dois exemplos desses dois diferentes métodos de apresentação das previsões orçamentárias, apresentadas no Anexo I, indicam as deficiências dos métodos atuais quanto ao Centro Médico Nacional da Marinha em Bethesda. Esse hospital dispõe atualmente de dotações orçamentárias sob doze diferentes rubricas da Marinha, conforme adiante se vê:

Gabinete do Secretário — despesas diversas, Marinha.

Bureau de Navios — manutenção.

Arsenal — peças de artilharia e depósitos.

Bureau de Abastecimento e Contabilidade — manutenção.

Bureau de Abastecimento e Contabilidade — transporte de material.

Bureau de Medicina e Cirurgia — Departamento Médico da Marinha.

Cinco outras rubricas semelhantes.

Não há uma rubrica única no orçamento, demonstrando a despesa total, atualmente, para o funcionamento de um hospital naval.

Propomos, por exemplo, que, pela adoção de um orçamento funcional, se apresentem as despesas para o funcionamento do Centro de Bethesda, juntamente com outros hospitais navais semelhantes, como programa identificável, sob uma só rubrica de "Tratamento Médico".

É o que se demonstra no primeiro exemplo, constante do Anexo I.

A idéia do orçamento funcional não constitui novidade. Já é adotada nos modernos orçamentos de alguns Estados e de várias municipalidades.

O orçamento funcional não modifica nem desvia a responsabilidade do Legislativo; o Congresso continua com poderes para limitar as despesas orçamentárias. O orçamento funcional proporciona ao Presidente, ao Congresso e ao público em geral, informações mais amplas e mais seguras e esclarece melhor o Congresso sobre o que faz o Governo, quanto faz e quanto gasta. Os programas podem ser apresentados em forma mais clara e eficiente.

Uma das finalidades primordiais do orçamento funcional é proporcionar ao Congresso a possibilidade de melhor examinar as necessidades orçamentárias. Esse exame deve ser feito principalmente na base das realizações e, por essa razão, o Congresso precisa conhecer bem claramente as despesas e o que se propõem a fazer com os recursos orçamentários os órgãos executivos e administrativos que os solicitam. No caso de Bethesda, acima referido, o Congresso, com a adoção do novo sistema, terá diante dos olhos, em todas suas minúcias, as despesas com o funcionamento do hospital, de modo que poderá comparar essas despesas com as do ano anterior e com as despesas de outros hospitais semelhantes.

O Bureau de Navios do Departamento da Marinha, por exemplo, dispõe de 27 dotações, muitas das quais figuram no orçamento sem ligação aparente com aquela repartição. Já se tentou eliminar essa confusão pela adoção de uma estrutura orçamentária adequada. A idéia foi em parte concretizada nas previsões orçamentárias para a Força Aérea, apresentadas no orçamento de 1949-50.

No final dêste relatório, num exemplo pormenorizado sobre os efeitos do orçamento funcional para o Serviço Florestal, demonstramos como as despesas reais para o funcionamento dêsse Serviço não figuram tôdas naquela parte do orçamento, encontrando-se incluídas em vários outros lugares. No atual orçamento, as despesas totais, sob aquela rubrica, são de 26 milhões, enquanto que, com um orçamento funcional, evidencia-se que as mesmas se elevam a 43 milhões.

O MÉTODO PROPOSTO

Na realidade, o primeiro dever das Comissões Orçamentárias (*Appropriations Committees*) é examinar o que foi realizado e o que se propõe seja realizado no período seguinte. Esse exame deve ser feito à luz da experiência anterior. O sistema que propomos deverá habilitar essas Comissões a julgarem com mais facilidade a despesa básica anual e, entre mais outras coisas, decidirem, exatamente, a amplitude que deverão ter os vários programas federais.

O orçamento funcional poderia ser elaborado e estudado mais rapidamente. Não atrasaria nem prejudicaria a ação do Congresso em matéria de orçamento. Asseguraria estimativas de despesas mais completas e, na parte da receita, cifras mais exatas para o período orçamentário subsequente.

Com um orçamento funcional, o exame, por parte do Executivo e do Legislativo, das previsões de execução e das justificações de programas deverá girar em torno de duas questões básicas:

1.º) Que amplitude deverá ter qualquer grande programa ou função governamental em termos de necessidade, de relação com outros programas e de proporção com o total de despesas? Trata-se, essencialmente, de um problema de política pública, que deve ser esclarecido pelas autoridades responsáveis do setor executivo e, eventualmente, pelo Legislativo.

2.º) Quão eficiente e economicamente poderá ser executado o programa governamental aprovado? Em outras palavras, poderá o mesmo volume de trabalho ser executado satisfatoriamente através de outras medidas ou por melhores processos, de custo inferior?

O orçamento funcional habilitaria os administradores a responsabilizarem as autoridades a eles subordinadas, pela fiel execução das determinações do Congresso. Além disso, simplificaria o sistema de informações e de contabilidade.

Estrutura de Discriminação de Verbas e Orçamento Funcional

A atual estrutura de discriminação de verbas, em que se baseia o orçamento, é uma verdadeira colcha de retalhos, resultante de um longo processo de evolução, sem qualquer orientação racional. Em certas partes do orçamento, nota-se excesso de discriminação, em outras, insuficiência. Algumas dotações são de âmbito excessivamente amplo; outras, por demais restritas, por excesso de discriminação. Dotações para a mesma atividade aparecem em diferentes lugares. A despeito das recentes simplificações, a linguagem de certas discriminações continua como um emaranhado de minúcias. Muitas dessas minúcias, a nosso ver, poderão ter tratamento mais uniforme, em forma codificada.

A estrutura de discriminação das verbas não somente prejudica a apresentação das previsões orçamentárias, como afeta a fundo a responsabilidade administrativa e fiscal. A administração departamental torna-se complicada e a responsabilidade fiscal difusa, quando as mesmas repartições ou atribuições são atendidas por dotações diversas.

A estrutura de discriminação das verbas ainda mais se complica pela diversidade de modalidades de autorizações, dotações anuais, não anuais e permanentes, redistribuições, autorizações contratuais e dotações para liquidação de autorizações contratuais. O Congresso, a imprensa e o público sentem-se, assim, não raro confusos quanto à importância total da verba destinada a qualquer projeto constante do orçamento. É fora de dúvida que, de há muito, se deveria ter realizado um estudo completo das atuais métodos de distribuição de verbas, no sentido de simplificação da estrutura de discriminação dos recursos orçamentários, linguagem e normas. A revisão dêsses métodos deveria ser levado a efeito em suas linhas gerais e de acordo com os objetivos básicos de um orçamento funcional.

Recomendação n.º 2

Recomendamos ao Congresso um estudo completo e imediato da estrutura de distribuição de verbas.

O Congresso de há muito se tem interessado em que as repartições apliquem os recursos orçamentários que lhes são atribuídos de modo que não apresentem deficits. Com essa finalidade, várias providências têm sido adotadas quer pelo Congresso quer pelos Presidentes, resultando, finalmente, num sistema de distribuição proporcional. (*apportioning appropriations*)

Com essa medida, as repartições têm que submeter à aprovação do Bureau do Orçamento, trimestralmente, seus pedidos de recursos. Qualquer modificação na distribuição aprovada exige o preenchimento de formalidades para aprovação do Bureau. As distribuições e quaisquer modifi-

cações das mesmas são enviadas por cópia ao Tesouro, para informação.

Mensalmente, as repartições devem prestar contas da situação de suas verbas, indicando obrigações e saldos. Mas êsses relatórios sôbre a situação das verbas são não raro confusos, uma vez que, no tocante aos respectivos compromissos, as repartições podem prestar as informações que quiserem. Ao que parece, nem o Bureau do Orçamento nem o Tesouro examinou ou controlam diretamente essas informações. Além disso, a contabilidade administrativa, tal como determinada pelo Controlador Geral (Comptroller General) não prevê adequadamente os atendimentos dos compromissos nos limites dos recursos existentes. Nestas condições, o Bureau do Orçamento, que aprova, em nome do Presidente, tôdas as divisões de verbas, bem pouco significa para evitar os deficits normais. E é nisso que consiste um dos pontos fracos do atual sistema.

Com os métodos de contabilidade atualmente adotados pelos departamentos e repartições, não é possível exercer-se um contrôle eficiente. As recomendações que damos a seguir quanto à contabilidade encontram justificativa nessa situação.

Separação das despesas de inversão de capital (Capital outlays)

Tanto no orçamento como na contabilidade do Governo Federal observa-se constante confusão pelo fato de se apresentarem juntas as despesas correntes (*current expenditures*) e as de inversões de capital (*capital outlays*). Trata-se de dois tipos de despesa, de natureza essencialmente diversa, que deveriam, por conseguinte, ser apresentadas separadamente, sob as respectivas rubricas no orçamento. E' êste um dos importantes aspectos do orçamento funcional.

As verbas para inversão de capital (*capital outlays*) votadas anualmente, representam apenas uma parte do custo total de numerosos projetos que o Governo Federal inicia ou já tem em execução. Muitas dessas dotações são concedidas para a execução de determinado projeto durante o ano, sem conhecimento da despesa já realizada ou de compromisso autorizado para a conclusão ou melhoria da obra. Isso não é maneira de fazer negócio.

Enquanto os projetos de investimento são cuidadosamente examinados quanto à sua utilidade, prazos e despesas totais prováveis, no momento da respectiva autorização, as despesas totais restantes dos demais projetos dêsse tipo deveriam ser apresentados no orçamento, anualmente, juntamente com as despesas já realizadas. Essas cifras deveriam ser examinadas nos anos seguintes, para mantê-la em dia com o que houver ocorrido.

Recomendação n.º 3

Recomendamos que as previsões orçamentárias dos vários departamentos e repartições governamentais sejam divididas em duas categorias básicas: despesas normais de custeio e despesas de investimento de capital.

ÊSSE TIPO DE ORÇAMENTO JÁ É USADO

Êsse tipo de elaboração orçamentária já foi demonstrado por corporações governamentais, de acôrdo com a Lei de Contrôle de Corporação Governamental, de 1945. As normas atuais de orçamento das corporações governamentais implicam na adoção parcial de muitas dessas simplificações baseadas no orçamento funcional, escrituração acumulada (*accrual accounting*) e separação entre as despesas de inversão de capital e as despesas correntes de custeio. Essas providências já tornaram bem mais flexível a administração orçamentária e mais simples sua elaboração, contabilização e exame.

REDUÇÃO DAS DESPESAS CONSTANTES DO ORÇAMENTO

Tanto o orçamento atual, como sua aplicação, carecem de clareza no tocante ao direito, por parte de Bureau do Orçamento e do Presidente, de reduzirem o montante das verbas votadas, durante o ano a que as mesmas se destinam.

Recomendação n.º 4

Recomendamos, no interesse público, que êste problema seja esclarecido e, de qualquer forma, que o Presidente seja investido de poderes para reduzir as despesas votadas, desde que essa medida não prejudique os objetivos visados pelo Congresso.

CAPÍTULO II

O ÓRGÃO DO ORÇAMENTO

Em seu primeiro relatório, a Comissão de Organização do Poder Executivo referiu-se ao relevante papel que cabe ao órgão do Orçamento (*Office of the Budget*), como órgão "staff" do Presidente. E' através dêle que o Presidente exerce sua autoridade na elaboração das previsões orçamentárias e na execução dos programas de despesas. E' através dêle, também, que o Chefe do Executivo introduz aperfeiçoamentos na administração do setor a seu cargo, recebe pareceres sôbre a reorganização de normas administrativas, examina os pedidos de leis dos departamentos e coordena certas atividades, como, por exemplo, as estatísticas.

O órgão do Orçamento pode constituir o maior instrumento de que dispõe o Presidente, para o contínuo aperfeiçoamento de sua máquina administrativa.

O campo de ação do Poder Executivo aumentou tão tremendamente em vulto e complexidade que o mesmo já não pode conseguir efi-

ciência e economia mercê apenas de um exame anual dos pedidos de recursos orçamentários formulados pelos departamentos. O exame dessas estimativas constitui apenas uma providência final, depois de muitas outras, tôdas elas essenciais à administração presidencial no setor a seu cargo. Ao "staff" do Presidente cabe fazer com que os departamentos elaborem seus programas básicos em harmonia com o programa geral da administração, que elaborem um orçamento capaz de levar a efeito êsse programa de maneira mais econômica possível e que examinem constantemente a própria organização e suas normas de administração, a fim de garantirem a boa administração de seus programas.

O órgão do Orçamento e o Executivo geralmente se encontram num círculo vicioso. A fraqueza da administração de vários departamentos e repartições e, especialmente, a fraqueza de certas divisões de orçamento, não raro deixam para o órgão central do Orçamento (*Office of the Budget*) um grande trabalho na revisão dos detalhes das previsões orçamentárias. O resultado é que aquêle órgão tem que dedicar grande parte de sua atividade e de seu pessoal à tarefa de examinar previsões orçamentárias que deveriam ter sido convenientemente elaboradas pelos departamentos e pelas próprias repartições.

Além disso, a falta de um sistema bem entrosado de cooperação, para o desenvolvimento de um programa conjunto no setor do Poder Executivo, vem, há muitos anos, dando lugar a uma série de orçamentos isolados tornando difícil, senão impossível, coordenar as previsões orçamentárias através de exame e correção.

Tôdas essas dificuldades são, ao mesmo tempo, causa e efeito da maneira pela qual são as previsões orçamentárias apresentadas ao Congresso e da maneira pela qual são as verbas distribuídas. Sem uma reforma do sistema orçamentário geral e sem a adoção de um orçamento de programa ou de execução, o órgão do Orçamento não conseguirá introduzir no Gabinete do Presidente o tipo de trabalho de equipe que o possa servir com eficiência.

DIVISÃO DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

A tarefa principal do órgão do Orçamento (*Office of the Budget*) — a própria essência de seu trabalho — é examinar e corrigir as previsões orçamentárias elaboradas nos departamentos. Essa tarefa cabe, primordialmente, à Divisão de Previsão Orçamentária daquele órgão, que dá ao mesmo a oportunidade de examinar todos os programas do Executivo.

E' êsse trabalho que lhe fornece as informações e a autoridade com que assistirá o Presidente na execução de seu programa geral e no aperfeiçoamento de sua organização e administração.

A cada uma das demais divisões cabe o estudo de determinado problema da administração. O êxito dêsse trabalho muito depende da articulação de cada uma delas com a Divisão de Pre-

visão Orçamentária, uma vez que os funcionários desta, encarregados do exame do orçamento, estão mais em contato com os vários departamentos e seus respectivos programas.

Recomendação n.º 5

Nestas condições, a Comissão recomenda que o exame e a revisão, a cargo da Divisão de Previsão Orçamentária do órgão do Orçamento, sejam feitas, da primeira à última fase, em articulação com representantes, respectivamente, da Divisão Fiscal e da Divisão de Direção Administrativa.

A revisão das previsões orçamentárias deverá contribuir para três tipos principais de trabalho de "staff" e, por seu lado, ser baseada nos mesmos:

- a) estabelecimento de política e programa consistentes para o setor a cargo do Executivo, em conjunto;
- b) aperfeiçoamento de sua organização e direção;
- c) coordenação de certas atividades administrativas comuns a vários departamentos (como, por exemplo, estatísticas e relatórios).

DIVISÃO DE REFERÊNCIA LEGISLATIVA

O primeiro Diretor do Orçamento e as Comissões do Congresso com as quais êle trabalhou, verificaram que todos os objetivos de sistema orçamentário estariam fadados a malôgro se cada Departamento recomendasse, independentemente, as leis que posteriormente exigem distribuição de verbas e despesas. Verificaram, ademais, que o trabalho do Congresso e de seus Comitês se tornaria infinitamente mais difícil se os mesmos tivessem que estudar todo o volume de projetos de leis, na sua maioria sôbre assuntos técnicos, elaborados pelos diferentes departamentos, em competição e sem qualquer consideração pelo programa presidencial.

O referido Diretor iniciou, porisso, o trabalho que é hoje feito no órgão central de Orçamento, começando na Divisão de Referência Legislativa. E' o trabalho de compilar, em face das recomendações recebidas dos departamentos quanto a matéria legislativa, informações para uso do Presidente. Destina-se, em parte, a esclarecer o Chefe do Executivo quanto à conveniência de sancionar ou vetar determinada lei e, em parte, a informar os Departamentos e repartições quanto à maneira pela qual suas recomendações se relacionam com o programa presidencial.

Durante a XVIII Sessão Legislativa, o Bureau do Orçamento forneceu ao Presidente ou aos departamentos executivos pareceres sôbre 5.992 projetos-de-lei e prestou ao Presidente informações sôbre 1.438 leis votadas pelo Congresso.

DIVISÃO FISCAL

Pelo estudo que faz das recomendações legislativas, o órgão central do Orçamento (*Office*

of the Budget) auxilia o Poder Executivo a desenvolver um programa estável. Outro serviço que presta é o de examinar as previsões orçamentárias dos vários departamentos, para verificar se seus programas têm relação entre si e por que forma poderão ser amoldados num programa harmônico e numa política fiscal para toda a Administração.

Esse trabalho apresenta duas dificuldades:

Primeiro, a política fiscal depende menos do vulto das verbas distribuídas do que do *quantum* despendido num ano. As verbas distribuídas e as despesas realizadas não são idênticas e devem ser ambas examinadas, para verificar-se o efeito das despesas governamentais sobre a economia da Nação.

Segundo, tanto as verbas distribuídas como as despesas realizadas são, em geral, apresentadas por Departamentos ou mesmo por repartições, e várias repartições, nos departamentos, poderão estar empenhadas em diferentes aspectos do mesmo programa (como, de fato, acontece, por exemplo, no tocante ao desenvolvimento dos recursos naturais). A adoção do orçamento funcional, que recomendamos, atrairá a atenção para essa inter-relação.

A principal realização da Divisão Fiscal nestes últimos anos foi, possivelmente, a introdução do "Budget Preview" (orçamento prévio) que apresenta em maio as previsões orçamentárias que constarão do documento a ser enviado ao Congresso do mês de janeiro seguinte. Esse orçamento prévio auxilia a determinação da política presidencial para o orçamento seguinte e estabelece a orientação que deverá ser seguida pelos departamentos na elaboração de suas previsões orçamentárias.

Recomendação n.º 6

A Comissão recomenda maior contacto entre as divisões do órgão central do Orçamento (*Office of the Budget*) e destas com certas repartições, como o corpo de assessores pessoais do Presidente, o Departamento do Tesouro, o Consultor Econômico e a Junta de Recursos de Fiança Nacional (*National Security Resources Board*).

DIVISÃO DE DIREÇÃO ADMINISTRATIVA

Através, principalmente, de sua Divisão de Direção Administrativa, o órgão central do Orçamento (*Office of the Budget*) fornece ao Presidente pareceres sobre a organização geral e direção dos departamentos e repartições.

O *Office of the Budget* compreendeu que a Divisão de Direção Administrativa deve obter informações da Divisão de Previsão Orçamentária. Não conseguiu, porém, aproveitar da mesma forma a contribuição que o trabalho da direção administrativa poderia dar na elaboração das previsões orçamentárias e para conseguir economia nas despesas departamentais.

O orçamento para o ano fiscal de 1950 foi o primeiro no qual o *Office of the Budget* se pro-

nunciou sobre o *quantum* que cada departamento necessitava até certo ponto na base de critérios definidos, que indicam o número de funcionários necessários para o desempenho de determinado volume de trabalho normal. Esses critérios, chamados "staffing guides" aplicam-se principalmente aos serviços comuns, tais como pessoal, contabilidade e pagamentos.

A única maneira do órgão central do orçamento livrar-se de lidar com um volume insuportável de minúcias orçamentárias será dar maior relevo ao aperfeiçoamento da administração dos departamentos, particularmente das suas divisões de orçamento.

E' indispensável que cada departamento e cada órgão disponha de uma boa divisão de orçamento e de um bom programa de aperfeiçoamento de sua administração. O *Office of the Budget* deve poder trabalhar dispondo de repartições auxiliares em todos os órgãos, para que o Presidente possa implantar sólidos princípios de organização e normas econômicas de administração no serviço público federal. Em nosso primeiro relatório, o capítulo dedicado à Administração Departamental descreve mais minuciosamente as reformas que se impõem.

O Governo, a desejo do Executivo e do Legislativo, está iniciando um período de vigorosa reorganização. Para isso, o Presidente necessita dispor não apenas de poderes mas, ainda, de pessoal competente, de estado-maior, para trabalhar em seu Gabinete e levar a efeito as reformas que se impõem. A Divisão de Direção Administrativa do órgão central do orçamento, que prestou assistência técnica na elaboração dos planos de reorganização de acordo com as leis de Reorganização de 1939 e 1945, deverá constituir o núcleo desse trabalho.

Essa Divisão deverá ser ampliada e reforçada. Não se deve, porém, pensar que a mesma poderá realizar sozinha essa tarefa. À Divisão de Direção Administrativa cabe apenas ser o núcleo do trabalho de "staff" do Presidente para o aperfeiçoamento da organização e da administração.

Outro problema de direção administrativa são os serviços fora da capital. Nesse particular faz-se mister melhorar o trabalho de "staff" no *Office of the Budget*.

Os assuntos do Governo Federal são tratados inicialmente nos seus serviços fora da sede do Governo. Cerca de 90% dos funcionários federais exercem suas atividades fora de Washington. Faz-se mister, portanto, dentro do Governo, uma autoridade responsável pelo estudo constante das atividades afetas àquelas repartições e pela simplificação e coordenação do trabalho das mesmas.

Segundo as conclusões a que chegaram os nossos funcionários, os serviços federais fora da capital estão a exigir séria atenção. Esse problema foi focalizado no nosso primeiro relatório, no Capítulo III — "Administração Departamental".

Recomendação n.º 7

No tocante aos orçamentos dos Departamentos de Estado e respectivas repartições, o órgão central do Orçamento deverá dar importância ao estabelecimento de normas e diretrizes que regulem as previsões orçamentárias e determinam a realização de um trabalho mais completo por parte dos próprios departamentos, mais do que à tarefa, a cargo de seus funcionários, da revisão, em todas as minúcias, das previsões orçamentárias elaboradas nos departamentos. Seu objetivo deve ser o orçamento funcional. O trabalho de pesquisa sobre a administração, principalmente no tocante aos serviços fora de Washington, deverá merecer maior atenção.

PUBLICAÇÕES

Quanto às publicações do Governo Federal há necessidade de maior coordenação. O montante das despesas de impressão do Governo, na Imprensa Oficial, no ano fiscal de 1947, foi de cerca de 47 milhões e meio de dólares, correspondente a, aproximadamente, 14 bilhões de trabalhos impressos. Essas cifras representam um aumento de 27 milhões de dólares de despesa e de 10 e meio bilhões de impressos em 20 anos. Além da Imprensa Oficial, existem, em várias repartições, 133 tipografias e 256 oficinas de publicação, representando uma despesa anual de 25 milhões de dólares.

Esse aumento no número de impressos reflete-se, de certo modo, no acréscimo das franquias postais para os departamentos nestes últimos anos, que se elevaram de uma estimativa de 9.347.505, de dólares no orçamento relativo ao ano fiscal de 1930, para cerca de 76.608.338 dólares no ano fiscal de 1948.

E' preciso examinar esses relatórios, para acabar com qualquer duplicação, fazer cessar as publicações que se tornarem desnecessárias e coordenar o trabalho da Imprensa Oficial. Como muitas das publicações oficiais são de natureza rotineira, bastará, para atender a esse serviço, um pequeno número de funcionários o que representará grande economia.

Recomendação n.º 8

A Comissão recomenda que se confiram ao Presidente poderes e meios para supervisionar todas as publicações oficiais de sua jurisdição e que essa função seja delegada a um funcionário categorizado do órgão central do Orçamento.

COORDENAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ESTATÍSTICA

Nas repartições de estatística, nosso pessoal verificou que, no ano fiscal de 1947, cerca de 10.500 funcionários em umas cinquenta repartições civis do Governo, estavam empenhados nesse trabalho, representando uma despesa de cerca de 43 milhões de dólares.

A pesquisa estatística e suas publicações constituem a própria essência da administração pública e são indispensáveis ao estudo e à compreensão da vida econômica e social. Aquêles

serviços apresentam, porém, inúmeras falhas. Os funcionários carecem de treinamento. Além disso, não há a devida coordenação, há duplicação de função, conflitos de jurisdição, falta de confronto, ausência de normas, de definições e de classificações. As publicações são contraditórias, há deficiências em determinados setores e lacunas nos dados coligidos. Além disso, verifica-se excesso de minúcias e as publicações saem com atraso. Há nove Comissões Parlamentares tratando do assunto.

O *Office of the Budget* dispõe de uma Divisão de Normas Estatísticas (*Statistical Standards*) mas precisa funcionar com mais vigor. Além disso, não tem poderes suficientes para forçar uma reforma.

Recomendação n.º 9

Nestas condições, a Comissão recomenda sejam conferidas ao Presidente poderes para levar a efeito uma reforma dos serviços de estatística e que esses poderes sejam por ele delegados ao Diretor da Divisão dos Serviços Estatísticos do órgão central do Orçamento (*Office of the Budget*). Ficaria, assim, definitivamente definida a responsabilidade da reforma.

Outras recomendações são formuladas por esta Comissão, na parte do presente relatório que trata dos Serviços de Estatística Oficial.

Pelas investigações realizadas, verifica-se que, através de maior coordenação e eliminação da duplicação de trabalho e das lacunas, o que se conseguiria mercê da distribuição dos trabalhos de estatística, muita economia poderia ser realizada anualmente e os serviços de estatística seriam feitos com maior eficiência e utilidade para o público.

CAPÍTULO III**REORGANIZAÇÃO DA CONTABILIDADE OFICIAL****CONTABILIDADE**

A execução do sistema de contabilidade oficial afeta todos os demais problemas administrativos.

As operações financeiras do Governo precisam ser controladas, com mais rigor até do que as da indústria privada. A manutenção da integridade financeira interessa a própria confiança da nação e os padrões de moral de todo o povo. Na indústria privada, uma falha nessa integridade afetará o bolso e abaterá o moral de alguns, mas sua falha nos negócios públicos afetará o moral de todos.

As diretrizes gerais e os métodos de administração dos dinheiros públicos devem ser claramente definidos e as responsabilidades firmemente fixadas.

As complicações dos exames e balanços prejudicam, porém, a eficiência em todas as atividades.

des e uma das primeiras medidas para chegar-se a uma economia nas operações governamentais seria o aperfeiçoamento do sistema contábil.

Há muitos anos vêm sendo introduzidos na indústria privada novos métodos de contabilidade, muitos dos quais deveriam ser adaptados às operações do serviço público.

A situação não tem passado despercebida. Membros do Congresso e do Governo Federal têm, repetidamente, protestado contra muitos aspectos das atuais normas de orçamento e contabilidade.

Objetivos da Contabilidade

A contabilidade pública deve atender a vários objetivos. Constitui ela instrumento indispensável à direção diária normal dos negócios administrativos do Governo. Revela a situação das verbas, a que ponto são executados as previsões orçamentárias, o andamento da receita e da despesa, as despesas de custeio e outras. Fornece a base para os resumos de relatórios financeiros que o Executivo envia ao Legislativo e que são publicados para conhecimento do povo. Finalmente — o que é não menos importante — a contabilidade define as responsabilidades quanto à administração e ao emprego dos dinheiros públicos, possibilitando assim a verificação da competência administrativa de um representante do Poder Legislativo — o Controlador Geral.

O Sistema Contábil Atual

O atual sistema de contabilidade oficial consiste em dois tipos de contas: a escrituração fiscal e a escrituração administrativa.

A escrituração fiscal corresponde à escrituração geral mantida, principalmente, no Departamento do Tesouro. Essa escrituração compreende as operações fiscais correspondentes a renda, guarda de dinheiro público, dívida pública e moeda. O Controlador-Geral não trata da forma por que é feita essa escrituração nem do texto das informações em que a mesma se baseia. Também pouco verifica a escrituração dos bens ou das despesas.

De acôrdo com o artigo 309 da Lei de Orçamento e Contabilidade de 10 de junho de 1921,

“... O Controlador Geral estabelecerá as fórmulas, sistemas e normas para a distribuição administrativa das verbas e para a contabilização dos recursos dos vários departamentos e órgãos, bem como para o exame administrativo das contas das autoridades fiscais e reclamações contra a União (31 U.S.C., sec. 49)”.

A autoridade do Controlador-Geral limita-se, assim, por lei, a regular as contas administrativas. As contas fiscais e outras escapam à sua alçada.

O Controlador-Geral, vez por outra, tem expedido regulamentos determinando pormenoriza-

damente a forma dessas contas. O último foi o Regulamento n.º 100, que data de alguns anos atrás. Não se tem preocupado muito, porém, com a escrituração de bens ou de despesas de custeio. Estas contas têm sido contabilizadas principalmente pelos departamentos, com a assistência do Tesouro.

Um sistema completo e moderno de contabilidade pública abrangerá tanto as contas fiscais como as gerais e administrativas ou departamentais. Todos esses sistemas de contabilidade deveriam ser regulados pela mesma autoridade, para que pudessem integrar um sistema. Com algumas normas estabelecidas pelo Tesouro, outras pelos departamentos e outras, ainda, pelo Controlador-Geral, não foi possível ainda, nestes últimos 27 anos, desde a promulgação da Lei do Orçamento e Contabilidade, chegar-se a um sistema satisfatório.

Reconhecendo essa situação, o Secretário do Tesouro, o Controlador-Geral e o Diretor do Bureau de Orçamento organizaram-se num comitê voluntário, para assentarem as reformas necessárias em todo o sistema de contabilidade.

Em carta datada de 20 de outubro de 1948, o Controlador-Geral apontou aos departamentos e repartições governamentais as dificuldades existentes e anunciou um amplo programa:

“... destinado ao pleno desenvolvimento de bons serviços de contabilidade em todas as repartições, para servirem à Administração como instrumento de trabalho em termos de informações financeiras e controle. O programa considera, ao mesmo tempo, normas de contabilidades e de relatórios financeiros para todo o Governo, atendendo às necessidades do Executivo e do Legislativo. A execução dos serviços de contabilidade dentro das repartições deverá ser feito em bases flexíveis, à luz de vários tipos de problemas de administração e funcionamento, com relatórios fiscais completos e exames de contas.”

O Controlador-Geral diz mais:

“Com referência à minha responsabilidade na determinação de sistemas de contabilidade, considero que devo incentivar as repartições a exercerem iniciativa e assumirem responsabilidade na solução de seus problemas de contabilidade. A par disso, pretendo, à medida que o programa for sendo executado, determinar as necessidades principalmente em termos de normas, princípios e fórmulas básicas, processos e terminologia.”

São bem acertados esses esforços, mas esta Comissão é de parecer que não bastam corretivos voluntários. Faz-se mister instituir um sistema definido, permanente, através de legislação e organização. Na verdade, a admirável iniciativa do Secretário do Tesouro, do Controlador-Geral e do Diretor do Bureau do Orçamento seria grandemente reforçada se houvesse uma autoridade responsável, com poderes para manter a reforma da contabilidade. Uma vez que a responsabilidade desse serviço cabe ao Executivo, propõe-se que essa autoridade seja um Contador-Geral, que será encarregado de um novo Serviço de Contabilidade no Departamento do Tesouro.

Recomendação n.º 10

Nestas condições, a Comissão recomenda que:

a) Seja nomeado um Contador-Geral, subordinado ao Secretário do Tesouro, com poderes para determinar os métodos gerais de contabilidade e normas de escrituração. Esses métodos deverão ser submetidos à aprovação do Controlador-Geral, de acordo com as atribuições a este conferidas pelo Congresso.

b) O Contador-Geral, num relatório básico, deverá reunir as contas das repartições, resumindo-se para serem apresentadas como relatórios financeiros destinados a informar o Chefe do Executivo, o Congresso e o público. (Ver organograma junto).

De acordo com essa recomendação, seria criado um cargo no Departamento do Tesouro, cujo ocupante teria poderes para estabelecer um sistema único de contas fiscais e para, como representante do Poder Executivo, elaborar, juntamente com o Controlador-Geral, um sistema de contabilidade administrativa. Ao Contador-Geral caberia também supervisionar as atividades contábeis dos departamentos, em todo o setor executivo, e assistir os departamentos na execução de suas atribuições contábeis.

Não nos parece haver incompatibilidade entre a atual situação do Controlador-Geral e a criação do cargo de Contador-Geral.

Liquidação de Contas e Reclamações

O artigo 305 da Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921 determina que:

"... Todas as reclamações e pedidos, de qualquer espécie, formulados pelo Governo dos Estados Unidos ou contra este, e todas as contas, quaisquer que sejam, em que figure o Governo dos Estados Unidos, quer como devedor, quer como credor, sejam resolvidas ou ajustadas no Escritório Geral de Contabilidade (*General Accounting Office*) — (31 U.S.C. sec. 71).

Durante anos a interpretação desse dispositivo legal foi feita em pareceres e decisões do Controlador-Geral.

No desempenho dessas atribuições legais, o Controlador-Geral exige que as repartições administrativas do setor executivo submetam ao Escritório Geral de Contabilidade os recibos e documentos comprobatórios relativos às várias transações, para exame e "liquidação". Trata-se de um sistema bastante oneroso, pois significa o transporte de enormes volumes de documentos remetidos de todos os cantos do país para Washington, a fim de serem examinados, um por um, no Escritório Geral de Contabilidade.

Aquêle Escritório fica abarrotado de papéis de toda espécie e 10.000 funcionários são necessários para examiná-los. O Escritório Geral de Contabilidade representa uma despesa anual de 30 milhões e já está precisando de um novo prédio para abrigar o pessoal e os papéis. Metade daqueles funcionários e metade da verba são absorvidas pelo trabalho de exame de cada nota de despesa e respectivos comprovantes.

Impõe-se uma providência para que o exame das notas de despesas seja feito em pontos acordados entre o Controlador-Geral e os responsáveis pelos departamentos interessados. Foi o que se fez durante a guerra, no caso do Departamento de Guerra.

Recomendação n.º 11

Nestas condições, a Comissão recomenda:

a) eliminar-se, na medida do possível, a remessa para Washington de milhões de notas de despesas e comprovantes.

E' evidente que o Controlador-Geral deve continuar a pronunciar-se sobre os processos administrativo-fiscais; conferir e verificar se está sendo bem interpretada a legislação sobre a distribuição de verbas; verificar a eficiência dos serviços de contabilidade e outras tarefas administrativas e informar o Congresso sobre o assunto.

b) mas esta Comissão, tendo em vista o fantástico aumento de minúcias, recomenda seja adotado um processo de amostragens *in loco*, nos lugares onde são administrativamente conferidos os documentos, eliminando-se muitas das praxes atuais de remessa de todos os documentos para Washington.

A recomendação não visa a enfraquecer o controle das despesas por parte do Legislativo, mas:

1.º) diminuir a enorme carga de trabalho do executivo e

2.º) simplificar o trabalho das repartições executivas, no exame das despesas que devem ser "liquidadas" pelo Escritório Geral de Contabilidade.

Outras Recomendações

Nossos funcionários de contabilidade recomendam seja adotado um método de escrituração progressiva ou acumulada (*accrual*) tanto da renda como das despesas. Recomendam a simplificação ou eliminação do atual sistema de garantia (*warrant*). Para os departamentos, propõe normas, métodos, nomenclatura, melhor levantamento da dívida pública, visando a reduzir o número de funcionários e a burocracia.

Recomendação n.º 12

A Comissão subscreve essas recomendações.

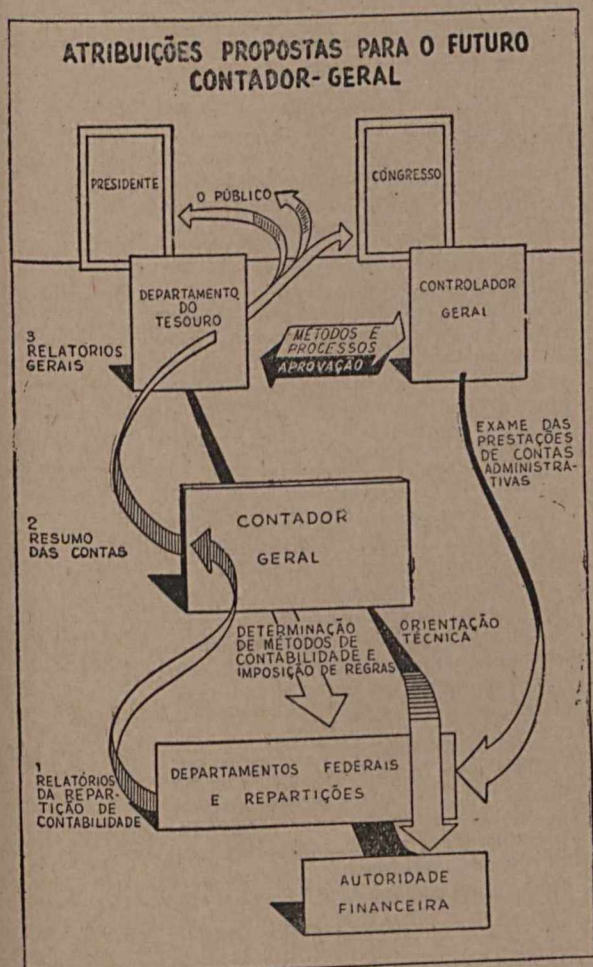
O sistema de fiança em títulos, atualmente usado, muito concorre para aumentar as despesas e a burocracia nos departamentos, principalmente no do Tesouro, onde se encontram as listas de companhias e de títulos de fiança autorizadas.

Com esse sistema, cerca de 558.000 funcionários, dos quais se exige fiança, têm que pagar os próprios títulos fornecidos por companhias privadas, num total anual de prêmios de cerca de 2 milhões, quando as reposições (*recoveries*) são, em média, de 230 dólares por ano.

O problema, a nosso ver, poderia ser resolvido de melhor forma, com a instituição de um fundo de garantia no Tesouro, para o qual concorreriam os funcionários que devam dar fiança.

Recomendação n.º 13

Recomendamos, outrossim, que o Congresso prossiga nos seus estudos sobre o seguro-fidelidade para os funcionários governamentais responsáveis por dinheiros públicos, até chegar-se a um processo mais simples e menos dispendioso.



ANEXO I

EXEMPLOS DE ORÇAMENTO FUNCIONAL

Exemplo 1 — Serviço Médico da Marinha

No quadro junto encontra-se nosso primeiro exemplo da aplicação do orçamento funcional, apresentando o Serviço Médico do Departamento da Marinha tal como figura no orçamento para 1947-48 (págs. 661-662) e tal como deveria aparecer num orçamento funcional.

O ATUAL MÉTODO DE ORÇAMENTO DO SERVIÇO MÉDICO

A coluna 1 reproduz a parte do Orçamento Federal que abrange as principais dotações para o Serviço Médico da Marinha. Observar-se-á que outras dotações para esse serviço constam de outras partes do orçamento da Marinha, embora claramente identificáveis. O exame dessa coluna

revelará que pouca ou nenhuma informação aparece nesse orçamento, que permita a compreensão dos vários programas do Serviço Médico Naval ou a verificação do que está realizando esse Serviço.

O ORÇAMENTO FUNCIONAL SUGERIDO PARA O SERVIÇO MÉDICO

A coluna 2 do quadro apresenta todo o programa de funcionamento do Serviço Médico Naval, dividido em seus principais subprogramas. Os subprogramas estabelecidos baseiam-se nas necessidades da administração, para seu perfeito funcionamento. Na parte descritiva, apresenta-se, em linhas gerais, a natureza do trabalho que deve ser realizado, os principais elementos de despesa envolvidos, bem como os recursos orçamentários necessários para cada um desses elementos.

Essa forma de apresentação do orçamento muito facilitaria a escrituração subsequente das despesas e o relatório, possibilitando a demonstração do andamento dos trabalhos e das realizações. Facilitaria também a fixação da responsabilidade administrativa quanto ao trabalho que deva ser realizado, o que é de suma importância.

As verbas para investimento de capital, que porventura sejam solicitadas para o Serviço Médico, aparecerão separadamente nos capítulos referentes a "Despesas de inversão de capital" (*capital outlays*), do orçamento da Marinha, sob o título de "Facilities for the Medical Service".

RELAÇÕES E INFORMAÇÕES NUM ORÇAMENTO FUNCIONAL

A coluna 3 do quadro mostra o tipo de informações que devem ser submetidas à aprovação dos Comitês de Distribuição de Verbas das duas casas do Legislativo, para serem publicadas. Serão também publicados outros dados considerados necessários ou de utilidade para esses Comitês, ou que surjam durante as suas reuniões.

Os esclarecimentos encaminhados inicialmente explicam a significação e o âmbito de cada subprograma (por atividade ou por subunidade, quando provida de dotação), as modificações quanto à importância em comparação com os anos anteriores, bem como um relato dos trabalhos realizados ou em vias de realização. Outros dados poderão ser apresentados em forma de tabelas, confrontando o volume de trabalho com o custo por unidade e outras minúcias que possam ser consideradas necessárias para a avaliação das solicitações de verbas. Mostramos, no quadro, como esses dados devem ser apresentados quanto a um hospital naval.

Exemplo 2 — O Serviço Florestal

Para melhor ilustrar a aplicação do orçamento funcional, escolhemos o Serviço Florestal do Departamento de Agricultura e mostramos:

1.º) como é ele atualmente apresentado no orçamento para 1949-50 e

2.º) como poderia ser apresentado num orçamento funcional.

O ATUAL MÉTODO DE ORÇAMENTO DO SERVIÇO FLORESTAL

Tal como é atualmente elaborado o orçamento para o Serviço Florestal, essa rubrica abrange 18 páginas e meia, impressas em tipo miúdo, do orçamento geral. As estimativas giram em torno de 16 itens diferentes, cada um dos quais constituindo uma dotação. Cada item ocupa, em média, uma página de tabelas explicativas, apresentando esclarecimentos principalmente na base da classificação.

Esses 16 itens ou grupos, que atualmente constituem as previsões orçamentárias daquele Serviço, estão divididos mais ou menos ao acaso. Não seguem qualquer orientação organizacional ou funcional. Não especificam as realizações nem indicam as funções. E' sòmente pela leitura das três colunas verticais de números, organizadas por objetivo, que se pode ter uma idéia dos programas essenciais, se os mesmos estão sendo realizados com êxito ou se falharem e do efeito das mudanças de situação sòbre a futura natureza dos programas.

Os 16 grupos não distinguem entre despesas correntes, de custeio, e despesas de inversão de capital (*capital outlays*). Pelos títulos, vê-se que há verbas que se destinam principalmente a aquisições representando inversão de capital; outros, representam evidentemente despesas de custeio, mas se examinados mais detidamente, revelarão abranger também inversão de capital.

Os serviços Florestal tem uma receita anual de cerca de 24 milhões, o que deveria constar do seu orçamento, uma vez que certas porcentagens dessa receita figurem em algumas consignações, como se verá adiante.

Finalmente, as 16 dotações concedidas ao Serviço Florestal não abrangem tôdas as despesas necessárias ao seu custeio. Há várias outras dotações, algumas delas concedidas diretamente à Secretaria de Agricultura, que contribuem para a manutenção daquele Serviço. Com êsses recursos suplementares, o Serviço Florestal dispõe, para seu custeio, de recursos bem superiores aos indicados no orçamento. Essa transferência de recursos orçamentários, no âmbito administrativo, que se faz em larga escala em todos os grandes departamentos e repartições governamentais, tornam mais ou menos sem significação o atual método de orçamento e prejudicam o sistema da distribuição de verbas em vigor no Congresso. Sòmente um orçamento funcional poderá esclarecer e corrigir essa situação.

SERVIÇO FLORESTAL

Tal como apresentado no orçamento 1949-1950.

N.B. — As partes em *itálico* adiante são comentários da Comissão e não aparecem no orçamento em exame.

	Proposta orçamentária 1949/50
1. Despesas gerais de administração .. (<i>Este tópico, absolutamente, não inclui tôdas as despesas administrativas do Serviço. Há vários anos que não apresenta aumento significativo</i>)	\$ 655.000
2. Proteção e administração das florestas nacionais (<i>Este item representa o grosso das despesas de custeio e abrange consideráveis despesas de inversão de capital — capital outlays —</i>)	\$26.489.500
3. Combate aos incêndios das florestas (<i>Trata-se de cifra nominal. O Serviço dispõe ainda da receita pelo pagamento da extinção de incêndios em florestas de propriedade estadual ou privada</i>)	\$ 100.000
4. Pesquisas florestais e sòbre administração de florestas e pastagens . (<i>Este tópico corresponde a pesquisas quanto ao contròle de incêndios, silvicultura, contròle de lençóis d'água e administração de florestas e pastagens. Está incluído no mesmo a receita proveniente do arrendamento e venda de equipamento e material a repartições não federais, que cooperam no contròle de incêndios</i>).	\$ 2.812.500
5. Produtos florestais (<i>Este item inclui o custeio do grande Laboratório de Produtos Florestais, não havendo, porém, referências ao volume e a natureza do trabalho ou experiências, nem a qualquer descoberta</i>)	\$ 1.172.000
6. Investigações sòbre recursos florestais (<i>Este item prevê recursos para o custeio de amplo estudo das florestas e investigações sòbre economia florestal. Também há receita, incluída no item 4, acima</i>). Subtotal anual das dotações específicas	\$ 866.000 \$32.095.000
7. Trilhas e estradas nas florestas .. (<i>Este item destina-se à construção, reconstrução e manutenção de estradas e atalhos — não de rodovias principais nas florestas nacionais. Há receita constante do item 4</i>).	\$ 9.752.000
8. Cooperação no combate aos incêndios florestais (<i>Corresponde à contribuição do Governo Federal aos Estados, no contròle de incêndios nas terras de exploração de madeira</i>).	\$ 9.000.000
9. Cooperação agrícola e outras, para florestas particulares (<i>Este tópico refere-se à orientação aos fazendeiros e outros proprietários de florestas, sòbre manutenção da produção e utilização racional dos recursos madeireiros</i>).	\$ 814.500

10. Aquisição de terras para as florestas nacionais	\$ 401.000
<i>(Aquisição de terras florestais, de acordo com a Lei Weeks, de 1911. Inclui custeio de estudos)</i>	
11. Aquisição de terras florestais (Floresta Nacional Superior, Minnesota)	\$ 100.000
<i>(Aquisição de terras florestais e estudos, de acordo com a Lei de 1948).</i>	
12. Aquisição de terras (para sete florestas nacionais nos Estados Ocidentais de Utah, Nevada e Califórnia)	\$ 142.000
<i>(Trabalhos de avaliação e outros, relativos à aquisição de terras).</i>	
<i>(As transferências de fundos para o Serviço Florestal ou do mesmo para outros ocupam quatro páginas de tabelas, neste ponto).</i>	
Total anual das dotações específicas	\$53.304.500
13. Pagamentos para fundos escolares no Arizona e Novo México	\$ 55.000
<i>(Dotação permanente para o fundo geral)</i>	
14. Pagamento a Estados e Territórios	\$ 5.995.000
<i>(Dotação permanente, correspondente a 25% da renda líquida das florestas nacionais, arrecadada pelos Estados onde as mesmas estão situadas).</i>	
15. Estradas e atalhes para Estados	\$ 2.398.000
<i>(Dotação permanente, correspondente a 10% da renda líquida das florestas nacionais, arrecadada pelos Estados onde as mesmas estão situadas).</i>	
Total das dotações permanentes	\$ 8.448.000
Total das dotações gerais e específicas do Serviço Florestal	\$60.752.500
16. Trabalho cooperativo	\$ 5.300.000
<i>(Este item corresponde a contribuições pelo uso das florestas por particulares. É empregado para vários fins, em benefício das florestas quer nacionais quer de propriedade particular).</i>	
Total Geral, Serviço Florestal	\$66.052.500

Os itens acima enumerados são apoiados por tabelas, na maioria dos casos por objetivo, preenchendo mais de 18 páginas impressas em tipo miúdo.

ORÇAMENTO FUNCIONAL SUGERIDO PARA O SERVIÇO FLORESTAL

Propomos, no esboço que damos a seguir, considerar-se como funções principais do Serviço Florestal:

1.º) proteção e administração das florestas nacionais e

2.º) pesquisas florestais.

Tanto quanto possível, pelos dados de que dispunhamos, reunimos as estimativas orçamentárias para cada uma dessas funções.

A primeira delas — que é a principal — foi dividida, grosso modo, entre despesas normais de custeio (*current operating costs*) e despesas de

inversão de capital (*capital outlays*), para mostrar como pode ser feita essa divisão. Sob a rubrica "Proteção e Administração", as despesas normais de custeio dos serviços foram, então, divididas em 10 tipos de atividade ou programas. Muitas delas podem ser ainda subdivididas, para demonstrar a importância de certos subprogramas. Em cada um dos casos deve-se dar, em poucas palavras a natureza do trabalho, os elementos envolvidos em sua realização, uma pequena apreciação dos resultados e o âmbito ou tendência do trabalho projetado. Essa explicação ou justificação dos programas de funcionamento deverão ser apresentados de modo satisfatório em quatro ou cinco páginas do orçamento.

Na parte relativa aos investimentos de capital e melhoramentos, os títulos indicam as categorias de despesa a que se destinam as verbas do Serviço Florestal. Não conseguimos separar as despesas de manutenção e outras, freqüentemente incluídas nas dotações para inversão de capital (*capital outlays*). Daí, darmos cifras apenas aproximativas.

No conjunto total das florestas nacionais apresentamos, porém, uma cifra que inclui, aproximadamente, todas as despesas de custeio e de investimento de capital em relação com essas florestas. Alguns programas, tais como o de controle da ferrugem do pinheiro branco, e de combate a pragas e controle de enchentes, são atualmente financiadas por dotações constantes de outras rubricas do Departamento de Agricultura.

Na parte referente à outra atribuição principal do Serviço Florestal — pesquisas — apresentamos as principais subfunções ou subprogramas. Devem ser tratados da mesma forma que os programas de operações, na parte relativa às florestas nacionais.

Dois outros itens principais completam o total geral do Serviço Florestal. São eles: 1) trabalho cooperativo com usufrutuários das florestas nacionais e 2) pagamentos por força de leis relativas a cooperação estadual e privada em assuntos florestais. Esses itens estão apresentados separadamente, por envolverem o uso de recursos particulares ou legados, para determinadas obras com os Estados e com proprietários particulares de florestas.

SERVIÇO FLORESTAL

Apresentação sugerida para um orçamento funcional

(Os números usados são aproximados)

Números da proposta orçamentária de 1949/50, redistribuídos

I. Florestas nacionais

A. Proteção e administração

1. Atividades gerais de administração e guarda \$ 7.300.000 *

2. Contrôl de incêndios nas florestas	\$ 7.400.000 *
3. Contrôl de pragas e doenças vegetais	\$ 2.276.650
4. Administração madeireira (desenvolvimento e corte)	\$ 4.300.000
5. Administração dos pastos (pastagens)	\$ 1.097.000
6. Uso para fins recreativos (medidas sanitárias e de segurança)	\$ 599.000
7. Administração do uso das terras	\$ 620.000
8. Administração dos recursos hidráulicos	\$ 44.000
9. Conservação dos benefícios	\$ 13.297.000
10. Pagamentos aos Estados (ao invés de impostos)	\$ 6.050.000
Total para proteção e administração	\$ 42.983.650

B. Investimentos de capital e melhoramentos

1. Aquisição de terras para florestas nacionais	\$ 1.225.730
2. Obras de contrôl de enchentes	\$ 1.941.600
3. Construção de estradas e atalhos	\$ 1.752.000
4. Construção de outros melhoramentos	\$ 213.000
5. Reflorestamento de terras florestais	\$ 1.268.000
6. Revogação de terras florestais	\$ 758.000

Total Geral de inversões de capital e melhoramentos \$ 7.158.350

Total Geral para as florestas nacionais \$ 50.142.000

Renda das florestas nacionais, proveniente do uso das terras e venda de produtos \$ 23.980.000

II. Pesquisas florestais

A. Pesquisas florestais e de administração de pastos	\$ 2.862.000
B. Aproveitamento de produtos florestais	\$ 1.200.950
1. Laboratório de Produtos Florestais	(\$ 858.000)

C. Inquéritos sobre recursos florestais	\$ 885.300
Total para pesquisas florestais	\$ 4.948.250

C. Inquéritos sobre recursos

III. Trabalhos em cooperação — Serviço Florestal e particulares que usam as florestas nacionais.

Cifras de 1949/50, redistribuídas

A. Proteção e administração

1. Administração de florestas e pastos	\$ 275.000
2. Serviços de guarda	\$ 109.000
3. Contrôl de incêndios nas florestas	\$ 985.000
4. Conservação dos melhoramentos	\$ 550.000
5. Administração madeireira	\$ 2.736.000
6. Compensação aos cooperadores	\$ 100.000

Total para proteção e administração \$ 4.755.000

B. Obras de melhoramentos

1. Construção de melhoramentos	\$ 520.000
2. Reflorestamento	\$ 25.000

Total para melhoramentos \$ 545.000

Total para trabalho em cooperação (conta de depósitos) \$ 5.300.000

IV. Cooperação estadual e privada

A. Prevenção de incêndios e proteção	\$ 9.000.000
(Lei Clarke-McNary)	
B. Lavouras e outros serviços florestais particulares	\$ 814.500
Total para cooperação estadual e privada	\$ 9.814.500

Cada um desses programas ou projetos deverá ser acompanhado por notas explicativas e relações que os documentem.

(*) Estimativas acrescidas de \$ 4.000.000, necessárias para o contrôl de incêndios.

DOCUMENTAÇÃO

Apontamentos de Arquivística

MARCÍLIO VAZ TORRES
(Continuação)

A "Revista do Serviço Público" prossegue, neste número, a publicação do trabalho "Apontamentos de Arquivística", como contribuição aos que dedicam ou pretendem dedicar suas atividades a interessante setor da documentação. Trata-se de um estudo de inegável utilidade prática, cuja divulgação foi iniciada em nosso número de agosto de 1953, continuando nos de setembro e dezembro do mesmo ano e janeiro, fevereiro, junho e agosto do corrente ano.

XVI — MÉTODO DOS FILES

Hoje, nos Estados Unidos da América do Norte, o "Filing" compreende não somente processos de arquivamento, como todos os registros, coleções de documentos, papéis ordenados para consultas e de um modo geral, atividades de escritório, isto é, o "Filing" corresponde ao nosso arquivamento corrente e mais às outras fontes informativas de um escritório, reservando-se a denominação de "archives" para os documentos de valor permanente ou histórico.

O "Filing", pois, embora indicado agora muito freqüentemente com o sentido mais amplo de atividades gerais de escritório, correspondia, inicialmente, a um método alfabético numérico de arquivamento horizontal.

O "File" era a capa de papelão provida de grampos onde os documentos seriam guardados. Essas capas são hoje vulgarmente indicadas como "registradores"; "classificadores", "escarcelas", "gekas" etc. A denominação de "FILE", segundo alguns autores, vem do francês "file" ou "fil" (fila ou fio), originando-se do primeiro instrumento usado como repositório de papéis em fila: um pedaço de arame semelhante a um prego ou em forma de gancho, onde se espetavam na ordem do recebimento ou liquidação as contas, pedidos, recibos e outros documentos que, depois de algum tempo, eram enfiados num fio de barbante e amarrados em forma de blocos.

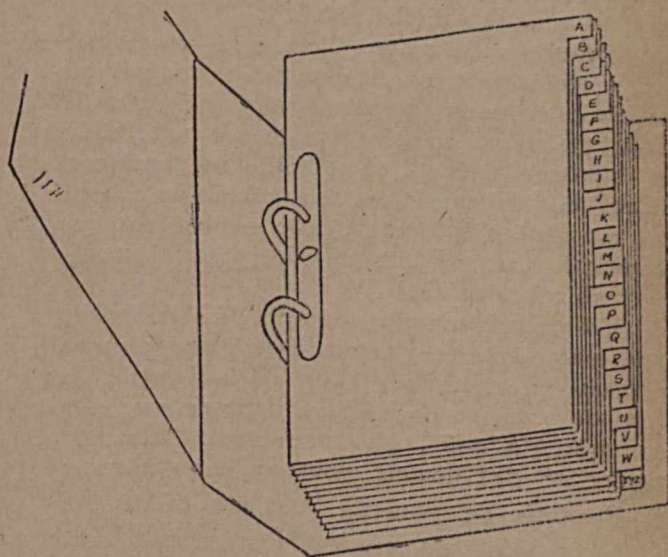
Atualmente, nos arquivos, empregamos como sinônimas as denominações de "file", "dossier" e "maço", para indicar a coleção de documentos sobre um determinado assunto ou relativo a uma pessoa.

Os "files", como capas de papelão providas de grampos, são usados atualmente nos serviços de comunicações e escritórios apenas para a guar-

da provisória de documentos ou de minutas, em ordem cronológica ou por destino, até que seja completado o período convencionado para a respectiva encadernação.

No "Filing", como método de arquivamento, classificávamos, preliminarmente, os documentos em "Pessoais" e "Gerais".

Os documentos "Pessoais", depois de perfurados num pequeno aparelho conhecido nos escritórios como perfurador, eram guardados em "files", entre folhas separadoras com projeções laterais e letras impressas, em rigorosa ordem alfabética.



No momento de guardar o papel, o arquivista verificava se já havia documento anterior sobre a mesma pessoa, tendo o cuidado de juntá-los, sempre que isso acontecia.

Outros observavam no arquivamento a ordem alfabética somente da inicial, numerando os nomes com algarismos arábicos na ordem de aparecimento e indicando-os num índice auxiliar, em fichas ou livros.

Os documentos subseqüentes sôbre a mesma pessoa eram indicados na coleção individual por algarismos romanos.

Assim, por exemplo, os documentos relativos a Fulgência da Silva, teriam tomado na letra "S" o n.º 10. O sexto documento recebido, relativamente a essa pessoa, teria na sua coleção o n.º VI, escrito a lápis de côr, numa das margens superiores, da seguinte forma:

PS — 10-VI

O "P" indicaria a espécie dos documentos (Pessoais), o "S", a inicial do sobrenome, o número 10 corresponderia ao registro do nome e o número VI indicaria a ordem do documento na coleção individual.

Essa notação era registrada nas referências que fôssem feitas a documentos arquivados ou atos que dêles decorressem.

Na ficha ou no índice, por exemplo, indicaríamos que a portaria de demissão de Fulgência da Silva era o sétimo documento de sua coleção, do seguinte modo:

SILVA, Fulgência da

Licença	PS 10-I, 10-III
Apresentação	PS 10-II, 10-IV
Remoção	PS 10-V
Elogio	PS 10-VI
Demissão	PS 10-VII

Por outro lado, num ofício em que comunicássemos essa demissão, escrevíamos, entre parêntesis, no ângulo inferior esquerdo ou após o número a notação: (PS 10-VII).

Quando num mesmo documento eram indicados vários nomes, geralmente o original era guardado no nome da primeira pessoa indicada, colocando-se, nas coleções dos demais, uma "fôlha de referências", isto é, uma fôlha de papel com o nome do interessado e a sua notação no cabeçalho, na qual indicaríamos, logo abaixo, em que documento, fora de sua coleção, poderia ser encontrado o seu nome.

Um indivíduo, por exemplo, foi designado para, juntamente com outros, fazer parte de uma comissão de inquérito. O ato de designação foi guardado no nome do primeiro indicado, que teve a notação PA 6-III. Nas respectivas "fôlhas de referências" dos demais membros escreveremos:

Comissão de inquérito PA 6-III.

Essas "fôlhas de referências", abertas somente quando necessárias, são colocadas, geralmente, antes do primeiro documento da respectiva coleção.

No índice ou ficha de cada um, porém, a indicação seria feita para o documento principal, repetindo a indicação:

Comissão de inquérito PA 6-III.

Quando a "fôlha de referência" fôsse o primeiro documento a ser guardado, ocuparíamos um número para o interessado e registraríamos essa notação no cabeçalho da fôlha, do seguinte modo:

AGUIAR, João Passos Dias PA 35

Como vemos, a notação da fôlha não tem número de documento (algarismo romano) e tem por finalidade indicar prontamente a coleção a que pertence.

Para cada nome é aberta somente uma "fôlha de referência", na qual anotaremos tôdas as ocorrências que porventura constem de outras notações.

Relativamente aos documentos gerais, o processo é semelhante, variando apenas no que se refere à guarda e notação.

Na guarda, a guia separadora, com a indicação apenas da letra, corresponde à "MISCELÂNEA" e os documentos aí guardados vão sendo numerados seguidamente, para efeito de referência, do seguinte modo:

A I, A II, A III, A IV, B I, B II, B III, etc.

Em cada letra, sem outra preocupação que a ordem alfabética da primeira letra do título, iremos numerando, numa série especial para cada letra, os assuntos que forem aparecendo e que mereçam guarda em coleção especial. Esses números, em algarismos arábicos, são escritos imediatamente após a letra, em alinhamento inferior.

Suponhamos que na letra C já temos os seguintes assuntos:

Miscelânea da letra "C".

Contas;
Cavalos;
Canoas;
Carroças etc.

As notações correspondentes, observada a ordem de entrada do título e desprezada outra ordenação alfabética além da inicial do título, seriam feitas do seguinte modo:

Miscelânea da letra "C" = C₀ ou apenas C;

Contas	= C ₁
Cavalos	= C ₂
Canoas	= C ₃
Carroças	= C ₄

Com exceção dos documentos guardados na pasta de "Miscelânea", a ordem dentro da respectiva coleção é também indicada por meio de números escritos em algarismos arábicos, separados da notação do assunto por um traço de união.

Registramos, por exemplo, um pagamento cuja fatura ocupou na coleção das contas o número 102. Para indicarmos, adiante do registro, a localização do documento que lhe serviu de base escreveremos a notação (C₁-102). Os parêntesis, no caso, servem apenas para evitar confusões dos algarismos da notação com a essência do registro feito. Nas indicações de índices ou fichas não são usados os parêntesis.

Para a mais rápida localização, depois da guia separadora de cada letra, são dispostas as guias divisórias correspondentes:

A
A₁
A₂
A₃

A₄
A₅
B
B₁
B₂ etc.

Neste método somente é usado índice quando os nomes são registrados sob números correspondentes à ordem cronológica de aparecimento de documentos relativos às pessoas, por ser observada apenas a ordem alfabética da inicial do último sobrenome. Quando, porém, não são abertas seções individuais e os documentos das pessoas são reunidos e arquivados em rigorosa ordenação alfabética, os índices são dispensados por desnecessários, de vez que a disposição dos documentos já corresponde à que teriam as próprias fichas do índice.

Anualmente, os documentos são retirados dos "files" (neste caso pastas com grampos) com as respectivas guias e mandados encadernar, conservando a mesma disposição ou simplesmente substituídos os grampos por barbante passado nos furos e devidamente amarrados formando uma brochura, na qual colaremos uma lombada com as anotações julgadas convenientes à rápida localização em caso de consulta.

No Arquivo do Gabinete do M. da Guerra há um arquivo horizontal, com cerca de 200 anos, que é uma curiosa variante do método dos "files". O material específico desse Arquivo consta de índices, maços ou caixas e estantes.

Os índices são feitos em livros de tamanho "in-folio", com a indicação alfabética no lado oposto à lombada, na qual são reservadas folhas para os nomes cujas iniciais dos três primeiros nomes sejam iguais.

Essas páginas são riscadas e escrituradas da forma abaixo:

N O M E S				MAÇOS	NS.
Marcílio	Vaz	Torres		53	3 271
Maurício	Vieira	Tavares	de Freitas	62	1 782
Mauro	Vicente	Teixeira		67	1 632
		Tavares		68	1 723
			de Alencar	70	328

Na quarta linha, vemos, apenas, na terceira coluna, o sobrenome "Tavares" e na quinta linha as três primeiras colunas acham-se em branco, estando apenas escrito na quarta coluna o sobrenome "de Alencar", o que significa que os nomes das colunas em branco são iguais aos anteriores, o que facilita muito a consulta.

Os documentos, separados alfabeticamente, são numerados e reunidos em maços ou caixas com a mesma inicial, de 100 a 200 documentos, sendo feita na caixa ou no maço, logo abaixo da letra classificadora, a indicação dos números ali reunidos.

Quando o número de documentos, pelo seu volume, não é comportado por uma caixa, é feito o seu desdobramento em mais outra para a letra em causa e retificada a indicação dos números constantes da caixa anterior. A primeira caixa ou maço toma o n.º 1, a segunda o n.º 2 e, assim, sucessivamente. Essas caixas ou maços, organizados desta forma, são dispostos em grandes estantes, em ordem alfabética.

O arquivamento processa-se sumariamente, do seguinte modo:

a) o arquivista recebe o documento e recorre ao índice para verificar se já está registrado o nome da pessoa no livro índice;

b) se não estiver registrado, escreve o nome imediatamente abaixo do último nome cujos três (ou dois, se fôr o caso) primeiros nomes comecem pela mesma letra;

c) verifica na última caixa ou maço da letra correspondente ao primeiro nome, qual o último número ali existente e toma o número seguinte para o novo documento a ser guardado;

d) escreve no livro índice, adiante do nome, o número da caixa ou maço e o número ali reservado;

e) escreve o número tomado num dos ângulos superiores do documento e guarda-o no lugar que lhe foi destinado; e

f) no caso do nome já constar do índice, o arquivista escreve no documento o mesmo número do anterior, nada escreve no índice e guarda o novo documento juntamente com os anteriores, registrados sob o mesmo número.

ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

Melhor Administração no Serviço Civil Canadense

GEORGE T. JACKSON

Diretor de Organização e Classificação da Comissão do Serviço Civil do Canadá, ex-Presidente da Civil Service Assembly.

Tradução de *Maria de Lourdes Lima Modiano* — Autorizada pela "Public Personnel Review" Civil Service Assembly — U.S.A. and Canadá.

A MEDIDA que crescem as nações, em tamanho e complexidade, mais se impõe a necessidade do exame sistemático da organização, dos métodos, dos impressos e dos processos usados nos departamentos governamentais. Foi o que se verificou no Canadá, dando ensejo à criação de uma Divisão de Organização e Métodos, dentro da Comissão do Serviço Civil.

A Divisão foi instalada em 1947, com a aprovação do Gabinete Federal, que desejava fossem envidados todos os esforços no sentido da máxima economia e eficiência, e por solicitação da própria Comissão, que reconheceu a necessidade da existência desse órgão, para que fôsse o serviço civil reorganizado em sólida base de paz, após seu rápido crescimento durante a guerra.

Realizações do Programa de Organização e Métodos do Canadá

Nos dois primeiros anos de sua existência, a Divisão preocupou-se principalmente em dar início às suas atividades e planejar seu futuro funcionamento. Daí em diante, cresceu rapidamente. O número de servidores, que a 1.º de janeiro de 1949 era apenas sete, eleva-se hoje a vinte e oito, incluindo dezessete funcionários de alta categoria, com considerável experiência em administração industrial. Outros servidores serão admitidos oportunamente, para atender à crescente procura dos serviços da Divisão. Alguns desses servidores dedicam-se a desenhar formulários, gráficos, fluxogramas e plantas.

Que realizou até agora a Divisão? Dos 123 pedidos já recebidos, 99 foram concluídos e as sugestões formuladas proporcionaram meios para realizar-se uma economia anual de três milhões de dólares. Se todas as recomendações já formuladas forem postas em prática, esta cifra subirá a mais cinco milhões, dando, portanto, uma economia total de oito milhões. Estes dados assumem importância ainda maior, quando conside-

ramos que a despesa anual com o funcionamento da Divisão de Organização e Métodos não vai além de 75.000 dólares, cifra insignificante, comparada com a economia proporcionada.

Mas não se trata apenas de economia, nem é esta a parte mais importante a considerar. Importantes, realmente, são seus resultados em termos de melhoria de serviço. A Divisão de Organização e Métodos nunca se interessou em economizar por economizar, a não ser no interesse da administração. Em outras palavras, a economia é uma espécie de subproduto, não o produto principal. O objetivo visado é u'a maior eficiência e, neste particular, a Divisão tem tido ainda maior êxito do que no terreno financeiro.

Na introdução desse órgão de organização e métodos, o Canadá acompanhou o progresso de outros países. A administração sistematizada tem-se propagado rapidamente em muitos países, como Estados Unidos, Inglaterra, França, Holanda e Suécia, onde tal como em vários outros, foram oficialmente criadas Divisões de Organização e Métodos ou serviços consultivos semelhantes, destinados a auxiliar os departamentos governamentais. A mesma tendência nota-se na indústria e no comércio, onde essa técnica alcançou mesmo uma etapa de desenvolvimento ainda mais avançada, pelo menos em certos aspectos. Peço que se observe, trata-se de ocorrência inevitável da época atual.

Na Inglaterra, a Divisão de Organização e Métodos funciona no Tesouro, ao passo que, nos Estados Unidos, constitui uma repartição, orientada por uma Divisão do Bureau do Orçamento. No Canadá, porém, está subordinada à Divisão do Serviço Civil, mercê de dispositivos da Lei do Serviço Civil, mais ampla no Canadá do que em qualquer outro país. Na realidade, o trabalho de organização e métodos sempre esteve incluído em nossas atribuições e, até certo ponto, era levado a efeito sob forma de investigação de organização e classificação, setor já bastante adiantado do nosso trabalho.

Em 1947, porém, reconhecendo-se a natureza distinta, embora correlata, das duas atribuições foi criada a Divisão de Organização e Métodos, dentro do Setor de Organização e Classificação. Mantém-se, assim, a ligação entre as duas atribuições. Com efeito, o antigo setor ocupa-se da análise dos cargos, ao passo que a Divisão de Organização e Métodos trata da parte de organização, operações, métodos e processos.

A fim de adaptar o serviço canadense de Organização e Métodos às necessidades presentes e futuras da Administração, muita pesquisa foi realizada e a experiência de serviços semelhantes em outros lugares foi atentamente observada. Foram realizadas conferências com representantes dos Estados Unidos e do Reino Unido e, com a assistência de órgãos especializados em administração, reuniram-se os necessários esclarecimentos sobre técnicas e métodos administrativos modernos. Houve entendimentos para troca de informações com o Comitê de Práticas Administrativas e com o Instituto Internacional de Administração Pública.

ÂMBITO DO PROGRAMA DA DIVISÃO DE ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS NO CANADÁ

O programa da Divisão de Organização e Métodos é de grande amplitude. Em primeiro lugar, cabe à Divisão realizar estudos sobre os problemas específicos que surgem nos vários departamentos. Neste setor, estudamos métodos de trabalho burocrático, visando a eliminar, combinar, simplificar e, por todos os meios, aperfeiçoar impressos, registros e documentos, a substituir métodos manuais, dispendiosos e penosos, por trabalho mecanizado; rever as linhas de estrutura em que se subdividiu o trabalho e, sempre que necessário, formular planos de organização que possam garantir melhor controle e coordenação mais eficiente.

Em segundo lugar, temos o estudo dos serviços e problemas comuns a vários ou a todos os departamentos. Neste caso, o objetivo é estabelecer maior uniformidade, pela adoção generalizada de impressos, processos e métodos mais eficientes, aperfeiçoando-os, porém, sempre que necessário, para atender às várias situações.

A terceira parte do programa prevê a coleta e a adaptação de dados sobre importantes inovações em matéria de administração, bem como o exame e a introdução dos resultados de observações realizadas por outros órgãos de pesquisa.

ALGUNS DOS RESULTADOS DA DIVISÃO DE ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

Os estudos levados a efeito pela Divisão de Organização e Métodos têm proporcionado muitos resultados importantes. Assim, por exemplo, graças à simplificação dos modelos de impressos e redução do respectivo número, diminuiu-se o

trabalho das repartições e facilitou-se ao público o preenchimento dos formulários necessários. Graças às pesquisas realizadas em repartições arrecadadoras, conseguiu-se, efetuar a cobrança de rendas antes desviadas do Tesouro. Pela destruição de velhos documentos inúteis, chegou-se à redução de pessoal e de espaço. O mesmo acontece quando os documentos são microfilmados.

Além disso, consegue-se considerável economia pela eliminação da duplicidade de trabalho entre departamentos, graças ao reenquadramento de repartições e serviços e pela eliminação de trabalho inútil. Muitas vezes, também, evita-se a expansão desnecessária de velhas unidades e a criação inútil de outras.

Muitas outras vantagens semelhantes poderiam ser citadas. Certa feita, conseguimos livrar alguns funcionários técnicos de grande parte de seu trabalho escrito, dando-lhes, assim, mais tempo para se dedicarem melhor às atividades técnicas. Em outros casos, reduzimos sensivelmente o número de operações necessárias para a conclusão de determinados trabalhos, havendo um caso em que esse número reduziu-se de quarenta e dois para doze. Graças a outro estudo, conseguiu-se reduzir as despesas de transporte, pela instalação de armazéns regionais, abandonando a centralização que antes se fazia, na repartição central. O problema do arquivamento foi resolvido em várias repartições, pela introdução de métodos mais eficientes de controle. A introdução de placas de "addressograph" para listas de endereços, permitiu que muitos datilógrafos pudessem atender a outras tarefas. Em certos casos, a escrituração manual foi substituída por escrituração mecanizada. Os exemplos iriam quase ao infinito, mas, de um modo geral, é assim que a Divisão de Organização e Métodos atinge seus objetivos.

COMO SÃO REALIZADOS OS ESTUDOS DE ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

Em qualquer estudo de organização e métodos, o primeiro passo geralmente consiste numa pesquisa levada a efeito por um funcionário de categoria, especializado em organização e métodos. Sua tarefa é determinar os termos de referência, esboçar o alcance do projeto e designar uma equipe de funcionários para a execução da análise detalhada. Este ponto merece particular cuidado, pois a designação de um elemento não indicado para a tarefa poderia estragar um estudo que, de outra forma, daria grande resultado. A Divisão precisa também precaver-se para não dispersar suas energias em trabalhos inúteis ou improdutivos. Sem o necessário cuidado, fácil seria prender-se um funcionário à elaboração de um projeto de longa duração, de resultados incertos, com prejuízo de projetos rápidos, de resultados imediatos. A Divisão concentra-se em estudos que apresentem razoável probabilidade de resultado. Além disso, os relatórios são examina-

dos, para verificar-se se as propostas, são bem documentadas e para completá-las, quando necessário.

O PESSOAL DA DIVISÃO DE ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

Na lotação da Divisão de Organização e Métodos, a Comissão procurou colocar homens e mulheres com ampla experiência em vários setores, tais como contabilidade, engenharia, administração econômica e de escritório. Considerou-se que, coletivamente, esses funcionários deveriam constituir um conjunto de experiência capaz de possibilitar à Comissão fornecer serviço tão completo quanto possível em vários setores de trabalho e administração. Os dezessete funcionários técnicos da Divisão, na sua maioria, foram recrutados na indústria e no comércio; alguns deles, porém, foram tirados do serviço público. A experiência de um grupo completava a do outro.

Com o fim de reduzir ao mínimo o número de servidores, foram feitos acordos com vários departamentos para a prestação de assistência supervisora e burocrática. Trabalhando com os técnicos de organização e métodos, os servidores públicos adquirem conhecimentos do trabalho de organização e métodos e muito auxiliam a elaboração das propostas. Alguns dos departamentos maiores fizeram ainda mais: ofereceram, oficialmente, pequenas seções próprias, de organização e métodos. Essas seções, além de fornecerem certa soma de trabalho de organização e métodos, nos próprios departamentos, descobrem as tarefas que devam ser confiadas aos funcionários especializados da Comissão e, com estes, trabalham para pôr em vigor as recomendações. A Divisão mantém, porém, o seu posto, no centro do programa. Alguns departamentos têm funcionários que servem como agentes de ligação permanente com a Comissão.

ELABORAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DA D.O.M.

A Divisão de Organização e Métodos é um órgão essencialmente consultivo. Os pedidos de assistência técnica, na sua maioria, são formulados pelos representantes dos Ministros, pelos diretores de departamentos e, às vezes, pela Junta do Tesouro, que é uma subcomissão do Gabinete. Por vezes, também, a Divisão leva a efeito estudos por iniciativa própria. Estes, geralmente, dizem respeito a problemas comuns a vários ou a todos os departamentos. Até agora, a aceitação ou a rejeição das propostas formuladas pela Divisão tem dependido das repartições interessadas. Felizmente, de um modo geral, temos conseguido

a cooperação das mesmas, não tendo sido jamais necessário recorrermos às autoridades superiores, o que é um direito que nos compete.

Convém acentuar aqui que os estudos de organização e métodos jamais visaram aos altos funcionários ou aos chefes de departamentos. Talvez mesmo seja esta a razão pela qual temos conseguido granjear-lhes o apoio, e conservá-lo, e talvez também seja por isso, em parte, que grande número de pedidos têm sido encaminhados à Divisão. Em resumo, o êxito da Divisão de Organização e Métodos provém dos esforços conjugados dos departamentos e da Comissão, bem como das boas relações entre os mesmos. Em cada um desses estudos os Diretores da Divisão de Organização e Métodos, contribuem com seu "know-how" e sua experiência em outros departamentos onde foram estudados e solucionados problemas semelhantes. Além disso, têm tempo para prosseguir na análise ininterrupta das operações, o que, muitas vezes, não é possível aos diretores de departamentos, geralmente ocupados inteiramente com os assuntos diários. Contudo, os departamentos podem fazer sugestões — e sempre as fazem — quanto à maneira pela qual os estudos darão melhores resultados, pois conhecem a fundo o trabalho, graças à sua longa experiência. A Comissão aproveita esses dois fatores e os departamentos aproveitam as opiniões imparciais de técnicos. Em outras palavras, trabalham juntos, nunca uns contra os outros.

Esse método tem muitas vantagens que talvez não existissem caso os estudos fôssem realizados, por exemplo, por uma comissão ou por uma repartição especialmente designada, ao invés de o serem por um órgão governamental de existência permanente. Assim, uma comissão especial não teria a responsabilidade nem o interesse contínuo, como acontece com um órgão permanente. Seu trabalho, depois de relatado, é oferecido e, não raro, nada se faz. Além disso, não se impõe como um órgão especializado nem dispõe de um conhecimento amplo e profundo do serviço, que se adquire através de anos de funcionamento contínuo e regular.

E' certo que nosso trabalho tem sido feito por partes e, em nossos estudos, temo-nos limitado a setores relativamente pequenos da administração federal. Dentro em breve, porém, é possível que projetos sistemáticos, abrangendo departamentos inteiros, venham a substituir esses estudos de pequenas partes da administração. Provavelmente, porém, não iremos mais longe. Parece que há grande mérito em não se procurar fazer tudo ao mesmo tempo. O patrimônio já substancial das realizações da Divisão de Organização e Métodos parece confirmar esta opinião.

Acidentes de Tráfego no Rio de Janeiro

Causas e Prevenção

HILTON JESUS GADRET

(Engenheiro da Prefeitura do D.F.)

DATA da aurora da civilização a descoberta e o uso da roda.

Foi uma das primeiras grandes conquistas do engenho humano. A roda proporcionou o veículo. O veículo permitiu a expansão das cidades. As cidades, tornadas maiores, exigiram mais e mais veículos; criaram-se então os problemas do tráfego.

Resolvê-los é uma das atribuições do urbanista, porque a circulação nas cidades é a Dinâmica do Urbanismo. Se a essência da própria vida é o movimento, o funcionamento de uma cidade depende primordialmente do tráfego de veículos e de pedestres.

Há a distinguir, no estudo do Tráfego uma série de conceitos que definem condições para a sua melhor eficiência: a capacidade, a potência de tráfego, a velocidade de escoamento, a segurança.

E' a esta última condição que se refere o presente estudo.

Podemos definir a segurança como sendo o inverso do número de acidentes ocorridos numa unidade de tempo.

É, portanto, uma grandeza de caráter estatístico, decorrente de medidas e contagens. O ín-

dice de segurança de um veículo serve para compará-lo com outros veículos de tipo diverso; o índice de segurança local, para comparar locais de idêntica qualificação.

Na comparação de cidades entre si, a segurança, ou o seu inverso, o número de acidentes, devem ser tomados em relação à população, ao número de veículos, e, para alguns efeitos, à distância percorrida pelos mesmos.

E' de esperar-se que cidades com maior população e maior número de veículos apresentem maior incidência de acidentes de tráfego. Mas, como essas ocorrências podem ser reduzidas com a organização, a disciplina e a repressão dos erros, encontramos índices fortemente discordantes em cidades equivalentes.

Os quadros estatísticos comparativos dão uma triste proeminência à nossa cidade do Rio de Janeiro. Não chego a afirmar que, em números absolutos, é a cidade onde mais se mata e estrophia em acidentes de tráfego, mas, até onde pude investigar, não encontrei, tampouco, dados que me permitam constatar o contrário.

Eis um dos quadros que cotejam os acidentes entre cidades de número aproximado de habitantes nos Estados Unidos e o Rio de Janeiro.

ANO DE 1949

C I D A D E	POPULAÇÃO (milhões)	N.º DE VEÍCULOS (milhares)	MORTOS	MORTOS P/ MIL VEÍCULOS	MORTOS P/ MILHÃO DE HABITANTES	MORTOS P/ MIL VEÍCULOS EM CADA MILHÃO
	P	V	M	M/V	M/P	M/PV
Detroit.....	1.9	843	183	0.217	96	0.114
Los Angeles.....	2.0	797	269	0.338	134	0.169
Filadelfia.....	2.1	356	153	0.430	73	0.205
Rio de Janeiro.....	2.3	71	304	4.275	132	1.860

Os números figurando nas três primeiras colunas desse quadro constam do relatório de dois peritos norte-americanos em assuntos de tráfego urbano, os Srs. G. Charlesworth e R. L. Moore, comissionados pela ONU para estudar o problema de sua especialidade no Rio de Janeiro e propor ao Governo as medidas que julgassem neces-

sárias. As demais colunas são interpretativas e representam relações.

Vemos que, no Rio de Janeiro, 71.000 veículos, em 1949, causaram a morte de 304 pessoas, ao passo que, em Los Angeles, a segunda colocada, para 797.000 veículos houve 269 óbitos e em

Detroit, 843.000 foram responsáveis apenas por 183 mortes.

Relativamente à população (última coluna), o número de mortes por veículo foi 11,5 vezes maior no Rio que nas cidades americanas, tomadas em conjunto.

Para o Rio de Janeiro, porém, temos dados atuais:

	P	V	M	M/V	M/P	M/PV
Rio de Janeiro (1953)	2.6	102	479	4.700	166	1.810

O índice de mortandade por 1.000 veículos por milhão de habitantes desceu ligeiramente em relação a 1949, mas ainda está nove vezes maior do que a cidade americana de menor índice de segurança entre as três citadas.

Comparemos agora, com Chicago:

	P	V	M	M/V	M/P	M/PV
Chicago	3.6	1180	430	0.365	119	1.010

Chicago, conhecida como a cidade americana onde mais se morre de acidentes de tráfego, com 1.180.000 veículos, apresenta um número de óbitos de 430 anuais, enquanto o Rio, com menos da décima parte daquele número sofre a perda de 479 cidadãos.

Em Chicago os veículos (vide 4.^a coluna) matam 13 vezes menos que no Rio, embora a sua população supere a nossa em 1.000.000 de habitantes.

Não nos esqueçamos que para cada morto em acidente de tráfego, as estatísticas contam cerca de 50 a 60 feridos, o que pode dar uma idéia do número de colisões e atropelamentos que ocorrem normalmente na nossa cidade.

Evidentemente, algo está errado no Rio de Janeiro. Os autores do relatório criticam muitas deficiências e falhas na organização do nosso tráfego e apontam, como não poderiam deixar de fazê-lo, a indisciplina e a falta de educação dos condutores de veículos como uma das causas responsáveis pelo fenômeno. Fazem-nos nos seguintes termos:

"We have referred to the need for improving driver behaviour by increasing the courtesy and consideration due to the other road users, particularly pedestrians".

Contudo, não acentuam, como me proponho a fazer, a importância dessa constatação. Pois, se não é a única, é, evidentemente a principal de todas as causas.

DESEDUCAÇÃO DOS MOTORISTAS

Os motoristas têm a estranha concepção de que as ruas da cidade foram traçadas e pavimentadas para seu uso exclusivo. Consideram qualquer interferência ou retardamento imposto à marcha do seu veículo como um esbulho do seu incontestável direito. Um pedestre que precise

atravessar uma rua deve fazê-lo ao seu próprio risco. Assim pensam os motoristas, que nunca perdem a oportunidade de o demonstrar eloquentemente.

Se ao longe divisam um pedestre fazendo a travessia, instintivamente aceleram o seu veículo para obrigá-lo a correr. Irritam-se quando não conseguem intimidá-lo. Achrom que os pedestres estão desafiando uma lei da natureza e merecem doestos e reprimendas as mais severas, que resumem, na melhor das hipóteses, o seu solene desprezo pelo vil pedestre que obriga um motorista ao incômodo de tomar cuidado para não atropelá-lo.

Se estão retidos por um sinal onde há pedestres cruzando, estão intimamente revoltados com a interrupção. O mínimo que fazem é acelerar o motor debreado para assustar o passante, que goza de uma das pouquíssimas oportunidades de atravessar em paz um logradouro muito movimentado. E, quando o sinal muda, não lhes interessa que haja pedestres que ainda não terminaram de passar; consideram apenas que o sinal "já está para eles" e avançam sem contemplação, dando escassa margem ao pedestre de se livrar por meio de uma corrida, ou deixando-o retido atarantado e em pânico entre os outros carros cujos condutores só pensam em recuperar os segundos perdidos em frente ao sinal vermelho.

Na maioria dos casos não usam a buzina para advertir e sim para assustar o pedestre, em tom recriminatório. Aproximam-se ao máximo, quando o percebem, desde longe, distraído; acionam o arco da buzina subitamente, quando já necessitam recorrer ao freio para não colhê-lo infeliz.

Nos cruzamentos em que é permitido virar à direita ou à esquerda com o sinal aberto para a direção de origem, os motoristas simplesmente investem, acelerando na curva, contra o fluxo de pedestres que atravessam a via perpendicular, com o sinal verde para eles; e, com o direito do mais forte, abrem, fatalmente, os claros que precisam para completarem a curva e prosseguirem na nova direção.

E' de elementar bom senso que, nestes casos, deve haver prioridade absoluta para o pedestre, a não ser que se trate de um cruzamento provido de sinal com tempo para pedestres. Assim é nos Estados Unidos, onde essa norma é observada como um preceito religioso e assim também na maioria dos países europeus. Não se vê jamais nesses países um motorista, ao virar à direita (ou à esquerda, quando permitido) deixar de reduzir ao mínimo a velocidade do seu carro e mesmo pará-lo completamente sempre que haja — um único que seja — pedestre para atravessar. E se, nessas circunstâncias, um brasileiro como nós, eterno pedestre acovardado, hesita, pela força do hábito, cria-se um impasse: carro e pedestre parados, cada qual esperando que o outro se disponha a avançar, até que este último se dê conta que aquilo não é Brasil, que ele tem a preferência e,

portanto, o dever de atravessar primeiro. O receio dos brasileiros que visitam os Estados Unidos ou a Europa é se acostumarem com a prioridade e modificarem seus reflexos, quando de volta ao Brasil, o que é altamente perigoso.

Não menos condenável é a atitude dos motoristas em relação a outros motoristas, se bem que, sob esse aspecto já se possa observar um pouco mais de disciplina. Explica-se: no presente caso há equivalência de forças; uma colisão, mesmo pequena, representa prejuízo material; o veículo não tem a mesma elasticidade do pedestre e o motorista sabe que maiores precauções deverá tomar antes que o perigo se torne iminente; então, deixa de agir o complexo de superioridade: o condutor de um veículo reconhece no outro igualdade de direitos de usar a rua, ao contrário do que se dá em relação a um pedestre.

Mas, nas emergências, observa-se a mesma falta de educação cívica: os impropérios se cruzam àsperamente toda vez que uma infeliz manobra de um obriga o outro a uma reação inesperada.

A preocupação de passar à frente numa corrente normal de tráfego já se observa menos frequentemente; mas, no caso de uma paralisação, o que fatalmente acontece é um recém-chegado à cauda de uma fila bloqueada desviar-se para a esquerda, ultrapassar num jato todos os veículos que, disciplinadamente esperam que a situação se resolva, para irem forçar a passagem na cabeça da fila. O resultado é, quase sempre, agravarem o congestionamento porque bloqueiam também a contramão, impedindo aquilo que seria a solução do impasse em poucos segundos: o escoamento dos veículos da mão contrária. Os próprios culpados o compreendem. Que os faz, então, agir contra o interesse geral?

Egoísmo e vaidade são os móveis desses verdadeiros crimes contra a educação no tráfego: egoísmo dos que só desejam se ver livres individualmente duma dificuldade, não importando o sacrifício do direito alheio; vaidade de serem "os tais" que resolvem, em proveito próprio, as situações críticas com esperteza e habilidade.

Outro erro do pseudo "bom" motorista é imaginar que as reações dos outros motoristas são instantâneos. Não lhes ocorre que estes possam ser menos hábeis, menos experimentados e a margem que deixam para emergências, é, muitas vezes, insignificante para evitar um desastre. Nessas eventualidades, enchem-se de razões, esquecendo-se de que maior culpado não é o que deixou de fazer aquilo que ele, motorista experimentado, faria se estivesse em seu lugar, mas o que preparou uma situação equivalente a um verdadeiro teste de habilidade no qual o outro fracassou.

Expus alguns dos gravíssimos erros de comportamento no trânsito no Rio de Janeiro. De tal modo estão arraigados nos nossos costumes e tolerados, que se tornam bem mais maléficos do que outros defeitos reconhecidos por todos e pela maioria evitados.

As conseqüências desses desacertos não se refletem somente nas colunas negras das estatísticas onde se alinham os números de mortos, feridos e mutilados da batalha do trânsito. Há também uma influência perniciosa sobre a saúde mental da população: as psicoses e neuroses dos moradores da cidade têm, na tensão contínua a que são submetidos, uma das suas causas principais. Os cardíacos, especialmente, têm a sua vida abreviada e, não raro, interrompida abruptamente pelos sustos e intranquilidades a que estão expostos.

SUGESTÕES E COMENTÁRIOS

Até certo ponto podem ser evitados esses malefícios. As medidas abaixo propostas decorrem tão naturalmente da observação crítica do fenômeno, sua necessidade é tão evidente, que chega a ser estranhável não haverem ocorrido às autoridades responsáveis.

I — Incluir no Código de Trânsito, entre as infrações previstas, aquelas, até então toleradas, consistentes em desrespeito às boas normas de conduta, por parte dos motoristas.

II — Adotar uma série de medidas, no planejamento geral do tráfego, que dêem maior consideração ao direito do pedestre.

III — Promover uma campanha insistente e bem orientada, de educação dos motoristas.

IV — Promover a fiscalização eficiente das normas estabelecidas.

V — Punir efetiva e inflexivelmente os infratores.

Passemos a detalhar cada uma das medidas propostas e a tecer considerações sobre os cinco itens deste programa.

INFRAÇÕES À EDUCAÇÃO NO TRÂNSITO

Limitar-nos-emos à capitulação das faltas que me ocorrem e que, como muitas outras que poderão ser lembradas, constituem desrespeito aos pedestres, passageiros ou a outros motoristas.

Assinalaremos com um G as que consideremos graves e com M G as muito graves, porque põem em risco a vida de terceiros.

— Não dar prioridade ao pedestre quando esta lhe cabe — M G.

— Assustar o pedestre com buzinação intempestiva, exceto quando fôr necessário fazê-lo para evitar um acidente.

— Assustar o pedestre com o carro parado (com buzina ou acelerador).

— Assustar o pedestre passando propositalmente com o veículo muito rente a este (tirar fino) — G.

— Assustar o pedestre desviando o carro em sua direção, para depois retomar a direção anterior — G.

— Assustar o pedestre aumentando a velocidade na reta para obrigá-lo a correr. — G

— Aumentar a velocidade nas curvas e cruzamentos. G

— Aumentar a velocidade nas curvas onde haja pedestres atravessando. — M G

— Trafegar em ruas estreitas com velocidade tal que seja impossível deixar de colhêr um pedestre que desça repentinamente do passeio. — M G

— Deixar de diminuir a marcha quando passar sobre poças d'água, provocando respingos nos transeuntes ou em outros veículos.

— Dirigir insultos aos pedestres ou a outros motoristas.

— Pôr em movimento o carro quando se abrir o sinal favorável, se ainda houver pedestres que não tenham terminado a travessia. — M G

Em se tratando de motorista ou trocador de transporte coletivo :

— Tratar descortêsmente o passageiro.

— Freiar bruscamente sem necessidade.

— Freiar bruscamente, carregando passageiros em pé — G.

— Derrubar passageiros em pé por meio de manobras ou freiadas bruscas. — M G

— Pôr o carro em movimento antes de o passageiro acabar de descer. G

— Deixar de dar informação correta ao passageiro, a respeito de ruas do itinerário e suas transversais.

— Deixar de informar sobre o itinerário a qualquer pessoa, mesmo fora do veículo.

Eis algumas das ofensas que não estão capituladas ou, se estão, tem sempre havido geral tolerância por parte das autoridades. Algumas delas não têm, realmente, relação com acidentes de tráfego, mas, desde que se trata de educar o motorista como uma das condições para preveni-los, julguei dever mencionar tôdas as ofensas, consistam ou não em ameaça à segurança.

CONSIDERAÇÃO AO DIREITO DO PEDESTRE NO PLANEJAMENTO DO TRÁFEGO

De tal modo está generalizada a convicção de que é necessário educar o pedestre, que as próprias campanhas de iniciativa oficial ou semi-oficial em prol de melhor ordem no tráfego visam quase que exclusivamente a esta face do problema: ensinar o pedestre a respeitar os sinais.

Os resultados dessas campanhas têm sido praticamente nulos.

Afirmo que não é na deseducação do pedestre que reside a causa primeira dos acidentes. O pedestre só será um rebelde até o dia em que compreender que o seu direito de transitar nas ruas está assegurado.

Quando o pedestre tiver "vez", êle esperará a sua vez.

Na atual organização do tráfego no Rio de Janeiro, há pontos em que não foi prevista oportunidade alguma para os pedestres; exemplo : a travessia da Rua Uruguaiana, ao longo do lado ímpar da Avenida Presidente Vargas. Quem vai a pé por esta avenida, rumo oeste, ao chegar à confluência acima citada, terá que afastar-se, no mínimo, metros do seu caminho, se quiser atravessar a Rua Uruguaiana com sinal favorável.

Há outros pontos em que a travessia dos pedestres só é prevista de um único lado de cada um dos logradouros que se interceptam; se o pedestre caminha ao longo do passeio que não se prolonga pela faixa de segurança, terá que atravessar duas vezes em ângulo reto (esperando dois sinais), ir pelo passeio contrário até o próximo cruzamento, para, numa terceira travessia, retomar o passeio de origem. Isso se dá, por exemplo, no cruzamento da Avenida Princesa Isabel com a Avenida Copacabana.

E' curioso observar que o pedestre não tem possibilidade alguma de alcançar o ponto de parada dos bondes que vão para a cidade, situado no refúgio central da Avenida Princesa Isabel, sem enfrentar, pelo menos, uma corrente de tráfego não sinalizada e atravessá-la nos raros momentos em que escasseia a sua intensidade.

Multiplicam-se na cidade exemplo como este, em que as ilhas para espera de coletivos não podem ser alcançadas com segurança.

Ao longo da Rua Barata Ribeiro, na extensão de mais de 1 quilômetro, ou seja, entre a Avenida Princesa Isabel e a rua Siqueira Campos, não há um único sinal luminoso, naturalmente porque tôdas as ruas transversais neste trecho são consideradas secundárias, sob o ponto de vista de tráfego de veículos. Está inteiramente esquecido o fato de que, sendo essa zona de grande densidade demográfica, inúmeros passageiros em cada esquina saltem dos veículos coletivos na hora do "rush", em demanda de suas residências e precisam atravessar a intensa caudal de tráfego daquela rua-tronco. Só o conseguem fazer, arriscando a vida ou caminhando muitas centenas de metros.

Tudo isso resulta da mentalidade dominante, que também é das autoridades planejadoras do tráfego, segundo a qual, a cidade pertence aos veículos e os pedestres são nela apenas tolerados, como excrescência inevitável.

Os próprios pedestres não se apercebem de tais anomalias, de tal modo estão êles habituados a enfrentar o perigo como contingência natural da sua qualidade de pedestres.

E' preciso reformar radicalmente essa concepção. Não importa que o maior número de sinais e normas de preferência venham retardar o tráfego um pouco mais. O mal não é a lentidão, mas o congestionamento. Um planejamento racional e a obediência aos preceitos suprimirá os congestionamentos, com sacrifício das velocidades ocasionalmente possíveis. A velocidade média, entretanto, num grande número de observações, se manterá constante, se não aumentar.

A separação completa das superfícies para o trânsito de pedestres e de veículos de velocidades diferentes seria o ideal. Mas esse ideal é inatingível nas cidades adaptadas, que são todas aquelas não planejadas para a era do veículo automóvel. Só ultimamente os urbanistas têm incorporado decididamente aos seus planos de novas cidades aquela condição tão desejável.

Mas, com o material que temos à mão — velhas cidades para reformar — precisamos criar condições para tornar possível a coexistência de pedestres e viaturas lado a lado.

A primeira providência para atingir aquele objetivo é reduzir a velocidade dos veículos dentro das áreas mais movimentadas, seja pela ação moderadora dos sinais, seja pela educação dos motoristas, seja pela repressão das ofensas aos regulamentos.

Quanto à melhor educação do pedestre, que, no consenso geral, deve ser a finalidade de toda campanha de tráfego, esta será levada avante posteriormente. Estou certo de que, colhidos os frutos da campanha de educação dos motoristas, muito pouco restará, depois, a fazer. O pedestre será educado muito mais facilmente quando sentir que, tendo ele seus direitos, deve também cumprir obrigações.

A redução da velocidade média dos veículos na cidade é uma perspectiva antipática que repugna a quantos se habituaram a encarar somente uma face do problema do tráfego: a velocidade de escoamento, admitindo "a priori" que é um legítimo anseio dos habitantes da cidade reduzir sempre, cada vez mais, o tempo de seus percursos urbanos.

Esta finalidade deve ser perseguida, porém, jamais à custa da segurança coletiva.

Projetem-se e construam-se as vias expressas sem cruzamentos, os trevos, os elevados para coletivos ou não, os túneis, os metrô, na proporção em que os recursos financeiros o permitam. Assim se estará dando satisfação aos dois requisitos principais: segurança e rapidez. Toda vez, porém, e esta será infelizmente a norma nas cidades adaptadas, que não fôr possível atender efetivamente ao primeiro para satisfazer o segundo, sacrifique-se o segundo requisito.

Lancemos novamente a vista sobre as estatísticas de acidentes de tráfego no Rio de Janeiro e lembremo-nos que é nosso dever de engenheiros sanear a nossa cidade para extinguir esse agente mortífero, com a mesma determinação com que os sanitaristas a defendem contra os menores surtos epidêmicos que não chegam a matar em tão grande escala.

Está, pois, justificada mais uma proposição: não condicionar a instalação de sinais apenas à frequência dos cruzamentos de veículos, senão também estudá-la à luz da necessidade dos pedestres.

O mesmo objetivo seria, entretanto, conseguido, como já vimos, com a separação de níveis para a circulação de pedestres e veículos. Ocor-

reu, então, a solução já várias vezes posta em prática e, até agora, com total fracasso: fazer mergulhar o pedestre, em passagem inferior, nas travessias mais movimentadas. Mais uma eloquente demonstração da política de parcialidade em favor dos veículos.

Esta solução constitui, quase sempre, um duplo erro, técnico e psicológico, pois equivale a exigir do pedestre um maior esforço físico e obrigá-lo, mais uma vez, a reconhecer a inferioridade da sua condição. Além disso, os que têm maior necessidade de ser protegido são os velhos, os doentes, os aleijados e para estes, as escadas e rampas são penosas e quicá impraticáveis.

Por fim, uma última consideração, também de ordem psicológica: a menos que seja constantemente palmilhado por um grande número de pessoas, um subterrâneo é instintivamente evitado, seja porque há sempre latente em cada um de nós uma certa dose de claustrofobia, seja porque age também um remoto receio de possíveis malfeitores emboscados.

A primeira dessas passagens construída na cidade foi a do Largo da Carioca, com uma extensão muito pequena para merecer o esforço de uma descida e uma subida mais de vinte degraus. Esta praticamente abandonada, principalmente depois que se modificou a mão de tráfego no Largo da Carioca, tornando-se razoavelmente praticável a travessia superficial.

A idéia foi retomada para a Praia de Botafogo, provavelmente com o objetivo de facilitar a travessia dos que se dirigissem a pé até à alameda externa, para tomar condução para a cidade. Ainda nesse caso, a obra se revelou inútil, porque, com o refúgio central, a distância total a transportar, dividida em duas etapas perigosas e uma intercalada de segurança, também não requer o esforço adicional de dois lances de degraus. Acrescentemos que a fraquíssima incidência de pedestres na situação descrita não justifica, em absoluto, uma obra dessa envergadura. Se quisermos demonstrar consideração ao pedestre nessas escassas oportunidades, enfrentemos resolutamente o tabu da preferência ao automobilista e experimentemos a solução audaciosa adotada, em circunstâncias idênticas, em algumas cidades americanas: o sinal acionado pelo pedestre que quer atravessar.

A propósito, e, para que consideremos com simpatia essa inovação que parece absurda, citaremos o fato de que um dos sinais desse tipo está instalado justamente em frente à Embaixada Brasileira em Washington, a qual se situa na esquina de uma avenida de penetração, de tráfego rápido, com uma rua residencial, secundária. Oitenta por cento das pessoas que necessitam atravessar a avenida nesse ponto e fazem funcionar o sinal para cruzar com segurança o intenso fluxo de automóveis, são, portanto, brasileiros, que se dirigem à Embaixada. Onde, a conclusão muito curiosa que ao pedestre brasileiro em Washington, D.C.

foi concedida uma prerrogativa com que jamais contou no Rio de Janeiro.

A terceira travessia subterrânea de pedestres é a da boca sul do Túnel do Pasmado, também curta demais para se revelar de utilidade.

Por fim, a travessia da Avenida Presidente Vargas, em demanda à Estação D. Pedro II, ora em construção. Esta tem maiores probabilidades de vez que servirá a um cruzamento bastante movimentado por veículos e pedestres e terá um comprimento suficientemente grande para que a sua utilização pelo pedestre seja preferida, face à segurança oferecida.

Outro elemento de segurança dos pedestres, que no Rio de Janeiro foi desprezado e até cancelado onde existia, são os refúgios nas largas avenidas e praças. A Avenida Rio Branco viu-se privada dos que possuía e a Avenida Presidente Vargas nunca os teve.

Esse fato impressionou tão desfavoravelmente os autores do relatório a que me referi, que eles mandaram levantar uma estatística de acidentes ao longo de dois percursos famosos pela alta incidência de desastres: o primeiro, desprovido de refúgios separadores das mãos contrárias de tráfego; o segundo, com refúgios.

TIPO	PERCURSO	ACIDENTES FATAIS	ACIDENTES COM FERIDOS	ACIDENTES POR MILHÕES DE VEÍCULOS QUILOMETROS
Sem refúgios.....	Av. Presidente Vargas — Av. Rio Branco.....	10 (5%)	596 (10%)	6.7
Com refúgios.....	Av. Beira Mar — Praia do Flamengo — Av. Osvaldo Cruz-Praia de Botafogo.....	8 (4%)	151 (4%)	1.6
TOTAL DO DISTRITO FEDERAL		206 (100%)	3 762 (100%)	

Significam estes números que, entre dois “percursos matadouros”, aquele desprovido de refúgios separadores das mãos contrárias arca com uma responsabilidade de baixas bastante maior. A última coluna dá os índices que levam em consideração o comprimento total dos dois conjuntos de vias escolhidos para comparação e o número de veículos que as percorrem. Vemos que a taxa de acidentes por veículo-quilômetro é quatro vezes maior no grupo A do que no grupo B.

A revelação dessa estatística nada tem de surpreendente; basta atentar na palavra “refugio”, que é sinônimo de proteção. Quem retira refugio, nega proteção, subtrai segurança.

A retirada total dos refúgios na Avenida Rio Branco e a não construção dos mesmos na Presidente Vargas obedecem ao mesmo esquema de prioridades: ao veículo, as maiores facilidades; aos pedestres, o que sobrar, se sobrar algo mais do que sangue, suor e lágrimas.

CAMPANHA DE EDUCAÇÃO DOS MOTORISTAS

A campanha de educação dos motoristas deve ser feita na base dos seguintes lembretes:

a) A cidade não foi feita para os veículos atuais; eles são utilíssimos, indispensáveis, é certo, em face da expansão da cidade moderna, expansão esta que se tornou possível justamente por força da existência desses mesmos veículos, que facilitam as comunicações e os transportes. Mas essa circunstância não tira à cidade de hoje o caráter estrutural de cidade de ontem, inadequada aos veículos rápidos.

Corbusier, que, aliás, não foi o primeiro nem o último dos urbanistas a evidenciar tal concepção, compreendeu que a única cidade compatível com o automóvel seria aquela em que este e o pedestre transitassem em níveis diferentes e imaginou a “Ville Radieuse”. Mas, no regime de adaptação que vigora atualmente, o homem motorizado precisa compreender que o seu carro tem duas funções distintas, conforme transita na estrada ou percorre as ruas da cidade. No primeiro caso, o veículo lhe dá a vantagem da velocidade, permitindo-lhe vencer grandes distâncias em tempo curto. No segundo caso, lhe proporciona uma dose de contorto e economia de energia; mas mesmo quanto à velocidade, por muito que fique reduzida, ainda assim lhe dá imensa superioridade sobre o pedestre.

O condutor de veículo deve reajustar seus horários e não superestimar o rendimento em tempo do seu veículo na cidade, aferindo-o pela velocidade permissível nas estradas ou mesmo nas avenidas urbanas de tráfego rápido.

O tráfego superficial numa grande cidade deve ser lento, mas contínuo, no sentido em que é considerada contínua uma sucessão de vagas. Nova Iorque é uma cidade modelo nesse sentido: o tráfego superficial escoia lentamente, mas regularmente; quem tem pressa recorre ao “sub way”. Nos, que ainda não temos o “sub way”, conformemo-nos em pagar o tributo da nossa pobreza, porque *não há possibilidade de tráfego rápido superficial e heterogêneo.*

b) Lembrar ao motorista que ele também é um pedestre quando deixa o veículo. O pedestre

tre que ele agora ameaçou, talvez se transforme num motorista dentro de poucos minutos, quando ele, motorista agora, estacionar seu carro e se dirigir a pé ao seu destino. Lembrar-lhe também que as pessoas de sua família são pedestres e estão, a cada momento, correndo os mesmos riscos daqueles que ora estão à sua mercê. Lembrar-lhe, em suma, o preceito bíblico: *não faças a outrem o que não queres que te façam a ti*.

c) Lembrar ao motorista que ele goza de uma enorme superioridade de força e comodidade em relação ao pedestre; essa superioridade é intrínseca ao veículo, não é sua; ele nada fez para merecê-la, além de adquirir o veículo que já estava inventado e fabricado e é resultante do esforço mental dos seus antepassados. O seu complexo de superioridade não tem sentido. Ele é um homem, um cidadão da coletividade, a qual ele deve desejar coesa e harmônica. *O pedestre é seu igual e não há motivos para encará-lo como um estorvo; é seu dever respeitar-lhe a vida e a integridade física e mental*.

Todos esses lembretes e muitos mais devem ser repetidos em forma de "slogans" nas semanas de trânsito, ao lado dos números dos censos de acidentes de trânsito no Rio de Janeiro, evidenciando a comparação com os de outras grandes cidades. Devem ser postos em folhetos ilustrados com figuras e redigidos em linguagem simples e convincente, para serem distribuídos gratuitamente por intermédio dos postos de abastecimentos e garagens podendo a despesa de impressão ser custeada por anúncios que interessem ao automobilista, intercalados no texto. Cartazes devem ser afixados nas paredes, mas não somente de um tipo, o que é contraproducente; renovem-se-lhes os dizeres e o desenho, insistindo nas cifras macabras das estatísticas.

Exija-se, no exame de motorista, o conhecimento minucioso do Código de Trânsito, devendo ser feitas, a cada candidato, duas ou três perguntas relativas a regras de cortesia e ao correto procedimento do motorista nas emergências.

FISCALIZAÇÃO DAS NORMAS ESTABELECIDAS

Há uma série de infrações cuja coibição não deve competir unicamente aos guardas do trânsito. Seria necessário um número imenso de guardas para criar uma fiscalização onipresente.

Qualquer cidadão pode prender um meliante e entregá-lo à Polícia. Então, por que não criar um corpo de fiscais voluntários, cidadãos qualificados, idôneos, que desejem colaborar na extinção dessa vergonha nacional?

Se a palavra de um guarda profissional, mal pago e vulnerável ao suborno é aceita sem discussão, por que não ser colocada em pé de igualdade com o testemunho de um cidadão qualificado, independente, insuspeito, inscrito previamente mediante certas formalidades ou convidado para voluntário da campanha do trânsito?

No regime atual de repressão de infrações não é exigido que o motorista fique ciente, no mesmo instante, que foi multado. Este é um mau sistema porque não evidencia a relação de causa e efeito entre a falta e a punição, mas tem a vantagem de permitir seja a repressão feita por guardas inamovíveis de seu posto de serviço; também admite a possibilidade de ser exercida por qualquer voluntário da equipe que sugiro seja criada, a título de experiência.

PUNIÇÃO

A tabela de multas deve ser revista e readaptada automaticamente ao valor atual do dinheiro. Uma vez que vivemos em regime de inflação permanente, é mister encararmos a situação e a ela nos adaptarmos. Qualquer tabela que fixe em cruzeiros os valores absolutos das multas correspondentes às diversas infrações, tornar-se-á obsoleta em curto prazo e deixará de representar a justa medida da punição.

Sugiro que seja tomado um índice, representado por uma quantia cuja alteração seja do interesse do motorista profissional: por exemplo, o custo de uma hora de passeio em automóvel de aluguel ou a quantia que marca um taxímetro para uma corrida de 2 km. As multas serão múltiplas dessa quantia. A tabela conterá apenas os fatores que indicarão quantas vezes a penalidade relativa a cada infração é maior do que a quantia tomada por unidade.

Desse modo, as multas serão sempre atualizadas toda vez que for reajustada a tarifa dos taxis, não havendo nenhuma contra-indicação que os números assim obtidos sejam extensivos aos carros particulares, aos de carga e aos transportes coletivos.

Tanto quanto possível, o motorista infrator deve ser imediatamente identificado de que está punido pela falta cometida, não somente pelo silvo de um apito, mas com o recebimento de um auto de infração, transcrevendo o artigo do Código infringido, o dia e a hora, o montante da multa e outras indicações. A entrega imediata desse documento deverá ser tentada sempre que a fiscalização disponha de meios para tal: motociclista em perseguição, telefonema ao posto de fiscalização mais próximo, etc. Quando não, a entrega deverá ser feita a domicílio, poucos dias depois ou por intermédio do correio.

As listas dos carros multados para apreensão de documentos e cobrança oportuna ficarão, com as providências acima sugeridas, reduzidas ao mínimo. Segundo estou informado, as listas chegam a conter, em certas ocasiões, até 50% do número total de carros licenciados, o que dificulta a fiscalização.

Como grande número de multas só são cobradas com o licenciamento anual ou transferências de propriedade do veículo, o motorista, que já se esqueceu da infração cometida, acaba por não sentir, tampouco, a punição, considerando o

montante acumulado das multas a pagar como uma sobretaxa aos emolumentos da nova licença.

O estabelecimento de tribunais de trânsito e da pena de prisão para os infratores mais rebeldes é assunto que merece estudo, mediante a observação do funcionamento e dos méritos de tais côrtes nos países onde foram instituídas.

CENSO DOS ACIDENTES

Tôdas as medidas acima sugeridas concorrerão, sem sombra de dúvida, para reduzir as proporções dessa permanente calamidade pública que aflige o Rio de Janeiro.

São medidas, como vimos, de atribuição dos órgãos policiais e técnicos, dizendo respeito à educação, propaganda, repressão e punição, as primeiras e ao esquema do tráfego, sua sinalização, melhoramentos, obras de engenharia, as demais.

Embora os seus resultados sejam logicamente indiscutíveis, convém que sejam também sujeitas a prévio planejamento, para evitar fracassos parciais, que desacreditam e causam prejuízos materiais e perda de tempo.

Esse planejamento repousa principalmente no censo do tráfego e dos acidentes.

Para exemplificar: a contagem do número de veículos e pedestres em várias horas do dia, em certos cruzamentos, determinará a necessidade da montagem de sinalização, o seu tipo e regime de funcionamento. A verificação de uma taxa elevada de acidentes em determinado local também revelará a conveniência de medidas de segurança de ordem material ou de maior fiscalização e assim por diante.

Em suma, o censo proporciona os meios para um estudo mais racional e menos empírico da eficiência e segurança do tráfego; a estatística comparada entre lugares diferentes no mesmo tempo ou em intervalos de tempo diferentes no mesmo local mostrará até que ponto as medidas adotadas terão sido eficientes.

O traçado de gráficos auxilia a compreensão do fenômeno e a sua evolução, mercê das mudanças de condições operadas.

Os resultados dos censos de acidentes não devem ficar, contudo, confinados às repartições policiais e de engenharia do tráfego; devem ser divulgados, publicados, comentados, para estimular a cooperação do povo e de outros técnicos.

Por muito que sejam desabonadores aos nossos foros de civilização, o conhecimento generalizado do número de acidentes é necessário como parte essencial da propaganda em prol do acerto e da regeneração dos nossos costumes cívicos.

O censo de acidentes resulta do respectivo registro.

Em primeiro lugar, distinguem-se três categorias de acidentes:

veículo contra veículo (colisão)

veículo contra obstáculo (colisão ou precipitação)

veículo contra pedestre (atropelamento).

Para que o censo possa ser interpretado, do registro de cada acidente devem constar, além da classificação acima, mais os seguintes dados: tipo do veículo ou veículos interessados; hora e local do acidente; número de mortos e feridos; gravidade dos ferimentos; sexo, idade, educação, profissão das vítimas e do motorista; condições em que se deu o desastre; causas prováveis imediatamente investigadas.

Se as vítimas foram removidas para um hospital, a prévia articulação com todos os hospitais permitirá incluir na estatística de mortes aquele que, em consequência do acidente vierem a morrer dias depois.

Mais outros dados ainda intervêm no censo de acidentes, além das indicações do registro. Tais são: qualificação dos logradouros, largura, características referentes ao uso; largura, tipo e estado do calçamento; cruzamentos, sinalização, refúgios; raios de curva, rampas, proteções laterais nos trechos de estradas a meia encosta; consumo total de gasolina, consumo médio por tipo de veículos; percentagem de cada tipo (estes últimos elementos para dedução da quilometragem percorrida) e muitos outros.

A explicação da finalidade de cada um desses elementos e de suas relações mútuas é objeto de uma etapa mais aprofundada do estudo do tráfego e prevenção de acidentes.

Com método, determinação e ânimo, o problema será superado e, em muito pouco tempo a vida e a integridade física dos cariocas passarão a ser devidamente protegidas.

As estatísticas o confirmarão com a mesma imparcialidade com que hoje apregoam a nossa displicência, para não dizer incompetência em matéria de tráfego urbano.

Proteção à Família na Legislação Social Brasileira

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

I

COMPENSAÇÃO DOS ENCARGOS FAMILIARES NA LEGISLAÇÃO SOCIAL CONTEMPORÂNEA

A COMPENSAÇÃO legislativa dos encargos familiares constitui o traço mais marcante da política social contemporânea, afastando-a da sua orientação individualista de outrora.

Um de seus instrumentos particularmente relevantes, de data relativamente recente, mas de aplicação surpreendentemente generalizada, sobretudo no período de após-guerra, é a instituição de abono familiar.

Criado pela primeira vez, sob a forma pública, baseada em lei, na Nova Zelândia, em 1926, esse novo setor da legislação social pode ser considerado atualmente como o denominador comum da legislação social de todos os países socialmente avançados, salvo os Estados Unidos, opostos a tal forma de intervencionismo social.

Veementemente combatida pela doutrina neomaltusianista, essa instituição mereceu apoio incondicional de todas as demais correntes do pensamento social contemporâneo.

Sem poder abordar, em maiores detalhes, a filosofia, as principais formas, as técnicas de funcionamento e os resultados daquele interessante instrumento da política social de proteção à família, assim como das demais instituições subordinadas ao mesmo propósito, não podemos, porém, deixar de aflorar aqui os fundamentos mais importantes dessa nova reforma social.

Ele baseia-se, em última análise, em considerações,

1.^a) relacionadas com a posição da família no clima específico da civilização industrial, urbana, nos meados do século fluente;

2.^a) baseadas na apreciação das consequências econômico-sociais negativas do aumento da família no meio das classes economicamente fracas e socialmente dependentes;

3.^a) de ordem demográfica, que visam ao combate à diminuição dos índices de natalidade que acompanha, via de regra, os progressos de bem-estar social;

4.^a) de natureza sócio-higiênica, tendo-se em vista assegurar níveis mais altos, higiênicos, sanitários e, indiretamente, educacionais da nova

geração, não somente sobrevivência física, em condições mais propícias, como também padrões qualitativos mais elevados, quanto ao desenvolvimento da prole, sobretudo nas classes "subprivilegiadas".

As instituições de amparo-familiar, descançando, de um modo geral, sobre todos esses quatro fundamentos, concedem, todavia, na sua orientação, preferência ora a um, ora a outro desses respectivos objetivos, o que encontra a sua expressão visível na regulamentação normativa dessas instituições que varia consideravelmente de um país para outro.

Não me parece fora de propósito tecer algumas considerações em torno dessas diversas bases da política social familiar.

Ad 1 — O que se pretende conseguir através do abono familiar e das instituições congêneres, no que diz respeito à defesa da família, é o fortalecimento dos laços familiares, sujeitos à desintegração crescente, em virtude da ação corrosiva de várias forças motrizes econômicas, espirituais e morais que destroem a família e provocam a evasão prematura do lar da nova prole. Considera-se, de um modo geral, que o aumento dos rendimentos das famílias que suportam os elevados ônus de manutenção de seus componentes, poderia contribuir para a maior coesão dessa célula básica da sociedade.

Ad 2 — De acordo com os raciocínios da famosa escritora inglesa e principal promotora dessa reforma, Mrs. E. Rathbone, a sua principal razão de ser prende-se à relação mútua entre duas curvas na evolução natural dos orçamentos familiares dos assalariados: 1) — a curva das despesas e 2) — a curva dos rendimentos.

Enquanto a segunda manifesta uma certa estabilidade, de vez que o salário não demonstra oscilações em função das necessidades familiares variáveis dos trabalhadores assalariados, a primeira acusa aumento brusco e elevado, embora passageiro, num determinado período da vida dos mesmos, caracterizado por maiores taxas de fecundidade, período esse que continua até o momento em que os filhos atingem a idade de produtividade econômica, em que passam a contribuir com suas rendas para o maior equilíbrio do orçamento da família operária.

Ora, a intervenção do abono familiar destina-se a preencher essa lacuna, resultante dos de-

sajustamentos temporários no orçamento familiar e aos quais cabe, segundo Lord Beveridge, numa proporção que varia entre 1/4 e 1/3, a responsabilidade pelos casos de pauperismo nas classes socialmente dependentes dos países industrialmente desenvolvidos.

As instituições de proteção social familiar têm, em outras palavras, por objetivo, garantir que ao trabalho igual correspondam os mesmos níveis sociais, dada a óbvia precariedade de um conceito diferente que preconiza apenas o “mesmo salário pelo mesmo trabalho”, sem levar em consideração as naturais diferenças entre as necessidades dos trabalhadores celibatários e casados, e, dentro desse último grupo, os trabalhadores com menores e maiores encargos familiares.

Parece oportuno salientar que a reforma de abono familiar, levada a efeito na Inglaterra em 1945, e baseada no famoso Relatório do Lord BEVERIDGE, de 1942, obedece, em primeiro lugar, às razões econômico-sociais acima aludidas.

Ad 3 — A expansão das instituições de proteção social à família deve-se, porém, também, em grande parte, a sua justificativa demográfico-populacional. De acôrdo com as observações unânimes de vários estudiosos dessa matéria (A. CLASS; prof. FISHER; prof. JOSUÉ DE CASTRO), existe uma correlação manísta entre a pobreza e os altos índices de fecundidade. É verdade que sua interpretação apresenta, todavia, uma ampla gama de opiniões muito controvertidas. Assim, segundo o prof. Fisher, (“The Genetical Theory of Natural Selection”) “o coeficiente diferencial de natalidade explica-se integralmente pela promoção social maior dos menos fecundos, comparada com a dos grupos mais fecundos da população”. Em oposição diametral a essa tese, o prof. Josué de Castro considera a pobreza não como resultado mas, sim, como causa preponderante dos maiores índices de natalidade; por conseguinte, a elevação dos níveis de bem-estar econômico deveria levar, por assim dizer, automaticamente, à diminuição das pressões demográficas nas camadas sociais ou nos países que atingirem padrões mais adiantados de progresso material.

Quanto as suas conclusões práticas, essa divergência doutrinária não assume, porém, na realidade, grande importância.

Com efeito, o que constitui o pressuposto demográfico das providências de abono familiar é o fato incontestável da baixa acentuada da natalidade, verificada nas últimas décadas em todos os países economicamente evoluídos que transforma totalmente a pirâmide da sua estrutura populacional e que afeta também o dinamismo de aumento quantitativo das classes socialmente dependentes.

A política demográfica, destinada a promover o maior incremento dos índices de natalidade e fecundidade, tem de suprimir os atuais “prêmios à infecundidade”: as barreiras econômicas ao aumento da população assalariada, indissolúvelmente ligadas ao sistema atual de salários.

Seria prematuro tentar averiguar se as instituições de proteção à família em questão tenham realmente contribuído, e, eventualmente, em que grau, para o combate eficaz contra as deficiências notórias da natalidade, inseparáveis da civilização industrial contemporânea.

Ad 4 — O que interessa, porém, à política moderna de amparo à família não é apenas o aumento do número de nascimentos. Além de a) incentivar a elevação quantitativa dos índices de natalidade e de b) melhorar a expectativa de sobrevivência da nova prole, sobretudo mediante luta à mortalidade infantil, o intervencionismo familiar dos poderes públicos visa c) contribuir de melhor modo para as mais altas características qualitativas da nova geração: para a sua saúde e bem-estar, para o seu mais pleno desenvolvimento físico, educacional e espiritual.

O primeiro passo nesse sentido têm sido as caixas patronais de compensação e supercompensação dos encargos familiares, constituídas nas primeiras décadas do século fluente, de modo particular na Europa ocidental (França e Bélgica) e mantidas, até esta data, na Holanda e Suíça.

A segunda etapa no caminho acima aludido foi a criação das instituições públicas de abono familiar com a função de redistribuir os rendimentos mediante concessão de benefícios especiais às pessoas que arcam com a manutenção de filhos menores.

Essa última e imensamente interessante “invenção social” apresenta atualmente, no panorama social de 1953, realizações de natureza muito diversa (*).

Alguns países, tais como p. ex., a Inglaterra, a Austrália, a Nova Zelândia, a Suécia, o Canadá, a U.R.S.S., a Irlanda e o Brasil, deram preferência às soluções estatais não-contributivas, baseadas financeiramente nos recursos tributários, a cargo dos orçamentos públicos.

Outros, como p. ex. a Bélgica, a França e a Turquia confiam a compensação dos encargos familiares às instituições públicas especializadas *sui-generis*.

Enfim, alguns, como p. ex., o Chile, a Itália, o Portugal, a Finlândia, o Luxemburgo, a Polônia, a Tchecoslováquia, o Peru, a República Federal da Alemanha e a Suíça, incluíram a cobertura dos ônus familiares no âmbito da atuação das instituições de seguridade social, sendo que as contribuições que se destinam ao financiamento do seguro-família oneram, em primeiro lugar, e às vezes exclusivamente, o patronato e apenas em alguns casos isolados — os assalariados e os fundos públicos.

Essa subdivisão das soluções vigentes nesse setor corresponde, por sua vez, aos aspectos relacionados com seu respectivo campo pessoal de

(*) “Informe sobre las Asignaciones Familiares.” — (Asociación Internacional de la Seguridad Social, XI Asamblea General, París, septiembre de 1953).

atuação. Enquanto as soluções estatais e públicas beneficiam, em princípio, todas as famílias: tanto dentro das classes socialmente dependentes como as famílias dos trabalhadores independentes e autônomos, as soluções previdenciárias estendem-se apenas aos grupos da população trabalhadora e assalariada, abrangidos de modo, preponderante, a não ser exclusivo, pelo seguro social compulsório.

A evolução das legislações nacionais, nesse particular, parece levar, com o tempo, à adoção, em escala cada vez maior, das reformas de âmbito nacional, com abandono paulatino das restritas apenas às classes assalariadas.

Quase todas as legislações sobre o abono familiar concedem aquele benefício às famílias amparadas independentemente do número de filhos, fazendo jus ao abono já o primeiro filho menor; apenas as legislações francesa, inglesa, irlandesa e islandesa outorgam o abono às famílias com, no mínimo, dois filhos; a em vigor na U.R.S.S., três filhos; e no Brasil, oito filhos.

O limite máximo de idade até que o menor faz jus ao abono varia, de um modo geral, entre 14 e 15 anos, com prorrogação apenas em casos de invalidez ou de aprendizagem.

A filosofia das realizações atuais nesse setor foi definida com muito acerto pelo relator desse assunto, Sr. Roland Lebel, Diretor da União Nacional das Caixas de Abono Familiar da França, na XI Assembléia Geral da Associação Internacional da Seguridade Social (setembro de 1953): "Deve entender-se por abono familiar todo abono em espécie ou em natureza, cujo objetivo é permitir a constituição ou o desenvolvimento das famílias, quer mediante contribuição ou o desenvolvimento das famílias, quer mediante contribuição regular e permanente dos subsídios para o sustento das pessoas a cargo do arrimo da família, quer mediante ajuda especial em determinadas épocas, da vida de família e, de modo particular, no momento da sua formação, mesmo independentemente dos conceitos de seguridade social. Ademais, o abono familiar pode ter por finalidade acessória o fomento direto da natalidade ou o incentivo das providências da política sanitária."

O que é comum a todas as soluções acima referidas, sem exceção alguma, é a cobertura coletiva e não individual dos encargos familiares.

Com efeito, seria incompatível com os princípios distributivos da economia de livre empreendimento a divisão do "fundo de salários", de acordo com o critério das necessidades subjetivas dos assalariados, relacionadas com o sustento dos ônus familiares, mediante distribuição dos salários mais elevados aos trabalhadores com maiores compromissos de manutenção de família, e dos salários inferiores — aos que não tenham de fazer face a tais compromissos.

Como é natural, tal diferenciação da remuneração do trabalho assalariado que recairia sobre os ombros dos empregadores teria por consequên-

cia fatal prejudicar a posição no mercado de trabalhadores com maiores responsabilidades familiares, de vez que os patrões, no intuito de fugir a maiores encargos salariais daí resultantes, opor-se-iam à admissão nas suas empresas dos trabalhadores aos quais, assim, teriam de conceder salários mais altos.

Sob o ângulo econômico, o do rendimento do trabalho, despertaria, ademais, dúvidas legítimas a distribuição dos salários diferenciais pelo exercício do mesmo trabalho, em obediência ao estado civil e à composição da família dos trabalhadores. Tal sistema de remuneração contrariaria, aliás, de modo flagrante as tendências muito em voga no momento, rumo à distribuição dos salários em função da contribuição do trabalho para os resultados econômicos ("salário-rendimento", "salário-incentivo" etc.).

Não é, pois, de admirar que tenham fracassado todas as tentativas no sentido não somente da diferenciação, de acordo com aquele critério, dos salários, em geral, como também da discriminação familiar das taxas de salários-mínimos.

Por razões óbvias, nada se opõe, por outro lado, à instituição do "salário-família" na regulamentação dos vencimentos dos servidores da administração pública que não enfrentam problemas de competição que impossibilitem a sua aplicabilidade na economia privada.

II

OS SUBSÍDIOS DA ATUAL LEGISLAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA PARA A SOLUÇÃO DESSE PROBLEMA (ABONO FAMILIAR) E A SUA PRECARIIDADE SOCIAL

A nova orientação "familiar" da política social contemporânea não deixou de exercer influência profunda sobre a legislação social brasileira.

Na reforma dos vencimentos e salários dos servidores da União, levada a efeito, por iniciativa do D.A.S.P., em 1943, foi criado, de acordo com o art. 28 do Decreto-lei n.º 3.200, de 19 de abril de 1941, o "salário-família", a seguir, estendido a várias outras categorias dos servidores públicos e reajustado, recentemente, quanto a seus padrões pecuniários.

No que diz respeito às providências sociais de proteção à família, fora do âmbito do pessoal dos serviços públicos, elas foram inauguradas pelo art. 29 do Decreto-lei n.º 3.200, de 19 de abril de 1941.

Além de várias outras medidas, subordinadas ao propósito acima referido, esse diploma legal prevê a concessão de abono familiar aos chefes de famílias numerosas que "percebem retribuição que de nenhum modo baste às necessidades essenciais e mínimas da subsistência da sua prole", sendo que, todavia, foram contemplados com aquele novo benefício apenas os que tiverem, no mínimo, oito filhos, menores.

O Decreto n.º 12.299, de 22 de abril de 1943, que regulamenta o dispositivo acima referido, além de vários dispositivos de natureza administrativa, prevê que deverá ser considerada como insuficiente, para os efeitos da concessão do abono familiar, "a retribuição que fôr inferior ao dôbro do salário-mínimo em vigor na localidade onde viva o interessado".

Convém expor, em breve relato, as principais características da legislação relativa ao abono familiar, promulgada, assim, no Brasil, há mais de treze anos e conservada até o momento presente sem qualquer alteração.

Essas características podem ser resumidas do seguinte modo :

a) Regulamentação pública e estatal com a administração do abono entregue aos serviços federais de trabalho;

b) Grupos sociais beneficiados: os "cuja retribuição for inferior ao dôbro do salário-mínimo em vigor na localidade onde viva o interessado" (art. 1.º do decreto acima referido), portanto, os componentes das camadas da população de rendimentos baixos, tanto assalariados como independentes e autônomos, e residentes quer na zona urbana quer na rural;

c) Amparo social reservado apenas às famílias de composição muito forte: com, no mínimo, oito filhos menores;

d) Vantagens do abono familiar — outorgadas apenas sob a forma pecuniária: mensalidades de cem cruzeiros e vinte cruzeiros por menor excedente a oito; portanto, benefícios de valor uniforme e igual para todos os amparados;

e) Bases financeiras do abono — única e exclusivamente orçamentárias, a cargo do Tesouro Federal, dada a falta de contribuição efetiva para tal efeito, embora prevista em lei, dos Estados e Municípios.

A despeito do círculo muito estreito dos beneficiados (famílias numerosíssimas) que muito contrasta com a amplitude do campo de aplicação das legislações estrangeiras não há como negar o papel de certo relêvo que a reforma social em questão tem desempenhado na luta ao pauperismo resultante dos ônus elevados de manutenção de tais famílias.

Convém, de modo particular, pôr em destaque dois aspectos socialmente muito interessantes da legislação sobre o abono familiar: em primeiro lugar, a lei de abono familiar constitui, no momento, antes da implantação do Serviço Social Rural, o único setor da legislação social brasileira, aplicável à zona rural, beneficiando, até, de modo preponderante, os trabalhadores da lavoura e pecuária que perfazem, aproximadamente, 60% dos admitidos ao gozo do abono familiar.

Por outro lado, o abono é um dos relativamente raros benefícios sociais concedidos aos trabalhadores de rendimentos baixos fora do âmbito do assalariado.

Segundo os últimos dados estatísticos divulgados e referentes aos princípios de 1953, vigoravam naquela época 98.457 abonos que representavam nada menos de 843.287 beneficiados.

O valor aquisitivo do abono familiar, relativamente modesto, mesmo no momento da implementação original da reforma, em 1941 a 1943, sofreu, nesses últimos anos, o impacto da inflação, com sua repercussão fatal sobre a alta de todos os preços, correspondendo, no momento, a uma parcela insignificante de seu valor primitivo. Isto refere-se, de modo particular, aos grandes e médios centros urbanos e industriais com seus elevados níveis de custo de vida, e num grau relativamente inferior às demais áreas do país, no interior, onde as importâncias de abono familiar talvez não perderam ainda toda e qualquer significação no orçamento das famílias de rendas mais escassas.

Cumprе assinalar que a lei de abono e a sua regulamentação foram consideradas, desde o princípio, conforme se depreende da Exposição de Motivos do D.A.S.P. que acompanhou o Decreto n.º 12.230, como uma solução experimental, de emergência, a ser substituída, no futuro próximo, à luz da experiência, conseguida através da sua aplicação, por uma solução diferente e de caráter permanente.

Convém passar em revista os principais efeitos da solução atual que, de acordo com a opinião relativamente geral, deveriam justificar a sua revisão integral:

I — O que salta aos olhos, antes de mais nada, é o âmbito restrito do amparo, limitado às famílias de composição particularmente elevada. Além dos naturais efeitos negativos dessa reforma sobre o vulto da camada beneficiada, carece de justificativa social suficiente, a concessão do abono familiar única e exclusivamente às famílias numerosas, dada a existência do mesmo problema da satisfação das necessidades familiares, embora com gravidade relativamente menor com relação às famílias com 7, 6, 5 e até menor número de filhos, economicamente dependentes.

Não é, pois, de admirar o fato de várias Mensagens presidenciais terem preconizado a reforma da legislação do abono familiar no sentido da liberalização das condições aquisitivas daquele benefício mediante redução do número de filhos menores admitidos ao gozo do abono.

Entretanto, qualquer providência específica nesse último sentido tem de ser subordinada à apreciação criteriosa, à luz dos dados estatísticos disponíveis, do vulto dos encargos daí resultantes e da disponibilidade da parcela da renda nacional aproveitável para esse objetivo.

De modo particular, parecem merecer exame atento as conseqüências financeiras da eventual instituição do "salário-mínimo familiar" que, descarregando o instituto de abono familiar, em grande parte, de suas responsabilidades atuais,

permitiria uma ampliação considerável de seu campo de atuação.

II — A prestação do abono familiar sob a forma de benefícios pecuniários não parece, nas condições atuais, passível de alteração — embora, em tese, o atendimento direto das respectivas necessidades mediante concessão dos benefícios em natureza possa ser considerado interessante.

E' óbvio que tal forma de cobertura das necessidades familiares é capaz de garantir muito melhor o aproveitamento do abono para as suas próprias finalidades do que o mero refôrço das rendas dos arrimos de família, utilizado, às vezes, para despesas de caráter diferente.

Entretanto, tudo leva a crer que a distribuição de bens e serviços aos beneficiados, residentes em todos os recantos do território nacional, encontraria dificuldades intransponíveis, evidenciadas pelos obstáculos que se opõem mesmo ao pagamento do abono, operação de incomparavelmente maior simplicidade.

III — Aceitando-se, pois, o princípio de outorga do abono em espécie, parece, porém, oportuno indagar se as taxas atuais dêsse benefício correspondem, na realidade, às necessidades atendidas.

Cumpra passar em revista, dois aspectos distintos do problema:

a) Dada a perda da parte substancial do valor real das importâncias monetárias do abono instituídas em 1941, verificada nesses últimos 13 anos, parece justificar-se plenamente a revalorização das taxas atuais de abono familiar, conforme as alterações ocorridas naquele prazo, no seu poder aquisitivo, de acôrdo com a sugestão formulada, a seguir, no item...

A rigor, poder-se-ia cogitar da criação das taxas móveis de abono, que por exemplo, acompanhariam, automaticamente, o reajustamento das taxas móveis de abono, que, por exemplo, acometidas à revisão periódica, em conformidade com a solução preconizada pelo projeto de Lei Orgânica da Previdência Social (art. 54).

As atuais bases orçamentárias, não-contributivas, do abono familiar dificultam, porém, consideravelmente tal escalonamento do abono familiar, em virtude do reflexo fatal dêsse sistema familiar sobre as verbas do Orçamento Federal, destinadas para êsse fim.

b) Dadas as diferenças acentuadas entre o custo de vida nas diversas regiões do território nacional, diferenças essas responsáveis em certa parte pela discriminação das taxas de salário-mínimo, parece oportuno, o reexame da atual uniformidade das taxas de abono.

O mesmo valor nominal do abono corresponde, na realidade, ao valor real variável de uma região para outra, menor nas áreas de maior carestia de vida e maior nas áreas com níveis inferiores de custo de existência.

Sem ignorar as dificuldades de ordem administrativa inseparáveis da diferenciação regional das taxas daquele benefício, parece oportuno, pelas razões acima expostas, submeter à análise a possibilidade da revisão, nesse sentido, do atual sistema de abono.

Outras alterações merecedoras do reexame, relacionar-se-iam com: 1.^a) a eventual introdução da taxa decrescente de abono na proporção do aumento de filhos e 2.^a) da determinação de um limite máximo do abono a ser fixado em proporção aos rendimentos da família, sobretudo se as taxas atuais de abono fôssem elevadas consideravelmente.

IV — O coteio da frequência dos benefícios distribuídos, no momento, com o número de famílias com oito filhos no mínimo, evidenciado pelo censo demográfico — mesmo com todos os reajustamentos relacionados com o campo da atuação do abono familiar — parece levar à conclusão que, uma vez decorridos mais de treze anos de funcionamento dêsse setor da legislação social, tenham ainda escapado à sua ação numerosas famílias do interior, que deveriam ser admitidas ao gozo do abono familiar.

Esse fato demonstra, por si só, as deficiências das atuais bases administrativas.

O processamento moroso do abono familiar, conseguido muitas vezes por intermédio de despachantes cujos serviços oneram, de modo excessivo as vantagens distribuídas, prova, por sua vez, os defeitos da administração, estruturada pelo Decreto n.º 12.299.

Isto refere-se tanto aos órgãos hierárquicos superiores quanto aos inferiores do mecanismo administrativo.

Vários projetos de revisão da legislação atual sobre o abono familiar têm sido elaborados, todos eles inspirados, em grande parte, pelas idéias acima expostas — o último, de autoria do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (ainda não divulgado) — sem levar, porém, por enquanto a quaisquer providências legislativas que não podem mais ser proteladas sem que tal adiamento acarrete graves prejuízos sociais.

SALÁRIO-MÍNIMO "FAMILIAR"

A Constituição de 1946, além de consagrar no art. 164 *in fine* o abono às famílias numerosas, modificou radicalmente no art. 157 Inc. I, o conceito do salário-mínimo, estatuidando que o salário-mínimo deverá ser "capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família" (o grifo é nosso).

Até esta data, depois de oito anos da vigência da Carta Magna de 1946, não foi, porém, ainda possível encontrar uma regulamentação legislativa, oportuna e definitiva, daquele dispositivo constitucional.

Entre 1947 e 1954 foram apresentados ao Congresso Nacional por deputados e pelo Governo federal os seguintes seis projetos de lei, relativos a essa matéria.

- 1.º) Projeto n.º 290-1947.
- 2.º) Projeto Substitutivo da Comissão de Legislação Social — 290-A-47.
- 3.º) Projeto Substitutivo da Comissão de Finanças (Segadas Viana) ao projeto 290-A-47.
- 4.º) Projeto do Poder Executivo (Presidente Dutra) n.º 1.369-50.
- 5.º) Projeto Substitutivo da Comissão de Legislação Social (Brígido Tinoco) dado em 10-8-50, e, enfim,
- 6.º) Projeto Substitutivo, de autoria do deputado Hildebrando Bisaglia, (estampado no "Diário do Congresso Nacional" de 25 de fevereiro de 1953).

Convém expor em breve relato as possibilidades que se apresentam, em tese, no que diz respeito ao mecanismo do salário-mínimo "familiar".

Existem duas soluções entre as quais o legislador tem de optar; o sistema 1.º) "relativo" e 2.º) "absoluto".

A. Pelo critério relativo, o salário-mínimo "familiar" aumenta ou diminui, na proporção do maior ou menor número de dependentes do trabalhador.

Por sua vez, esse sistema pode, em tese, abranger duas modalidades:

a) instituição das taxas múltiplas de salário-mínimo que onerariam diretamente o empregador, em função dos encargos familiares do assalariado a seu serviço; ou

b) criação das mesmas taxas variáveis, porém com responsabilidade coletiva do patronato, quanto à cobertura dos respectivos encargos, mediante contribuição especial que recai sobre a folha total de salários, e que se destina à distribuição da importância arrecadada sob a forma de "cotas familiares" aos assalariados que, em virtude de seus compromissos familiares, fazem jus a tais cotas.

B. Pelo "critério absoluto" concede-se o acréscimo familiar em percentagem sempre igual para todos os trabalhadores solteiros ou casados ou, bem, somente a esses últimos, porém, mesmo nesse último caso, sem qualquer diferenciação do valor daquele acréscimo, em obediência ao vulto dos encargos familiares (maior ou menor número dos filhos menores, etc.).

Ora, convém assinalar que o projeto substitutivo de lei, de autoria do Presidente da Comissão de Legislação Social da Câmara dos Deputados, Dr. HILDEBRANDO BISAGLIA, ora em fase final de debates naquela Comissão, afastando a) o "critério absoluto", nivelador e antisocial, dado o tratamento homogêneo que reserva aos trabalhadores com vulto diferente das responsabilida-

des familiares ou, mesmo, inexistência total das mesmas, e b) o "critério relativo" de responsabilidade individual, inaceitável pois a sua adoção levaria às dificuldades no mercado de trabalho, aceita c) o "critério relativo" de responsabilidade coletiva, único critério razoável e lógico, capaz de orientar tal reforma.

Com efeito, o projeto de lei em apêço institui o sistema de responsabilidade global do patronato, a ser, financeiramente, baseado de acordo com o que estipula o art. 33, na contribuição patronal de três por cento (3%), calculada sobre o montante da folha mensal do salário, a ser arrecadada pelas instituições de Previdência Social e destinada ao custeio das "cotas familiares".

Apenas com relação ao assalariado rural, prevê no art. 36 que, enquanto não for criado o Instituto de Previdência Social, a cota familiar será devida e todos os trabalhadores, solteiros ou casados, calculada na base de vinte por cento (20%) sobre a cota básica do salário-mínimo, devendo ser paga diretamente aos trabalhadores pelos seus empregadores (sistema absoluto "puro e simples").

Não nos propomos abordar aqui a análise do último projeto substitutivo de lei que, aliás, demonstra superioridade técnica notável em comparação com todos os cinco projetos legislativos anteriores. O incremento poderoso das taxas de salário-mínimo, tanto mediante introdução das "cotas familiares", como por várias outras providências concomitantes, além de elevar consideravelmente os ônus sociais que recairão sobre todas as atividades produtoras, poderá, de certo, produzir efeitos contraproducentes no mercado de trabalho, contribuindo para criar ou aumentar os fenômenos de desemprego involuntário. Com efeito, tais níveis elevados de salário-mínimo legal, restringirão, segundo toda a probabilidade, as possibilidades de emprego nos setores da economia nacional cujos recursos não permitam a concessão dos salários iguais aos mínimos, impostos por lei. A situação que existe na economia de trabalho brasileiro, no que diz respeito à relação entre a procura e a oferta da mão-de-obra, não permite desprezar tal risco de desvirtuamento dos efeitos sociais da reforma de salário-mínimo, de tal amplitude e profundidade.

Entretanto, sob o ponto de vista da proteção social à família, a principal restrição que se oferece ao salário-mínimo "familiar" relaciona-se com o âmbito fatalmente restrito de atuação daquela instituição.

Com efeito, "ex-definitione" ela pode beneficiar, única e exclusivamente as classes da população assalariada cujos rendimentos de trabalho não excedam às taxas de salário-mínimo, isto é, em última análise, a mão-de-obra simples não qualificada, sem proporcionar qualquer vantagem aos trabalhadores qualificados, diga-se de passagem, o principal defeito da política salarial brasileira.

Pode-se, de certo, admitir, com certa razão, que os compromissos relacionados com a subsistência de família, são, via de regra, relativamente maiores nas classes inferiores do assalariado, porque, além a) da insuficiência de suas rendas médias, cuja parcela menor pode, pois, ser destinada para ocorrer a tais despesas, b) em virtude da composição numericamente maior da família nesse meio, essas despesas crescem, ainda, muito mais.

Entretanto, nada justifica a exclusão dos regimes de proteção social à família dos grupos médios e superiores do operariado que escapam ao campo de atuação do salário-mínimo e, em particular, do salário mínimo familiar.

Alguns países, como p. ex., a Índia, a Nova Zelândia e a Austrália, têm procurado resolver o problema da compensação dos encargos familiares mediante discriminação das taxas de salário-mínimo, de acordo com aquele critério, sobretudo mediante instituição do salário-mínimo "familiar" pela Justiça do Trabalho.

Todavia, todas essas tentativas fracassaram totalmente.

E' mister tornar bem patente que, no momento, as legislações vigentes com relação ao intervencionismo salarial no mundo inteiro estabelecem taxas de salário-mínimo, independentes da existência e do eventual vulto das responsabilidades familiares do trabalhador.

Assim, a solução preconizada pela Constituição de 1946, cria as bases jurídico-constitucionais para a primeira realização legislativa nesse sentido, sem poder contar com quaisquer experiências estrangeiras.

As conclusões que se oferecem depois desse relance de olhos sobre a solução do problema de proteção social à família dentro do mecanismo do salário-mínimo não parecem oferecer dúvida alguma:

I — O salário-mínimo "familiar", na forma preconizada pelo projeto de lei de autoria do deputado Hildebrando Bisaglia e aplicável aos assalariados da zona urbana, poderia, de certo, a despeito de todos os inconvenientes desse projeto, acima aludidos, resolver a questão da compensação dos encargos familiares com relação à camada do assalariado, numerosa e particularmente merecedora do amparo social, isto é, os trabalhadores dos grupos economicamente mais fracos do operariado cujos rendimentos de trabalho se enquadram nas classes baixas de salários.

Uma vez levada a efeito tal reforma, ela descarregaria o abono familiar das despesas com relação àquele grupo, numericamente mais importante, do assalariado nacional, pois os que fariam jus às cotas familiares do salário-mínimo perderiam o direito ao abono familiar.

II — Entretanto, a solução em aprêço, dado o campo pessoal limitado de sua atuação, não pode, mesmo na melhor das hipóteses, resolver, em sua íntegra, o problema do amparo social à

família, de vez que deixaria a descoberto as necessidades familiares de todos os demais grupos da população trabalhadora.

BASES DA FUTURA REFORMA SOCIAL

Uma solução mais ampla do problema de proteção social à família, mesmo fora do grupo do assalariado de rendimentos mais baixos, a ser beneficiado pelo salário-mínimo "familiar", parece impor-se como uma necessidade imperiosa e inadiável do programa da política social nacional.

Em virtude a) das taxas relativamente muito fortes de natalidade, evidenciadas pelo censo demográfico de 1950, e que ainda não tenham sofrido consideravelmente o impacto negativo da civilização moderna, b) das notórias deficiências higiênicas do nosso panorama social e c) dos baixos padrões econômicos de remuneração das classes assalariadas, a orientação geral dessa reforma deverá obedecer principalmente aos objetivos higiênicos e econômico-sociais, relegando-se a um lugar secundário as suas funções demográficas, propriamente ditas.

Com efeito, como resultado comunicado, publicado ultimamente pelo Serviço Nacional de Recenseamento, os níveis de fecundidade da mulher brasileira permanecem entre os mais elevados do mundo, embora seja admissível que a crescente urbanização tenha um tanto moderado nas últimas décadas, as taxas de natalidade.

Um dos recursos utilizados pelos estudiosos para o cálculo da fecundidade consiste na relação entre o número de crianças menores de 5 anos e o de mulheres em idades prolíficas (15 a 49).

Ora, no Brasil, segundo os estudos precedentes, há, pelo menos, 30 anos que esta relação se mantém acima de 621 crianças por 1.000 mulheres: taxa superior à da maioria dos países europeus, à norte-americana, à canadense etc. A taxa de 621 crianças por 1.000 mulheres em idade prolífica, calculada com base no Censo de 1920, é a menor nos trinta anos em questão. Em 1940 já atingia, 640. Finalmente, em 1950 cifrava-se em 653.

Nas condições pecuniárias do Brasil, careceria de fundamentos suficientes o fomento artificial de natalidade numa escala ainda maior à atual — como objetivo principal das providências legislativas de proteção à família.

O que, todavia, importa muito mais, é procurar melhorar — mediante oportunas providências redistributivas, protetoras e assistenciais — os índices, ainda acentuadamente críticos, de sobrevivência da nova prole, relacionados com a frequência assustadora da mortalidade infantil e que, a despeito da melhoria relativa, e parcial, observada nas últimas décadas, sobretudo em algumas regiões e localidades, apresenta ainda uma gravidade incontestável.

Os altos índices de natalidade conjugados com elevados índices de mortalidade infantil —

eis, sem dúvida alguma, um dos aspectos mais negativos do panorama de bem-estar social do Brasil.

Interpretando os dados estatísticos sobre a mortalidade infantil, natimortalidade e mortalidade materna, somos de opinião que a legislação social de amparo à família não atingirá seus objetivos se não for orientada no sentido de combater a tais males — embora, como é natural, tal tarefa tem de caber, ao lado da melhor e mais ampla redistribuição familiar da renda nacional, também a vários outros setores do intervencionismo social (assistência à infância e maternidade, higiene, previdência social, serviços sociais, etc.).

O que impede, porém, uma reforma social compatível com o vulto das responsabilidades familiares é justamente a elevada composição média da família brasileira no meio das classes proletárias que, aumentando os previsíveis encargos do abono familiar com maior amplitude de seu âmbito, torna difícil a mobilização de recursos elevados, necessários para atender as respectivas necessidades, mesmo dentro de determinados limites, relativamente modestos.

E' fácil antecipar os resultados dos estudos que deveriam ser promovidos nesse sentido, e que ao que se saiba, ainda nunca foram levados a efeito em nosso ambiente de modo rigorosamente científico.

Com efeito, eles manifestariam, segundo toda a probabilidade, a necessidade da consecução de novos e enormes recursos mesmo para melhorar parcialmente o regime atual de proteção à família, no que diz respeito p. ex., 1.º) à ampliação moderada do círculo dos beneficiados (famílias com composição consideravelmente inferior à de oito filhos menores) e 2.º) ao reajustamento,

mesmo muito cauteloso, dos níveis das prestações atuais que não bastam mais para ocorrer às despesas mínimas do orçamento familiar.

Em vista do poderoso incremento dos ônus sociais que se verifica nos últimos anos e da conjuntura difícil que a nossa economia atravessa, no momento, parece, pois, duvidosa a possibilidade de conseguirmos imediatamente resultados espetaculares no tocante à reforma social de tal vulto amplitude e complexidade.

Entretanto, tudo leva a crer que chegou o momento oportuno para procedermos a um estudo aprofundado dessa matéria.

Com efeito, mesmo sem nutrir ilusões perigosas a respeito das possibilidades de uma reforma radical, imediata e inteiramente satisfatória desse setor da legislação social, não parece impossível atacar desde já essa matéria, em busca de uma revisão parcial e racionalizadora desse setor que poderia abrir o caminho para futuras providências de maior vulto.

Em tese, deverão ser examinadas três soluções possíveis dessa matéria que, aliás, não se excluem uma a outra, mas, sim, poderiam eventualmente ser combinadas, contribuindo para uma regulamentação melhor dessa relevante matéria:

I — Revisão da legislação sobre o abono familiar.

II — Iniciativas no sentido de incentivar a criação junto aos Serviços Sociais patronais: o SESI e o SESC, e, eventualmente, junto ao futuro Serviço Social Rural, das caixas de compensação dos ônus familiares e

III — Revisão da legislação previdenciária no sentido da maior subordinação da distribuição dos benefícios de seguro social ao critério das necessidades familiares dos segurados.

Operação Município e Ágios

FRANCISCO BURKINSKI

O SISTEMA federativo brasileiro implica necessariamente na descentralização política, e, conseqüentemente, na distribuição presumivelmente racional de encargos e responsabilidades entre a União, os Estados e os Municípios.

Todavia, se é bem verdade que a descentralização política, manifestada na autonomia dos Estados e dos Municípios, tem constituído, entre nós, uma expressiva afirmação de nossas tradições republicano-democráticas, embora não imune de lacunas, como a própria Constituição Federal o atesta, já no que concerne à descentralização das atividades administrativas, não ocorre o mesmo. Em verdade, de um lado se verifica não raro duplicidade e paralelismo de funções, e, de outro lado, invasão da esfera de atribuições tipicamente do Município, por parte tanto da União como dos Estados.

Para corrigir ou atenuar essa deficiência de nossa organização administrativa, várias providências têm sido sugeridas, desde as mais exageradas às mais mitigadas. Entretanto, se se quiser equacionar e solucionar satisfatoriamente o problema que ano a ano se aguça, — cuja temperatura se mede pelo clamor e pelas reivindicações do homem do interior do Brasil, carente de serviços públicos fundamentais, — deve-se perquirir as causas reais que deforma o nosso arcabouço administrativo.

Se se partir do princípio de que a máquina administrativa constitui uma expressão da estrutura econômica e social, que a ela se amolda constantemente, e sobre ela sempre está atuando, pode-se explicar, sob certos aspectos, a questão suscetível ao estudioso da administração pública brasileira e ao próprio administrador, ao examinar o processo da distribuição e redistribuição de encargos, serviços e responsabilidades, entre os três níveis de governo: União, Estados e Municípios.

Levando-se em conta êsse critério de antemão adotado, cabe apontar qual seja a realidade econômica e social de nosso país, sobre a qual assenta a nossa vasta superestrutura administrativa. Dizemos apontar, porquanto a análise aprofundada dessa realidade, implicaria preliminarmente no estudo e debate das escolas sociológicas que procuram identificá-la e interpretá-la.

De um modo geral, podemos salientar que a estrutura econômica do Brasil se caracteriza pelo desenvolvimento crescente da indústria e do comércio nos grandes centros urbanos, sobretudo a partir da Primeira Guerra Mundial, e pela de-

cadência de nossa agricultura, cujas relações de produção não conseguiram ainda se despojar do sistema semifeudal que as envolve.

Ora, êsse antagonismo flagrante entre a cidade e o campo, tem repercutido de tal forma no seio da administração pública federal, estadual e municipal, que se pode dizer, em tese, não ter feito nossa máquina administrativa, nos derradeiros anos, outra coisa senão procurar superar ou atenuar essa situação.

Aliás, diga-se de passagem, o entrechoque entre a nossa organização agrária atrasada e o nosso progresso industrial acelerado, é que tem dado margem a que o movimento municipalista, venha assumindo cada vez mais corpo e expressão, na conjuntura econômica e social que atravessamos.

Se, de um lado, encaramos a administração pública como um reflexo da realidade econômica e social do País, de outro lado reconhecemos que a intervenção do Estado em determinados setores das atividades humanas, não só é necessária, como muito pode fazer no sentido de, senão corrigir ou superar, ao menos atenuar sensivelmente a situação aflitiva em que se debate sobretudo a nossa população rural, mediante a prestação de serviços públicos indispensáveis à satisfação de suas necessidades elementares, tais como habitação, alimentação, água e esgoto, energia elétrica, hospitais e escolas.

Daí o acreditarmos que a redistribuição racional de encargos administrativos e responsabilidades entre a União, os Estados e os Municípios, muito poderá fazer no sentido não só de suavizar, como até mesmo evitar o choque violento que se avizinha entre a nossa agricultura atrasadíssima e o rápido e tumultuário desenvolvimento de nossa indústria.

Qual a maneira mais viável e prática de realização dessa almejada redistribuição?

Renomados homens públicos, dedicados ao estudo e solução dos problemas brasileiros, dentre os quais cumpre destacar o insigne Gen. JUA-REZ TÁVORA quando Comandante da Escola Superior de Guerra, têm advogado a celebração de acordos ou convênios entre a União, os Estados e Municípios, a fim de que se outorgue aos últimos maior quinhão de responsabilidade e maior soma de encargos na execução de tôdas as atividades governamentais que dizem respeito ao bem-estar econômico-social da comunidade, principalmente

tendo-se em vista o sentido de nosso sistema federativo e a amplitude da área geográfica de nosso País.

DANIEL DE CARVALHO, em conferência pronunciada por ocasião do III Congresso Nacional de Municípios, em São Lourenço, frisou a certa altura que cumpria "atribuir aos Municípios encargos e responsabilidades definidas na batalha que temos de travar para que a produção nacional de gêneros alimentícios e matérias-primas se coloque em nível capaz de atender ao incessante crescimento da procura interna e produzir ainda excedentes para a colocação nos mercados externos".

E, após falar nos acordos que foram assinados quando na gestão da pasta da Agricultura, destinados ao fomento e defesa da produção agropecuária, aduz textualmente :

"Torna-se, porém, imperiosa a extensão desse sistema de acordos, cuja eficiência já está amplamente comprovada, aos governos municipais, que dele já se beneficiam, porém, em escala bastante reduzida. Nenhuma razão assiste aos que negam aos Municípios capacidade para estabelecer com a União acordos e convênios visando a solução de interesse local. Essa capacidade está implícita na autonomia reconhecida aos Municípios e é dela uma decorrência."

Parece, sem dúvida, que o sistema de acordos ou convênios administrativos, entre a União, os Estados e os Municípios, estes como delegados e aqueles como delegantes de atribuições, é o processo mais viável e reconhecido como bom, tendente a realmente beneficiar as populações da hinterlândia, sem necessidade, ademais, de qualquer reforma constitucional imediata.

Não obstante esse sistema de acordos ou convênios ser reconhecido como eficaz, podendo proporcionar resultados benéficos para o desenvolvimento econômico-social do País, até há bem pouco tempo não havia sido objeto de um estudo aprofundado, tendente a vinculá-los a um plano nacional de larga envergadura, através do qual não só se possibilitasse o aumento das atribuições municipais, como também se proporcionasse estímulos a amplos investimentos nos municípios, destinados ao seu soerguimento econômico e social.

Efetivamente, somente com o lançamento, por uma equipe de técnicos experimentados, no III Congresso Nacional de Municípios, realizado em maio findo em São Lourenço, do Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais (Operação Município), aprovado unânime pelo plenário do conclave, é que as administrações municipais podem hoje dizer, alto e bom som, que contam com um projeto administrativo de larga envergadura, cujo propósito primordial consiste em promover o desenvolvimento econômico-social dos municípios brasileiros, de maneira a transformá-los em unidades vivas e atuantes de sustentação do progresso econômico e social do País, especialmente em seus aspectos agrícolas, industrial preservação da saúde pública, difusão do ensino

técnico-profissional, aparelhamento para os transportes e comunicações, e produção de energia elétrica.

Para se alcançar esse elevado propósito, a equipe de técnicos que elaborou o Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais, dentre os quais ocupam posição de relevo os Srs. ARAÚJO CAVALCANTI e LUCIANO MESQUITA, respectivamente Secretário Geral da Associação Brasileira de Municípios e assessor Técnico da Comissão de Finanças do Senado, sugere uma série de medidas que merecem ser debatidas, analisadas e aperfeiçoadas, antes da criação da Comissão Nacional Organizadora, órgão conveniente a ser criado, para orientação, consulta e controle da execução do Plano.

Somos de opinião que na fase precedente ao estabelecimento do Fundo Financeiro previsto para a realização da Operação-Município, sem dúvida parte significativa desse Plano, convém se proceda a uma análise rigorosa de todos os encargos administrativos ora atribuídos à União e aos Estados, e que devem desde logo ser transferidos para a responsabilidade executiva dos municípios, e, em seguida, transferir as respectivas rendas para os orçamentos municipais, a fim de que suas administrações possam desincumbir-se dos novos encargos atribuídos à sua responsabilidade. Uma vez conseguida essa transferência, que dependerá sem dúvida do esforço e da luta a ser empreendida pelos municípios, mais fácil será depois o executivo municipal acreditar e persistir no estabelecimento das bases e diretrizes para a organização do Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais.

A delimitação dos encargos atribuídos à União, aos Estados e aos Municípios, na execução do Plano, constitui tarefa que desde já deve ser atacada. O estabelecimento do Fundo Financeiro, parece-nos ficar em segundo plano uma vez se concretize a celebração do acordo ou convênio, entre a União, os Estados e os Municípios, através do qual se efetive uma redistribuição dos encargos e responsabilidades.

Para se lograr o estabelecimento de acordo ou convênio dessa natureza, muito deverá ser feito, tendo em vista sobretudo as injunções políticas de toda ordem. Acreditamos mesmo que é em virtude do sistema presidencialista que nos rege e dos remanescentes das oligarquias nos Estados, que temos verificado, desde os primórdios da República, a União e as unidades federadas, não só lutarem encarniçadamente quando se trata de deslocar atribuições de sua órbita, para transferi-las aos municípios, como sempre procuram invadir atribuições de peculiar interesse das administrações locais. Para debelar tão grave mal, muito tem feito o movimento municipalista, mostrando o abandono em que sempre viveram as populações do interior e as grandes vantagens para a comunidade, da descentralização de serviços e rendas.

Esse aspecto delicado da questão não passou despercebido aos elaboradores das linhas gerais do Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais, quando sugerem que os Partidos Políticos Nacionais promovam e assinem, logo após as eleições de 3 de outubro, um Acôrdo Interpartidário Específico, destinado a comprometer os seus associados no estabelecimento e execução do mencionado Plano.

Somos de opinião, porém, que mui pouco se fará nesse sentido, enquanto não se desencadear uma grande campanha de esclarecimento da opinião pública, mostrando a maneira mais eficaz e simples de se estimular a adoção das providências indispensáveis à consecução do Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais. Ademais, ainda que o aludido Acôrdo Interpartidário não seja firmado, nada impede que os municípios antes e após as eleições, mobilizem e arregimentem as suas energias, fazendo pressão junto às agremiações políticas, ao Congresso Nacional, a fim de que as suas justas reivindicações sejam atendidas, mediante a pronta elaboração dos instrumentos legais que se fazem necessários. Para isso as

comunas contam com autênticos líderes que poderão encaminhá-las e orientá-las.

De qualquer forma tudo parece indicar que o municipalismo, a partir do Congresso de São Lourenço, procura passar da sua fase de mera pregação doutrinária, para o campo de amplas realizações práticas, o que a Operação-Município, só por si, constitui uma prova inequívoca. Se essa iniciativa eminentemente pragmática partir da equipe de técnicos a que aludimos, incumbe-lhes agora promover tôdas as medidas destinadas a dar-lhe conteúdo e expressão, uma vez que lhes cabe grande responsabilidade no magno empreendimento.

A apresentação, a 25 de junho findo, pelo deputado Jarbas Maranhão, de um projeto de lei que dispõe sobre as bases e diretrizes para a organização do Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais (Operação-Município), constitui, sem dúvida, o primeiro passo no sentido de dar forma objetiva à Recomendação Especial votada pela unanimidade das delegações presentes ao III Congresso Nacional de Municípios. E uma demonstração de que a palavra de ordem do homem do interior não foi lançada em vão.

A Educação de Base ou Fundamental: Conceito e Objetivos - Instantâneo do Brasil

VICENTE FERRER CORREIA LIMA

I — CONCEITO

No conceito adotado pela UNESCO, a educação de base ou fundamental é:

“o mínimo de educação geral que tem por objetivo ajudar as crianças, adolescentes e adultos a compreenderem os problemas peculiares ao meio em que vivem, a formarem uma idéia exata dos seus direitos e deveres individuais e cívicos e a participarem eficazmente do progresso econômico e social da comunidade a que pertencem.” (1)

Esse tipo de educação exige, portanto, mais do que a simples construção de um prédio porque, além das matérias e características das escolas urbanas, inclui em suas atividades outros conhecimentos e práticas imprescindíveis aos que militam no campo. É que a educação de base ou fundamental deve preocupar-se com o meio e o homem, ao mesmo tempo, para despertar neste último:

- 1.º) o verdadeiro sentido da vida rural;
- 2.º) a modificação de sua mentalidade para compreender a vida rural;
- 3.º) o espírito de cooperação voluntária na formação das atividades comunitárias;
- 4.º) o interesse pelas matérias básicas, sociais e vocacionais;

com o intuito precípuo de proporcionar a cada indivíduo aquele mínimo de educação geral indispensável ao desempenho de sua verdadeira função, na organização das grandes e pequenas comunidades rurais.

Conhecer o meio é possuir a idéia precisa e clara de seus problemas e encontrar para estes as soluções mais oportunas, mais econômicas e sobretudo mais adequadas; enquanto que conhecer o homem é auscultar-lhe as necessidades a serem supridas, para que venha êle a entender aqueles problemas e capacitar-se para tomar iniciativas, a fim de solucioná-los, por si ou por intermédio da soma dos esforços comuns e espontâneos.

Dessa relação de conhecimentos é que surge a melhor técnica educativa a ser utilizada, segun-

do a sistematização do próprio processo de educação de base ou fundamental. Nesta etapa já se chegou à conclusão de que as necessidades a serem atendidas correspondem às exigências de interesses e problemas comuns a um grupo ou a uma região.

A atuação dos educadores se faz, por conseguinte, em uma comunidade, que se caracteriza por:

“um grupo de pessoas vinculadas por interesses e problemas comuns e animadas pelo espírito de solidariedade”. (2)

Não há dúvida que a educação de base só será eficiente quando e onde encontrar um grupo humano unido por dois fatores:

- 1.º) interesses e problemas comuns;
- 2.º) espírito de solidariedade;

Mesmo que tais requisitos estejam em estado panorâmico, são decisivos, cabendo aos educadores despertá-los na consciência dos comunitários.

II — OBJETIVOS

O primeiro objetivo dêsse processo educativo é a educação, em seu sentido estrito e lato, e não deve ser confundido com o “assistencialismo” que, segundo o técnico de Educação de Base, Diamantina Costa Conceição, é

“a forma mais conhecida de atender aos problemas individuais e sociais em serviços públicos ou particulares. Enquanto esses serviços se instalam para dar ao indivíduo uma série de bens ou de situações, removendo, possivelmente, causas e efeitos de problemas imediatos ou de necessidades atuais, a educação de base se ajusta a ensinar a esse indivíduo a compreender o valor de tais bens e a obtê-los por si mesmo, removendo assim causas e rotinas de baixo padrão de vida em função de problemas remotos ligado à cultura”. (3)

(2) Monografia apresentada ao Congresso. Panamericano de Serviços Sociais — México — Mario Goulart Reis, Diretor da Escola de Serviços Sociais de Porto Alegre — Rio Grande do Sul — pag. 3.

(3) Tese apresentada ao III Congresso Nacional de Municípios. A Campanha Nacional de Educação Rural e seu programa de dinamização dos Municípios brasileiros — pag. 6.

(1) of. UNESCO, Dec. 60/P.H.G. — Proyecto especial para la creación de una red mundial de centros regionales de educación fundamental.

Com essa finalidade parte-se para a modificação do sistema de cultura atual forçando-se o aperfeiçoamento dos costumes, a elevação do padrão e do gênero de vida das populações rurais, a introdução de novos métodos e práticas de trabalho, o fortalecimento da moral, da religião, do civismo e da capacidade profissional de cada indivíduo e, conseqüentemente, do grupo. E' a educação que se deve destinar, com a devida prioridade, às zonas pouco desenvolvidas.

A atividade do ensino rural, procura, dessa forma levar o homem a:

- 1.º) cuidar de sua saúde e de sua família;
- 2.º) descobrir, suas tendências e aspirações;
- 3.º) utilizar, com o auxílio da técnica e da economia, os recursos materiais que o cercam;
- 4.º) aprender a adquirir conhecimentos para aperfeiçoar sua personalidade;
- 5.º) obter o indispensável para viver com dignidade.

Atinge-se por êsse meio ao objetivo primordial traduzido pela valorização do homem, que passa a cooperar com os indivíduos ou entidades, tendo em vista a solução dos problemas da agricultura, da pecuária, da família e da própria comunidade. E' a obra de recuperação que credencia êsse mesmo homem a bem desempenhar seus deveres cívicos e sociais e a escolher o meio de vida que mais se coadune com as suas tendências e aspirações.

Fica, assim, o rurícola com a noção real de seu próprio valor, da convicção de sua independência e armado de uma personalidade capaz de arrancá-lo do terreno do servilismo e elevá-lo à categoria de verdadeiro cidadão que, desprezando o individualismo, se integra na vida comunitária.

O processo educativo de que se ocupa êste trabalho, tem o elevado mérito de ir ao encontro de sua clientela nos mais longínquos recantos, onde está

"o homem incapacitado ou enfraquecido em sua capacidade de manutenção própria (Self-help) para superar os problemas do meio;

e o meio incapacitado para proporcionar ao homem um mínimo de condições favoráveis ao desenvolvimento de sua vida social e, muito menos, capaz de cooperar para a consecução de seus direitos e ideais pessoais". (4)

Conclui-se que sua adoção em larga escala é um imperativo natural porque, além de outros benefícios, serve de instrumento de combate ao êxodo rural, grave fator hodierno de desajuste social.

III — INSTANTÂNEO DO BRASIL

O Ministério da Educação e Cultura, há cerca de três anos, resolveu voltar-se para a popula-

ção do interior do país, lançando a Campanha Nacional de Educação Rural, entregue, inicialmente, à Coordenação do professor José Artur Rios, moço que conhece e compreende as necessidades do meio e do homem rural brasileiro.

Ao começar seus trabalhos, logo se deparou êste jovem sociólogo patricio com as dificuldades da burocracia, que se sobrepõem sempre a qualquer forma objetiva adaptada à solução de problemas de interesse coletivo. As leis são interpretadas ao saber do ponto de vista dos órgãos da administração por onde transitam os estudos e projetos e, invariavelmente, essa interpretação visa descobrir um empecilho à execução dos programas elaborados.

Mesmo assim, aquêlê educador conseguiu formar algumas equipes e distribuí-las pelo interior do país, pondo à prova os excelentes processos de educação por êle preconizados. Obteve sucessos nessa fase experimental e, por isso mesmo, o seu entusiasmo pela obra em prol do sertanejo aumentou.

Ao lado das dificuldades burocráticas, decorrentes da plena aplicação de leis inéptas, outras foram encontradas entre as quais o combate surdo dos que não desejam o progresso do país, porque só pensam em si, apontando a Campanha Nacional de Educação Rural como fonte de desperdício de recursos. Apesar de tôda essa furia injustificada e da descontinuidade administrativa nesse setor, a Campanha, tendo à sua frente o ilustre professor Oscar Machado da Silva continuou o trabalho sereno, brilhante e silencioso iniciado anteriormente. Aproveitando-se da experiência passada, procurou êsse dinâmico mestre novos métodos e normas de administração, implantou-os e obteve melhores resultados. Infelizmente, a mesma onda negativista, que no Brasil sempre se ergue contra os que trabalham e produzem, tentou interromper o ritmo dêsse serviço.

O atual Ministro da Educação e Cultura convocou, nessa altura, um cidadão de São Paulo para o Departamento Nacional de Educação e ao mesmo cometeu o encargo de superintender a Campanha, uma das mais felizes iniciativas surgidas naquela Secretaria de Estado. Êsse cidadão recebeu a incumbência disposto a prosseguir na luta pela redenção de milhões de brasileiros, que apenas têm o direito de viver na miséria, apegados a preconceitos retrógrados, e a morrer no mais absoluto abandono.

A decisão dêsse ilustre educador piratinigano, que ocupa função pública pela primeira vez, pôsto que sempre esteve a serviço do magistério particular, é um incentivo àqueles que se angustiam diante da maior calamidade pública nacional que é a falta de educação para essa coletividade indefesa.

Ao que parece, a julgar pelas atitudes até agora assumidas pelo professor Carlos Pasquale, as populações rurais brasileiras não serão injus-

(4) DIAMANTINA COSTA CONCEIÇÃO — *Op. cit.* — pág. 1.

tiçadas com a paralização dêsse trabalho educativo, que lhes proporcionará mais um direito, o de se integrarem na grande comunidade brasileira.

Está difinitivamente consagrado no Brasil, segundo se depreende do documentário da Campanha Nacional de Educação Rural, o

“processo móvel da técnica de Organização de Comunidade, por meio do qual se promove a educação de base junto ao povo, para a recuperação e o desenvolvimento das comunidades, com a participação dos próprios comunitários e por meio de motivações inerentes aos interesses coletivos”. (5)

As motivações utilizadas pela Campanha Nacional de Educação Rural, e que serão examinadas em outras oportunidades, são os seguintes:

a) ensino e demonstrações práticas de agricultura racional, indústrias rurais, marítimas, visando a elevação do nível econômico das populações;

b) incrementação e orientação de práticas do cooperativismo;

c) incrementação de hábitos de higiene, de trabalho, de economia, de recreação, de esporte, de civismo, de sociabilidade etc., através de clubes juvenis, clubes agrícolas, clubes recreativos, clubes femininos, bibliotecas, cursos diversos etc., fomentados pela Missão e organizados pelo povo.

A descentralização dessa tarefa se impõe porque é assunto que em nada interessa às Capitais. E' preciso obter a cooperação integral dos

municípios na recuperação de seus habitantes e de suas riquezas.

Das considerações aqui expendidas, resultam as conclusões abaixo:

IV — CONCLUSÕES

1. A educação de base ou fundamental adota técnicas educativas especiais e visa o meio e o homem ao mesmo tempo.

2. A educação de base ou fundamental só será eficiente quando e onde encontrar interesses e problemas comuns e espírito de solidariedade.

3. E' função dos educadores de base ou fundamental despertar de tais sentimentos quando em estado latente nos componentes da comunidade.

4. Os objetivos da educação de base ou fundamental são de educação e nunca de assistência; de transformação cultural e de valorização do homem.

5. Tais objetivos somente poderão ser alcançados quando os educadores forem ao encontro da clientela nas regiões subdesenvolvidas.

6. A Campanha Nacional de Educação Rural, do Ministério da Educação e Cultura, cumpre suas finalidades com a adoção de técnicas especiais, motivações adequadas, tipos de trabalho adredeamente escolhidos e mediante cooperação com os Estados, os Municípios, as Dioceses e outras entidades particulares.

7. E' serviço que deve ser descentralizado para a área municipal pelo sistema de acordo com os próprios municípios ou entidades civis e religiosas.

(5) O Missioneiro — *Boletim da Campanha Nacional de Educação Rural*, n.º 5 — meses de julho e agosto — pág. 18.

Recrutamento e Formação do Pessoal Administrativo na Índia

(Trad. de Indayá L. Seabra)

1. SELEÇÃO DO PESSOAL

Nestes últimos cinco anos, a Índia tem e esforçado para se transformar em "Estado de Providência", o que acarreta acréscimo nas despesas relacionadas com a Administração e com os serviços técnicos. Acontece, agora, existir maior número de "organizações" do que a dez anos atrás e, portanto, estão aumentados os quadros de serviço. Da mesma forma, o trabalho das Comissões do Funcionariado tornou-se cada vez maior, a ponto de obrigar, a Comissão do Funcionariado da União, a selecionar uma média de 200 novos membros, durante os últimos três anos, para os serviços principais, dos quais se destacam: o Serviço Administrativo Indiano ("Indian Administrative Service") e o Serviço Estrangeiro Indiano ("Indian Foreign Service"). Além disso, foi preciso recorrer ao recrutamento "ad hoc", para numerosas funções técnicas ou semitécnicas. Foi assim que, em 1951, a Comissão da União fez convocar candidatos para 542 cargos especificados, embora já houvesse 1087 em 1952.

Para a seleção "ad hoc" convoca-se um certo número de candidatos — em média, sete ou oito, por posto — para uma entrevista. Esta visarà o conhecimento, tanto, da personalidade do indivíduo, como, dos seus valores técnicos. Neste julgamento, os membros das Comissões são assistidos pelos representantes do ministério interessado no caso e, também, por conselheiros estranhos aos ministérios. Sem dúvida, não é nada fácil julgar as aptidões e a instrução de uma pessoa adulta em meia hora apenas, mas, um sistema, permitindo a observação adequada dos candidatos selecionados, confirma, assim, a eficiência do método criado.

E' importante notar-se que êste procedimento não é aplicado, somente, aos cargos superiores. E usado, em verdade, sempre que se deseja recrutar algumas das maiores autoridades dos organismos técnicos, tanto no meio Universitário como nas indústrias. Deve-se isto ao Plano Quinquenal, cujo programa, de desenvolvimento agrícola e industrial, acarreta um acréscimo de indivíduos qualificados, de tal forma, que se torna difícil encontrar pessoas para os cargos de direção técnica.

Para os serviços administrativos comuns, o recrutamento segue um critério muito diferente. Em vez de se restringir ao exame oral, as Comis-

sões usam, sempre, com algumas modificações, o modelo do "exame do funcionariado indiano" com as suas composições sobre assuntos impostos, como, por exemplo, a língua inglesa, a redação e os conhecimentos gerais (incluindo a "ciência quotidiana") e outros assuntos a escolher entre um determinado número apresentado; ficando esclarecido que os candidatos aos serviços administrativo e estrangeiro escolherão dois assuntos de nível superior. Deve-se observar que as matérias, entre as quais farão sua escolha, não contenham, apenas, disciplinas "acadêmicas", mas também, especialidades profissionais e que o nível seja semelhante àquele de um "Master's Degree", ou seja, de mestre. O candidato deve alcançar uma cotação mínima fixada, para poder tomar parte em uma "prova de personalidade", a qual representa 20 a 25% na contagem total dos pontos. Esta prova consiste de um exame oral em que o candidato é interrogado por uma comissão a par de seu "curriculum vitae", mas não conhecedora dos resultados de seu exame escrito. Pode-se dizer que êsse exame tem o poder de revelar a capacidade mental do indivíduo, trazendo à tona as qualidades intelectuais, bem como as aptidões sociais e o caráter do mesmo. Tal exame, bem entendido, não tomará a forma de um interrogatório, mas sim, de uma conversação natural, se bem que voltada para os assuntos requeridos pela situação. Ele não visa julgar os conhecimentos gerais ou especiais do candidato; isto já terá sido apurado no exame escrito. Espera-se, ao contrário, obter por seu intermédio o interesse inteligente do cidadão, não somente, pelo assunto de seus estudos, mas também, pelos maiores feitos contemporâneos, pelas idéias correntes, pelas recentes descobertas etc.

Reconhecemos que êste método traz algumas dificuldades sérias: pode-se afirmar (1) que é, extremamente, difícil assegurar uniformidade na cotação dos exames desde que umas 4000 provas são confiadas a uma dúzia de corretores. A Comissão tomou, a êsse respeito, tôdas as medidas necessárias, das quais destacamos a reunião dos corretores sob o controle de um corretor-chefe.

Por outro lado, sente-se (2) que o critério de cotação adequado pode não ser o mesmo para dois cidadãos, cujas faculdades mentais sejam diferentes. A Comissão vem tentando restabelecer uniformidade, comparando as melhores notas

e médias entre diversos indivíduos e consultando, para êste fim, os corretores.

Em suma, existem notáveis diferenças em muitos casos, entre as notas obtidas na "prova de personalidade" e as que resultam do exame escrito. Em 1949, por exemplo, a um candidato, que tivesse obtido 70/100 no exame escrito, não se viu dar mais do que 50/100, enquanto que outros dois, com notas de 65/100 no escrito, não obtiveram mais que 5 a 10/100 no oral. Outros naufragaram, totalmente, na prova oral, embora suas notas fôssem superiores a 60/100 na prova escrita. Estas diferenças, todavia, são fáceis de se compreender, pois as duas provas são de naturezas diferentes: o exame escrito tem por finalidade manifestar a faculdade de assimilação de u'a matéria e o poder da memória, enquanto que na prova oral se consegue conhecer a curiosidade intelectual, o sentimento social, o caráter etc. Êsses dois tipos de exame garantem a seleção de pessoas, inteiramente, bem dotadas e de feito íntegro e equilibrado.

2. FORMAÇÃO DO PESSOAL

O candidato assim escolhido não tem, ainda, conhecimento algum, nem mesmo teórico, sôbre as tarefas que o esperam. Êle será preparado e tal preparação será feita, com o intuito de incutir nêle a alta concepção moral de seu serviço e, também, com o fim de que êle possa conceder a sua atividade no seu mais alto grau e, ainda, para que seja incentivado a prosseguir, cultivando o seu desenvolvimento intelectual. Além do que se relaciona com o serviço, a formação do funcionário deverá incluir a sua preparação para as mais altas responsabilidades, guiando o seu espírito através dos novos caminhos de uma época em plena evolução.

Esta é a razão porque tal formação compreende duas etapas, quando se trata de serviços muito importantes. O novo funcionário segue, durante um ano, os cursos da Escola de Formação Administrativa de Delhi, onde toma conhecimento do que se pode denominar de "homens canalizados" (ver N.º 5, págs. 1 e 2). Êle estuda, aí, as Ciências Econômicas, História Administrativa da Índia, Direito, Processo Criminal, Administração geral e de distrito. Além do estudo, propriamente dito, o aluno é incitado a percorrer regiões que lhe são desconhecidas, a estabelecer

contactos pessoais, de maneira a desenvolver o seu senso social, e a compreender as múltiplas tarefas do Estado.

A parte mais importante desta formação compreende, não obstante, os seis ou sete anos seguintes, durante os quais o indivíduo aprende a desempenhar sua tarefa. Êle não se agita, portanto, em um método de "aproximações sucessivas", pois o novo funcionário é guiado, por um veterano experimentado, ao longo do seu "noviciado".

Sabe-se que a unidade administrativa, na Índia, é o distrito. O "Oficial de Distrito" é, de certa forma, a cavilha mestra do Govêrno indiano. E' sob as suas ordens e sua vigilância que irá iniciar a carreira, o novo funcionário, do qual não se pode esperar, a princípio, grande iniciativa. O que se lhe pedirá será o aproveitamento das lições que deverá aprender, observando a atividade de seu superior. Quando êste seja competente, o período de aprendizagem não deve exceder de cinco anos.

Sem dúvida, o funcionário deve consagrar o melhor de seu tempo à administração do distrito, mas, ser-lhe-á permitido, desde que tenha adquirido a necessária experiência, desempenhar outras tarefas administrativas, das quais as mais importantes são os Secretariados dos Estados ou do Govêrno Central. Algumas funções, como as que se relacionam com as Finanças, requerem uma formação aperfeiçoada, porém, o poder de assimilação do funcionário indiano permite-lhe adaptar-se à maior parte de tais funções.

Conforme já foi dito (ver N.º 5, p. 2), a preparação para outros serviços é algo diferente desta que diz respeito aos candidatos ao Serviço Administrativo. Tadavia, o princípio permanece o mesmo.

Acrescentamos que a Comissão do Funcionariado julga os candidatos no fim da primeira fase de sua formação, pelo menos dentro de determinados serviços. Até o presente, entretanto, não tem sido possível seguir os novos funcionários de modo a estabelecer todos os cinco anos como medida das possibilidades do candidato. E' certo que existe alguma perda, mas a Comissão confia em que seja mínima e que sejam mantidas as tradições indianas, do Serviço Público, vindas através dos séculos até os dias atuais, dentro do Estado de Providência que se constrói.

A Escola Superior de Administração Pública da América Central

(Trad. de Indayá Lacerda Seabra)

A ESCOLA Superior de Administração Pública da América Central ("ESAPAC" ou "Escuela Superior de Administración Pública para América Central") constitui um caso notável de ação cooperativa e técnica. Tratou-se dela, pela primeira vez oficialmente, em 1952, quando a Comissão de Ministros da Economia da América Central, ao iniciar a sua primeira reunião, solicitou o auxílio da AATNU para certos projetos, entre os quais o da ESAPAC. Foi encarregado, dos primeiros estudos, um técnico das Nações Unidas que se dirigiu aos diversos países interessados. No começo desta missão informativa, a Divisão de Administração Pública estabeleceu uma proposição detalhada, a qual foi aprovada pela Comissão de Ministros em outubro de 1953. Desde 1954, o Dr. Enrique Tejera Paris, atualmente Diretor da ESAPAC, estava encarregado de percorrer os cinco países participantes do projeto e de concluir, em nome das Nações Unidas, os acordos particulares com cada uma delas (ver N.º 4, p. 11).

A Escola é patrocinada, conjuntamente, pelas Repúblicas de Costa Rica, de São Salvador, da Guatemala, de Honduras, da Nicarágua e pela Organização das Nações Unidas. Esta obtém os serviços do Diretor, de um assistente encarregado da administração e de diversos professores. Além disso, concede bolsas de estudos especiais a todos os estudantes e forneceu um subsídio que permitiu à ESAPAC montar uma biblioteca especializada. Por outro lado a AATNU se encarrega da formação dos futuros professores da Escola.

Dois cursos distintos foram criados:

a) o curso geral, que compreende um semestre de estudos preparatórios e um período consagrado às conferências;

b) o curso de aplicação cuja primeira sessão deve ter lugar de 4 de abril a 12 de junho.

Nota-se que os métodos de ensino, usados pela ESAPAC, diferem, totalmente, dos processos utilizados em instituições similares. Foi previsto, para o curso geral, que os alunos não permanecerão mais do que cinco meses na Escola. Este breve período, porém, é precedido de seis meses de estudos por correspondência e será seguido de outros seis meses de "atividade controlada" dentro do próprio país do aluno. Esta fórmula ofere-

ce uma vantagem tão grande que permite, aos "professores itinerantes", adquirir uma vasta experiência, a qual difere das práticas administrativas. Todavia, o maior argumento, que conduziu à escolha deste processo, é o fato de que todos os alunos da ESAPAC são altos funcionários, professores de universidades ou pessoas que temos em vista para confiar-lhes grandes responsabilidades, enfim, criaturas que não podem ser afastadas longo tempo de suas atividades normais. O curso geral terá, este ano, trinta alunos, cuja chegada está prevista para as proximidades de 1.º de agosto. São eles: MM. Carlos Espinach Escalante, engenheiro e Diretor-Geral do Ministério do Trabalho, da Economia, e das Finanças; Ricardo Jimenez Jimenez, chefe da Seção de Estatística do Departamento da luta contra a tuberculose do Ministério de Saúde Pública; Alfredo Povedana Field, chefe do Departamento do Comércio do Ministério de Economia e Finanças; Edison Rivera Castaing, Diretor do Departamento de Equipamento Sanitário do Ministério de Saúde Pública; Fernando Rojas Brenes, Diretor de Elaboração de Planos do Ministério do Trabalho Público; Roger Villalobos, Subdiretor de Impostos do Ministério de Economia e Finanças (Costa Rica); Dr. Orlando Aguilar, chefe da seção de Epidemiologia da Direção Geral da Saúde Pública; Guillermo Noriega Morales, assessor do Banco Nacional de Agricultura; Jaime Pineda, chefe do departamento de Impostos do Ministério de Finanças e Crédito Público; Roberto Quintana, assessor do Departamento de Coordenação Econômica do Ministério de Economia e do Trabalho; Luis Reina Rosal, chefe da Seção de Estatística Econômica da Direção Geral de Estatística (Guatemala); Angel Barcenas, chefe da Seção de Planos do Ministério de Promoção; Jorge A. Berlioz, assessor da Direção Geral do Imposto Sobre a Renda; Hector Medina, advogado do Subdiretor de Impostos do Ministério de Economia e Finanças; Coronado Rivera Treja, advogado do Banco Nacional de Promoção; Edmundo Sanchez Guevara, da Direção Geral de Renda do Ministério de Economia e Finanças (Honduras); Dr. Jorge Ulises Chevez C., advogado; Dr. Adolfo Lola Blen, Diretor Geral de Estatística do Ministério de Economia; Dr. José Lulo Marengo, advogado do Ministério de Finanças; Jaime Montealegre, chefe do

Departamento do Comércio da Indústria e das Minas do Ministério da Economia; Dr. Fernando J. Montiel, C. Diretor-Geral do Ministério do Trabalho Público; Dr. Gustavo Tellez Lacayo, Sub-chefe da 6.^a Divisão do Ministério da Saúde Pública (Nicarágua); José Carvajal Matal, Subdiretor-Geral de Impostos; Dr. Antonio Escobar Fratti, Primeiro Presidente da Corte de Contas e Professor da Universidade autônoma de São Salvador; Dr. Luis Gonzalo Olive, do Ministério da Saúde Pública e da Assistência Social; José Antonio Guerra, engenheiro e Subdiretor-Geral de Estradas de Rodagem e de Ferro do Ministério do Trabalho Público; Capitão Engenheiro Horacia Melara, adido militar da Embaixada de São Salvador em São José de Costa Rica; e Juan Adalberto Menjivar do Ministério de Economia (San Salvador).

O curso de aplicação compreende:

a) Administração Pública e o Pessoal instruído pelo Professor Fernando Rivera, chefe da Seção da América Latina da Divisão de Administração Pública das Nações Unidas;

b) Administração Municipal, curso do Professor Dr. Alberto Lopez Gallegos;

c) "Aménagement" de vilas e aldeias, pelo Professor Dr. Maurice Rotival (ver N.º 5, pgs. 8 e 15), e

d) A Organização e os Métodos, cujo titular é o Dr. Enrique Tejera Paris, Diretor da Escola.

Além destes eminentes professôres — todos eles ligados às Nações Unidas e possuidores de uma vasta experiência — a ESAPAC convidou

alguns especialistas de reconhecido valor para fazerem conferências. Encontram-se, entre outros, o Professor Fernando Lara, que ensina Direito Administrativo na Universidade; Dr. Luis Beltran Prieto, chefe da Missão da UNESCO em Costa Rica; Dr. Guillermina Llanusa, Professor da Universidade de Costa Rica e, também, técnico das Nações Unidas e Dr. Carlos Araya-Borge, Diretor da Função Pública de Costa Rica.

O curso de aplicação compreende, na sua sessão inicial, quatorze alunos: MM. Raul Aguilar-Batres, engenheiro-chefe do Ministério de Urbanismo (Guatemala); Eduardo Jenkins-Dobles, engenheiro do Fundo de Segurança Social (Costa Rica); Arnolde Jimenez-Zavaleta, Conselheiro do Administrador da cidade de São José (Costa Rica); Oscar Martinez-Cruz, Diretor de Registo de Pagamentos do Distrito Nacional (Nicarágua); Horacio Melara, adido militar São Salvador em Costa Rica (observador); Hector Pizzati, engenheiro do Banco Nacional da Produção (Honduras); Alfonso Portocarrero-Arguello, Governador e Administrador de Limon (Costa Rica); Joaquín Salazar-Solorzano, Procurador da cidade de Puntarenas (Costa Rica); Conrado Sosa, engenheiro e chefe do Ministério de Construção (Honduras); Harold Sumner, engenheiro e Diretor do Ministério de Urbanismo (São Salvador); Jaime Tormo-Ortiz, Presidente da cidade de São José (Costa Rica); Luis Alberto Truque, engenheiro da cidade de São José (Costa Rica); Jorge Augusto Valle, engenheiro e chefe da Seção de Urbanismo do Departamento do Trabalho do Distrito de São Pedro Sula (Honduras) e Luis Valle-Olivares, conselheiro do Controlador das Municipalidades (Nicarágua).

DOCTRINA

Breve Estudo sôbre os Terrenos de Marinha

JAIR TOVAR

I

SUA INSTITUIÇÃO

É CERTO que no direito romano os seus legisladores e jurisperitos não criaram conceitos relativos aos terrenos denominados de *marinha*; limitaram-se à consideração das praias, tidas como pertencentes ao povo, quando compreendidas no respectivo território nacional. (1)

No direito português apenas se cogitava da reserva para o Estado das *marinhas do sal* ou *salinas*, sôbre as quais recaíram providências do Alvará de 10 de maio de 1672. (2)

A antiga legislação a que estêve o Brasil submetido até sua emancipação política, não considerava propriamente os terrenos de *marinha*, com a feição atual, sendo sua instituição sômente verificada nos primeiros tempos do Brasil Império.

RODRIGO OTÁVIO ensina que a primeira definição do que hoje se entende por "terreno de *marinha*" decorre do Aviso de 29 de abril de 1826, expedido pelo VISCONDE DE PARANAGUÁ. (3)

Todavia, já o Aviso de 18 de novembro de 1818 continha referência expressa à sua instituição. (4)

Não obstante, só por força da Lei de 15 de novembro de 1831 é que começaram a se efetuar os atos executórios, alusivos à mesma instituição.

No art. 51, § 14, dessa Lei de 15 de novembro de 1831, a que se referem sucessivos dispositivos legais, é que se encontra o termo inicial, re-

(1) CELSO, fr. 3, pr. — *Littora, in quae populus Romanus imperium habet, populi Romani esse arbitror.*

(2) RODRIGO OTÁVIO — *Do domínio da União e dos Estados*, nota 202.

(3) "deve limitar a obra que se acha construindo naquele sítio à distância de 15 braças do bater do mar em mares vivas, de forma que fique desembaraçado o terreno intermediário, que compreende o que se chama propriamente "*marinha*".

(4) "e que da linha d'água para dentro sempre são reservadas 15 braças pela borda do mar para serviço público, nem entram em propriedade alguma dos confinantes com a *marinha*, e tudo quanto alegaram para se apropriar do terreno é abuso e inatendível".

conhecido como determinante da caracterização dos denominados *terrenos de marinha*.

Não merecia, porém, tal preeminência o teor dêsse artigo, que a conseguiu sôbre as demais providências administrativas referentes aos terrenos de *marinha*, tendo-se em conta a desprestigiada objetivacão técnica, sacrificada pela intensidade do resguardo econômico, predominante em seu conceito. (5)

A verdade, entretanto, é que uma sucessão de atos legislativos, inclusive o vigente Código de Águas, fazem referência ao mesmo texto, como se êle muito dissesse.

Entre os documentos públicos remissivos em tal sentido, é de ser salientado o Decreto número 4.105, de 2 de fevereiro de 1868, caracterizando a propriedade do Estado (6) e onde já vinha definindo o artigo 1.º o que se devia entender por *terrenos de marinha*, por *terreno reservado* a servidão pública nas margens dos rios, por *terrenos acrescidos*, e qual o *limite entre o domínio marítimo e o fluvial*, tal como a seguir se lê:

"São *terrenos de marinha* todos os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis vão até a distância de 15 *braças craveiras* (33 metros) para a parte da terra, contadas desde o ponto a que chegar o preamar médio. Este ponto refere-se ao estado do lugar no tempo da execução da Lei de 15 de novembro, de 1831, art. 51 § 14 (§ 1.º); são *terrenos reservados* para a servidão pública nas margens dos rios navegáveis, todos os que, banhados pelas águas dos ditos rios, fora do alcance das mares, vão até a distância de sete braças craveiras (15 me-

(5) Art. 51, § 14: "Serão postos à disposição das Câmaras Municipais os *terrenos de marinha* que estas reclamarem do Ministro da Fazenda ou dos Presidentes das Províncias, para logradouros públicos, e o mesmo Ministro na Côrte, e nas Províncias os Presidentes em Conselho poderão aforar a particulares aquêles de tais terrenos que julgarem convenientes, e segundo o maior interesse da Fazenda, estipulando também, segundo, fôr justo, o fôr daqueles dos mesmos terrenos onde já se tenha edificado sem concessão ou que, tendo já sido concedidos, condicionalmente são obrigados a êles, desde a época da concessão; no que se procederá à arrecadação".

(6) O texto do Decreto é precedido de considerações que o justificam, fazendo referências não só ao artigo 51, § 14 da Lei de 15 de novembro de 1831, como, ainda, aos arts. 3.º da Lei de 12 de outubro de 1833; 37, § 2.º, da Lei de 3 de outubro de 1934; 11, § 7.º da de 27 de setembro de 1860 e 34, §§ 33 e 39, da de 26 de setembro de 1867.

tros) para a parte de terra, contados desde o ponto médio das enchentes ordinárias (Lei n.º 1.507, de 26 de setembro de 1867, art. 39 (§ 3.º); o *limite que separa o domínio marítimo do fluvial*, para o efeito de medirem-se ou demarcarem-se 15 ou 7 braças, conforme os terrenos estiverem dentro ou fora do alcance das marés, será indicado pelo ponto onde as águas deixaram de ser salgadas de um modo sensível, ou não houver depósitos marinhos, ou qualquer outro fato geológico, que prove a ação poderosa do mar" (§ 4.º).

De tal arte se fez a instituição dos atuais terrenos de marinha, distinguidos mais tarde, no seu conceito, daqueles chamados *terrenos reservados e terrenos acrescidos*, embora em princípio subordinados todos a preceitos paralelos.

II

DEFINIÇÃO E COMPREENSÃO

O atual Código de Águas contém, no seu art. 13, uma definição do que se deva entender por terrenos de marinha, não discrepando, de modo geral, do conceito em que têm sido eles considerados desde sua instituição. (7)

Corroborando o aviso de 29 de abril de 1826, que se referia à "distância do bater do mar em marés vivas", o aviso de 13 de julho de 1827 esclarecia que "o espaço que propriamente se chama marinha, é aquêle que se compreende em 15 braças entre a terra firme e o bater do mar nas águas vivas".

O dispositivo do Código de Águas não faz senão repetir a compreensão contida no art. 1.º, § 1.º do Decreto n.º 4.105, de 22 de fevereiro de 1868, cujos termos já foram transcritos, e dos quais cumpre elucidar, como elemento relevante, o que se deva considerar por *preamar* (8) *médio*.

Submetido o assunto a consulta feita ao Clube de Engenharia, em 1904, este, depois de larga discussão, de que participaram os engenheiros ALFREDO LISBOA, MIGUEL GALVÃO, SALDANHA MARINHO, AARÃO REIS, SATURNINO DE BRITO e CARLOS SAMPAIO, votou a seguinte conclusão:

"O preamar médio é a superfície de nível em sua aceção, a mais geral, correspondente à posição média de preamares observados durante uma ou várias lunações, de maneira a atender-se, não só à ação conjunta da lua e do sol, como também à ação das causas perturbadoras normais, e a reduzir ao mínimo a influência das causas acidentais ou anormais. (9)

Não obstante essa conclusão, a discussão do assunto não ficou encerrada, de vez que as leis posteriores continuaram a insistir na referência

(7) "Constituem terrenos de marinha todos os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até 33 metros para a parte da terra contados desde o ponto a que chega o preamar médio. Este ponto refere-se ao estado do lugar no tempo da execução do art. 51, § 14, da Lei de 15 de novembro de 1831".

(8) Diz-se *preamar* do "momento em que a maré atinge seu limite máximo; maré cheia" (AULETE); em oposto, quando a maré vazia, diz-se *baixa-mar* (MORAES).

(9) In MADRUGA, *Terrenos de Marinha*, vol. 1.º pág. 570.

ao preamar médio da Lei executória de 1831. (10)

Assim é que a segunda parte do citado artigo 13 do Código de Águas esclarece ser o preamar médio, nêle previsto, o do lugar no tempo da execução do art. 51, § 14 da Lei de 15 de novembro de 1831.

Sobre o processo científico para determinar esse preamar médio com a possível exatidão, larga controvérsia agitou os círculos científicos, em razão das dificuldades, que se somaram, modificadoras e perturbadoras dos diversos critérios aventados.

As dificuldades ainda maiores se tornaram, atendendo-se ao fato de se ter de sujeitar, à relatividade desses variados agentes modificadores, o elemento em equação atinente ao tempo pretérito.

Entretanto, não podia o legislador prescindir desse último, a fim de assegurar a União no seu direito contra usurpações posteriores.

E daí a razão por que, depois de figurar no projeto 457 — 1936, da Câmara dos Deputados — que o preamar médio, para caracterização dos terrenos de marinha, seria o resultante do período de uma lunação — abstraiu-se esse elemento, enquanto se juntava, como segundo corpo do artigo, aquêle que estabelecia ser êle o do tempo da execução da Lei de 15 de novembro de 1831.

Tal elemento se tornou subsistente com o advento do Decreto-Lei n.º 3.438, de 17 de julho de 1941, onde os terrenos de marinha foram definidos da seguinte forma:

"Art. 1.º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 metros, medidos para a parte da terra, do ponto em que passava o preamar médio em 1831:

a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;

b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés;

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, a influência das marés é caracterizada pela oscilação de cinco centímetros, pelo menos, do nível das águas (atração luni-solar) que ocorra em qualquer época do ano.

Art. 2.º São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha."

No sentido de consolidar toda legislação relativa aos bens imóveis da União, dando-lhes uniformidade de aplicação, surgiu o Decreto-lei número 9.760, de 5 de setembro de 1946, no qual se encontram também com modificações mínimas, aquelas definições, nos seus artigos 2.º e § único e 3.º (11)

(10) JAIR REZENDE, *Terrenos de Marinha*, pág. 10, começa por observar — que durante o período de uma lunação há *preamares* e não um único preamar.

(11) Os terrenos de aluvião e de avulsão estão dentro do conceito legal; e não só em relação a eles como aos artificialmente formados, podem surgir novos acrescentamentos, que administrativamente são denominados "acrescidos de acrescidos" (ver JAIR REZENDE, op. cit., página 14).

Para a determinação da posição das linhas do preamar médio do ano de 1831 e da média das enchentes ordinárias, o Decreto-lei em apêço, refletindo o que se continha no art. 29 do citado Decreto-lei n.º 3.438, deu competência ao Serviço do Patrimônio da União, mediante processo previsto nos artigos 9 a 14. (12)

III

DESENVOLVIMENTO DA INSTITUIÇÃO

Numerosos foram os avisos e ordens régias, que precederam e sucederam à Lei de 15 de novembro de 1931, marco reconhecido, oficialmente, como inicial da instituição dos terrenos de marinha.

Entre eles, merecem relêvo os seguintes provimentos administrativos:

— a Ordem Régia, de 4 de dezembro de 1678, declarando os mangues de propriedade pública, “sendo que estes mangues eram de minha regalia, por nascerem em salgado”;

— a Ordem Régia, de 7 de maio de 1725, mandando informar sobre a conveniência de mediar marinha entre o mar e as edificações, para ser “livre para o Meu serviço e uso comum”;

— a Ordem Régia, de 10 de dezembro de 1726, proibindo edificar nas praias, a fim “de que ninguém se possa alargar um só palmo para o mar”;

— a Ordem Régia, de 10 de janeiro de 1732, proibindo que alguém se “aproprie das praias e mar, por ser comum para todos os moradores”;

— o Aviso de 18 de novembro de 1818, declarando “que da linha d’água para dentro sempre são reservadas 15 braças pela borda do mar para o serviço público, nem entram em propriedade alguma dos confinantes com a marinha, e tudo quanto alegarem para se apropriar do terreno é abuso e inatendível”;

— os Avisos de 29 de abril de 1826 e 13 de julho de 1826, declarando que “o espaço de terreno que propriamente se chama marinha, é aquele que se compreende em 15 braças entre a terra firme e o bater do mar nas águas vivas”;

— a Ordem Ministerial de 20 de outubro de 1832, determinando que “por marinhas se considerem 15 braças de terreno, contados do ponto onde chega a maré nas maiores enchentes”.

E daí por diante, diversas instruções, ordens, portarias e avisos, acerca do reconhecimento, medição, demarcação, aforamento, concessões, modo de estabelecimento de fôro, preferência para enfiteuse, comisso, laudêmio, reservados para logradouros públicos, transferências, divisão, acrescidos, taxa de ocupação, mangues e tudo mais quanto hoje constitui objeto de apreciação concernente aos terrenos de marinha. (13)

(12) Art. 9. E’ da competência do Serviço do Patrimônio da União (S.P.U.) a determinação da posição das linhas do preamar médio do ano de 1831 e da média das enchentes ordinárias. Art. 10. A determinação será feita à vista de documentos e plantas de autenticidade irrecusável, relativos àquele ano, ou, quando não obtidos, à época que do mesmo se aproxime.

(13) Todos esses provimentos administrativos podem ser encontrados, na sua maior parte, em VASCONCELOS PAIVA, *Terrenos de Marinha*, 2.ª parte; TAVARES BASTOS, *Terrenos de Marinha*; MADRUGA, *Terrenos de Marinha*; e ainda em JAIR REZENDE e MILTON RAMOS, nas respectivas monografias sobre “terrenos de marinha”.

IV

DOMÍNIO PÚBLICO DA UNIÃO

Acêrca do reconhecimento do domínio público dos terrenos de marinha, penosa e demorada foi a controvérsia, que se estabeleceu em nosso direito em formação, relativamente a se saber se pertenciam os mesmos aos Estados ou à União.

Desde o tempo colonial, já se discutia a faculdade, com que se arrogava o Senado da Câmara do Rio de Janeiro, de permitir edificações nas praias do mar, sendo mesmo expedidas, no remoto 10 de dezembro de 1726, Ordem Régia, determinando “por assim exigir o bem público” que com rigorosas penas se impedisse que alguém pudesse alargar um palmo para o mar, nem edificar nas praias, “fazendo carga aos Governadores e Provedor da Fazenda de toda a desordem que houver daqui em diante sobre este particular”. (14)

Todavia, a maior indecisão a respeito desse domínio resultou do fato de se conferir às Municipalidades o direito a seu aforamento e de percepção da renda correspondente, o que acontecia em relação à Capital da União desde 1831 e às demais desde 1887. (15)

Não ressaltando a primeira Constituição republicana, de modo peremptório, no art. 64, o domínio da União sobre os terrenos de marinha, a dúvida se acentuou, até que o acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 31 de janeiro de 1905 (16) pôs termo à controvérsia, em pleito movido pelos Estados da Bahia e do Espírito Santo contra a União, reconhecendo-se o direito desta.

Em defesa do direito da União, EPITÁCIO PESSOA, nas suas conclusões, assim se manifestou:

“Na expressão *terras devolutas* do art. 64 da Constituição não se compreendem os *terrenos de marinha*, que são, material e juridicamente, coisa diversa. Nem podia estar nas vistas do legislador constituinte transferir aos Estados esses terrenos, que são necessários à União para o desempenho dos árduos deveres que a própria Constituição lhe impôs, e para o exercício dos direitos de soberania que lhe pertencem.”

E tais conclusões a que chegou — conforme o preclaro jurista acentuou posteriormente, na resposta ao memorial dos Estados — procediam das seguintes considerações:

1.º) o que adquiriram os Municípios, além da delegação que lhes fazia o poder central, foi o usufruto da propriedade dos terrenos;

(14) VASCONCELOS PAIVA, *Terrenos de Marinha*, 2.ª parte, transcreve Ordens Régias anteriores, datadas de 4 de dezembro de 1678, 21 de outubro de 1710 e 7 de maio de 1725, tendentes todas a formação do instituto.

(15) Lei n.º 3.348, de 20 de outubro de 1887.

(16) *Revista de Direito Público*, n.º V, pág. 227, já se haviam manifestado de igual pensamento o Barão de Sobral (*O Direito*, vol. 59, pág. 303) e Carlos de Carvalho, em monografia sobre o *Direito enfiteutico*, pág. 43.

2.º) no ato de aforar esses terrenos, os Municípios eram simples delegados do governo geral, tanto que aos representantes deste deviam sujeitar os atos que praticassem;

3.º) a Nação tinha a propriedade; a Municipalidade exercia, por delegação, o direito de aforar; e o particular recebia o prazo.

Não obstante o julgamento definitivo do acórdão de 31 de janeiro de 1905, não só BARBALHO perseverou em considerar as *marinhas* — como domínio do Estado, de vez que “não estão explícitas nem implicitamente consideradas na Constituição como pertencentes à União” (17), como também ALFREDO VALADÃO, porque “não existe um alto interesse nacional solicitando os terrenos de marinha para o domínio da União”, entrando eles na compreensão das terras devolutas em geral. (18)

Sem embargo dessas opiniões divergentes, tornou-se pacífico o objeto do julgado; (19) e expressivo é salientar, pela projeção de sua autoridade, que RODRIGO OTÁVIO, na segunda edição de sua preciosa monografia sobre o domínio da União e dos Estados, modifica pensamento anterior manifestado na primeira edição, onde afirmara então, que “a República já viera encontrar o domínio das terras de marinha e acrescidos pertencendo às Municipalidades”, (20) para “a República veio encontrar o domínio dos terrenos de marinha e acrescidos pertencente à União”. (21)

E, ainda mais pacífico se tornou, quando as Constituições Federais de 1934 e 1946, emanadas de Assembléias Constituintes, eleitas pelo povo, ratificaram o princípio reconhecido, respec-

(17) BARBALHO, *Constituição Federal Brasileira*, Comentários ao art. 64: “À União não podem pertencer tais terrenos pelo mesmo princípio porque não lhe pertencem as terras devolutas; ela só tem os que expressamente lhe atribui, para seus fins, a Constituição Federal e terá os que vier a adquirir, como acima fica exposto. Além disso, as *marinhas* não estão nem explícita, nem implicitamente consideradas na Constituição como pertencentes à União e pois o direito ou o poder a elas referentes cabe aos Estados, os quais no uso dele podem alterar ou deixar subsistente a antiga legislação sobre este objeto”.

(18) *Rios Públicos*, pág. 93, § 42, *in princ.* Ainda no § 43 insiste: “Assim só por uma flagrante violação do espírito e do texto da Constituição, se poderá atribuir à União o domínio sobre os terrenos de marinha”. Idem, JOÃO LUIZ ALVES, nota ao artigo 694.

(19) AURELINO LEAL, *Teoria e Prática da Constituição*: “A questão é vencida, e só uma reforma constitucional ou uma improvável mudança na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal poderiam alterar a situação estabelecida” (pág. 579). E mais adiante: “Atribuir à expressão — terras devolutas — a sinonímia de — terras públicas em geral — para nelas compreender os terrenos de marinha, é, antes de tudo, quebrar a noção tradicional dos conceitos que os separavam e os separam no direito imperial e no atual” (pág. 580). Ver, outrossim, CARVALHO DE MENDONÇA, op. cit., págs. 126 e segs.

(20) Op. cit. pág. 80 *in fine* da 1.ª ed.

(21) Op. cit. págs. 151/2 da 2.ª ed.

tivamente, nos seus artigos 20, n.º I (22) e 34 n.º II. (23)

V

TERRENOS DO DOMÍNIO PRIVADO

Problema interessante, que foi suscitado e brilhantemente discutido foi o que se apresentou relativamente à admissibilidade do domínio particular encravado nas faixas de terrenos considerados de marinha.

Opiniões favoráveis e contrárias surgiram em campo, acabando por merecer prevalência aquelas que se enfileiraram em sentido afirmativo.

Já TEIXEIRA DE FREITAS dizia que “é pura criação das nossas leis modernas essa espécie de domínio do Estado” e referia-se aos Avisos ns. 256, de 15 de novembro de 1852, e 231, de 10 de julho de 1857, que reconheciam a existência de terrenos de marinha como objetos de concessões gratuitas preexistentes à mesma criação. (24)

Desconhecidos no direito romano (25) e no direito português, (26) sua instituição só veio a ter vigência entre nós no segundo quartel do século IX, quando inúmeras doações já haviam sido feitas em favor de particulares.

Estudando o assunto em magnífico parecer emitido em processo administrativo do interesse do Mosteiro de São Bento na cidade do Salvador, COSTA MANSO assim concluiu com a autoridade de Consultor da República: “Não há como ignorar, portanto, a realidade. Durante séculos os terrenos de marinha puderam cair no domínio particular. Sesmarias numerosas retalharam o vasto litoral brasileiro. A administração deve, pois, examinar detidamente cada caso, firmada no princípio de que — a dominalidade pública constitui regra geral”. (27)

Existe, outrossim, no mesmo processo e em igual sentido, outro magnífico parecer do Profes-

(22) “São do domínio da União: os bens que a esta pertencem, nos termos das leis atualmente em vigor”.

(23) “Inclui-se entre os bens da União: a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro”.

(24) *Consolidação das Leis Cíveis*, nota 16 ao art. 52 § 2.º.

(25) CLOVIS — *Teoria Geral do Direito Civil*, § 43, pág. 253: “O direito romano desconhecia a espécie de bens, que entre nós tomou a denominação de terrenos de marinha e acrescidos. Como veremos em seguida, as leis romanas destacavam as praias, como coisas comuns a todos (*res communes omnium*), permitindo, aliás, que aí se fizessem construções, mas, além da praia, começavam as terras sem particularização da faixa intermédia existente no direito pátrio”.

(26) Idem. “No direito português, nada também se encontra de correspondente aos terrenos de marinha”. — RIBAS, *Direito Civil*, vol. II, pág. 310, nota 47, diz que outrora se denominavam “marinhas” as praias onde se faziam salinas (Ord. L. 2, tit. 26 § 15).

(27) COSTA MANSO — *Pareceres*, vol. II, pág. 221, parecer n.º 162.

sor SÁ FILHO, o qual não nos foi possível rever para melhores subsídios, não obstante o esforço reiterado que fizemos em tal sentido.

VI

REGIME A QUE ESTÃO SUJEITOS

Os terrenos de marinha têm hoje verdadeiro estatuto especial, em consequência da importância que adquiriram no nosso direito, tendo-se à vista a já mencionada legislação copiosa a seu respeito.

A enfiteuse ou aforamento (28) vem constituindo de há muito o meio pelo qual se tem operado o aproveitamento do seu domínio útil pelo poder público.

Avisos, leis, decretos-leis têm regulado a forma por que se devem realizar esses aforamentos.

O Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, na parte que cogita dos meios de utilização, por particulares, dos bens imóveis da União, enumera a locação, nela consideradas, em conjunto, imprópriamente, as figuras jurídicas do arrendamento, do aforamento e da cessão.

O aforamento fica na dependência de prévia autorização do Presidente da República, salvo se permitido em expressa disposição legal; e as disposições atuais a seu respeito, não só de caráter geral, mas especificadamente relativas à constituição, transferência, caducidade, revigoração e remissão constam do citado Decreto-lei, artigos 99 e 122, os quais alteram, restringindo, modificando ou acrescentando, as disposições respectivas vigentes na legislação anterior, que já foi objeto de retrospectiva sinopse.

Esse mesmo Decreto-lei, depois de conceituá-lo nos artigos 2.º e seguintes, dita normas para a sua demarcação nos artigos 9 a 14, estando a mesma a cargo do Serviço do Patrimônio da União, órgão cuja competência é reconhecida para a fixação das linhas do preamar médio do

(28) *Enfiteuse* é o direito real sobre coisa alheia, de mais larga compreensão (*jus dominio proximum*), integrando-se do uso e gozo de todas as suas utilidades e vantagens, mediante pagamento por seu titular de pensão anual invariável (tôro ou cânion) ao proprietário.

O Código Civil dá às expressões *enfiteuse*, *aforamento* ou *aprazamento* a mesma significação e definição (artigo 678).

Instituída a enfiteuse, que é de caráter perpétuo, surgem, em consequência, dois titulares sobre a mesma coisa: o senhor do *domínio direto* (senhorio), ou seja, da substância da coisa; e o senhor do *domínio útil*, ou seja, de todas as suas utilidades, também chamado *enfiteuta* ou *foreiro*.

Entre os direitos, que são reconhecidos ao senhorio direto, cumpre ressaltar os de opção e remissão para a consolidação da plena propriedade.

Pela desistência do direito de opção outro direito lhe advém, que é o de receber o *laudêmio* (porcentagem sobre o valor da alienação do domínio útil).

O laudêmio cobrado atualmente pela União é de 5%.

ano de 1831 e da média das enchentes ordinárias, com recurso para o Conselho de Terras da União.

O Código Civil Brasileiro, no seu art. 694, após determinar que a subenfiteuse está sujeita às mesmas disposições da enfiteuse, ressalva a dos terrenos de marinha e acrescidos, mandando que sejam regulados por lei especial. (29)

VII

LEGISLAÇÃO PERTINENTE

Antes de outras referências, força é mostrar como foi situado o assunto dos terrenos de marinha dentro do Código de Águas.

Este, depois de assinalar no artigo 11, n.º I que eles são públicos dominicais, se não estiverem destinados ao uso comum, ou por qualquer título não pertencerem ao domínio particular, define-lhes a compreensão, conforme se vê do seu texto transcrito em remissão feita em número anterior.

Esclarece ainda a nossa lei pertinente às águas, que os terrenos de marinha serão concedidos na forma da legislação especial sobre a matéria. (30)

E no artigo 30, situando o seu domínio:

"Pertencem à União os terrenos de marinha e acrescidos natural ou artificialmente, conforme legislação especial sobre o assunto".

Após a promulgação do Código de Águas, como Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934, a legislação especial sobre terrenos de marinha, que já era fartíssima, (31) pode ser considerada outrossim, copiosa, especialmente no período ditatorial, que se iniciou em 10 de novembro de 1937.

Vejamo-la, por alto, nos seus principais objetivos e aspectos.

O Decreto-lei n.º 710, de 17 de setembro de 1938, reorganizando a Diretoria do Domínio da União, estabeleceu no art. 1.º, que lhe competia superintender e executar os serviços patrimoniais pertencentes aos bens do Domínio da União, entre eles os terrenos de marinha e seus acrescidos: os de mangue e das ilhas situadas nos mares territoriais ou não, que não estejam incorporados ao

(29) Entre os direitos reconhecidos ao enfiteuta está o de subenfiteutar o objeto da enfiteuse, prazo ou gleba (LAFAYETTE, *Direito das coisas*, § 147).

A subenfiteuse, também chamada subemprazamento, está sujeita às mesmas regras previstas para a enfiteuse e subordinada sua vigência à vigência dela. Diz LACERDA, *Direito das coisas*, vol. I, pág. 464, § 94: "Passam para o subenfiteuta, por efeito deste contrato, todos os direitos do enfiteuta, ficando o enfiteuta na mesma situação jurídica em que está o senhorio direto, relativamente a ele enfiteuta".

(30) Art. 11, § 1.º.

(31) Vêr MADRUGA, *Terrenos de Marinha*; TAVARES BASTOS, *Terrenos de Marinha*, 2.º vol.; VASCONCELOS PAIVA, *Notas sobre terrenos de marinha*, 2.ª parte; MILTON RAMOS, *Terrenos de Marinha*; JAIR REZENDE, *Terrenos de Marinha*.

patrimônio dos Estados ou Municípios; os terrenos de aluvião formados em frente aos de marinha e outros pertencentes à União.

No art. 12, § 2.º ficou prevista a impossibilidade de aquisição do domínio útil ou direto dos terrenos de marinha ou quaisquer outros sujeitos a aforamento, em consequência de usucapião.

O Decreto-lei n.º 2.490, de 16 de agosto de 1940, estabeleceu normas para o aforamento dos terrenos em aprêço, sobrelevando mencionar a circunstância de que sua concessão somente poderá ser deferida a brasileiros natos ou naturalizados.

No art. 3.º do Decreto em menção declara-se que a União não reconhece, tendo “por insubsistentes e nulas quaisquer pretensões, sobre o domínio dos terrenos de marinha, assim considerados os que, banhados pelas águas do mar e pelas dos rios e lagoas até a distância de 33 metros, para a parte da terra, medidos do ponto a que chegava o preamar médio de 1831”, disposição essa consolidada no art. 198 da vigente lei relativa aos bens imóveis da União. (32)

Em 17 de julho de 1941 surgiu novo Decreto-lei sob n.º 3.438, ampliando o Decreto-lei anterior, definindo os terrenos de marinha e os acrescidos e ainda fixando-lhes a compreensão.

No intuito de fornecer base para a fixação do preamar, determina que a influência das marés seja caracterizada pela oscilação de cinco centímetros, pelo menos, do nível das águas (atração lunissolar) que ocorra em qualquer época do ano.

Depois de insistir na insubsistência e nulidade de quaisquer pretensões sobre o domínio pleno dos terrenos de marinha e seus acrescidos, declara-os subordinados ao regimen de aforamento, salvo os que forem necessários aos logradouros e serviços públicos, mediante o fôro de 0,6% calculado sobre o valor do domínio pleno do terre-

no, deduzido o valor das benfeitorias porventura existentes.

Em 21 de fevereiro de 1942 surgiu novo Decreto-lei, n.º 4.120, alterando a legislação então vigente sobre marinhas, tendo sido o mesmo esclarecido e ampliado pelo Decreto-lei n.º 5.666, de 15 de julho de 1943.

Em 1945, mais dois Decretos-leis foram lançados pela Ditadura: o de n.º 7.278, de 29 de janeiro, estabelecendo prazo para os posseiros e ocupantes de terrenos de marinha regularizarem sua situação; e o de n.º 7.937, de 5 de setembro, dispondo sobre o loteamento desses terrenos.

Finalmente o Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, de contextura mais ampla e num sentido de consolidação das leis sobre o assunto, regulou a situação dos bens imóveis da União, entre eles os terrenos de marinha e seus acrescidos, definindo-os em termos que já foram apreciados.

Além desses Decretos-leis, outros de mais restrita importância foram promulgados nesse período de desordenada florescência legislativa, confiada ao sabor dos Gabinetes Ministeriais, entre eles os de n.ºs. 2.289, de 7 de junho de 1940, relativo a terrenos de marinha e acrescidos e mangues encravados em áreas de sesmaria; 2.415, de 16 de julho de 1940, dispondo sobre a remissão de fôro pela Prefeitura do Distrito Federal; 3.437, de 17 de julho de 1941, dispondo acerca das construções de edifícios próximos às fortificações; 3.721, de 16 de outubro de 1941, prorrogando ainda o prazo para a regularização do aforamento dos posseiros e ocupantes; 3.964, de 20 de fevereiro de 1941, esclarecendo o âmbito dos anteriores Decretos-leis n.ºs. 3.437 e 3.438; 4.034, de 19 de janeiro de 1942, idem; e ainda o de n.º 7.937, de 5 de setembro de 1945, também sobre a permissão de loteamento dos terrenos em aprêço.

Como se vê, abundante legislação, bem coerente com a vastíssima coleção de leis, cartas-régias, alvarás, ordens-régias, portarias, circulares, decisões e avisos, disciplinadores da matéria desde os regimens colonial e imperial.

(32) O artigo em aprêço ressalva as pretensões originadas em títulos por ela outorgados na forma do respectivo Decreto-lei, isto é, 9.760, de 5 de setembro de 1946.

PARECERES

CONSULTOR GERAL DA REPÚBLICA

Extranumerário Provisório

Extranumerário provisório — Benefícios da Lei n.º 2.284, de 1954.

PR 55.474-54 — N.º 228, de 13 de setembro de 1954, submetendo à consideração presidencial o Parecer sob n.º 2-U da mesma data, relativo à equiparação dos extranumerários admitidos em caráter provisório aos funcionários públicos.

Por sugestão do Departamento Administrativo do Serviço Público, submete-se a esta Consultoria Geral, de ordem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, a questão de saber se também se aplica aos extranumerários admitidos em caráter provisório a Lei n.º 2.284, de 9 de agosto de 1954, que estabelece a equiparação, aos funcionários, para todos os efeitos, dos extranumerários-mensalistas da União e das autarquias que contem ou venham a contar 5 anos de serviço público.

O preceito legal está assim redigido:

"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".

Meu parecer é pela afirmativa. Conforme expõe o D.A.S.P. na exposição de motivos que rendeu ensejo à consulta, a admissão do extranumerário, em caráter provisório, é forma legal de admissão:

"A este Departamento — escrevia o D.A.S.P. — parece, agora, oportuno adotar, em caráter geral, para o extranumerário mensalista, o mesmo regime que, de modo satisfatório, vem sendo aplicado, sob a forma de interinidade, para os funcionários".

"Em consequência, foi expedido o Decreto número 29.997, de 14 de setembro de 1951, cujos artigos 1.º e 3.º estabelecem:

"Art. 1.º Poderá ser preenchida, em caráter provisório, vaga de referência inicial ou única de extranumerário-mensalista quando não houver candidato habilitado na forma do art. 28 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943.

Art. 3.º O extranumerário que fôr admitido na forma deste Decreto será inscrito *ex-officio*, na primeira prova de habilitação que se realizar para o preenchimento da respectiva função.

§ 1.º Após o encerramento das inscrições, a admissão, em caráter provisório, só poderá recair em candidato inscrito na respectiva prova de habilitação.

"§ 2.º Homologada a prova de habilitação, serão dispensados todos os extranumerários-mensalistas admitidos em caráter provisório".

Ora, o extranumerário sempre foi admitido a título *precário*, embora sua existência, no serviço público federal, remonte às leis do Império, às Leis de 20 de outubro de 1823, de 1.º de outubro de 1828, de 18 de agosto de 1831 e Avisos de 1849, de 1851 e 1852, conforme informava FURTADO DE MENDONÇA, no seu "Excerto de Direito Administrativo Pátrio", ed. de 1865.

A precariedade, com efeito foi sempre característica de sua admissão e sempre contaminou toda a sua passagem pelo serviço público. Antes da Constituição de 1946, escrevia o saudoso CARVALHO MELO que o estigma da transitoriedade marcava-lhe o início da vida funcional, tornava-se orgânico, aderiu, *ut lepra cutis* às suas atividades, gravava-lhe o exercício e o acompanhava até o afastamento definitivo pelos meios legais (CARVALHO MELO, "Extranumerário", "Revista de Direito Administrativo", vol. I, pág. 357).

Foi a Constituição de 1946 que primeiro deu aos extranumerários, àqueles que então exerciam "função de caráter permanente há mais de 5 anos, ou em virtude de concurso ou prova de habilitação" garantias e vantagens do funcionário: equiparou-os aos funcionários públicos "para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias" (art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

A Lei n.º 525-A liberalizou a apuração desses 5 anos de serviço, autorizando a contagem do tempo de serviço estadual ou municipal, firmando que esse tempo podia, ou não, ser contínuo, pondo termo sobre essas questões, a acesas divergências jurisprudenciais então reinantes (V. Acórdão do Tribunal Federal de Recursos na Apelação Cível n.º 1.258, recebido em grau de embargos, na "Revista de Direito Administrativo", vol. 23, pág. 109; CARLOS MEDEIROS SILVA, comentário "Revista citada", vol. 16, pág. 43).

A Lei n.º 2.284, de 9 de agosto último, na esteira da mencionada legislação, vem ainda prodigalizar maiores direitos e vantagens a essa classe de servidores. Já, agora, não cogitou, como o citado art. 23 do Ato Constitucional, e Lei n.º 525-A, de 1948, dos que exercessem suas funções há mais de cinco anos, mas, também, aos que viessem a atingir esse tempo de serviço público; não restringiu às vantagens aos que, contando menos de 5 anos, houvessem contudo, conquistado o emprego "em virtude de concurso ou prova de habilitação", de que falava o citado texto constitucional; a lei recente, Lei n.º 2.284, de 1954, se refere irrestritamente aos "extranumerários-mensalistas da União e das autarquias que contem ou venham a contar mais de 5 anos de serviço público".

De outra parte, a equiparação já não se limitou à estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias, do texto anterior, mas, na amplitude do art. 1.º da Lei de 9 de agosto último, ora interpretada, é deferida "para todos os efeitos".

Ora, é regra de interpretação, segundo CARLOS MAXIMILIANO, que "quando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente: não tente distinguir entre as circunstâncias da questão e as condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas", aconselha o emérito constitucionalista que honrou, com seu saber e dignidade, esta Consultoria Geral da República ("Hermenêutica e Aplicação do Direito", n.º 300).

Já em face do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o D.A.S.P. firmara jurisprudência

prudência administrativa no sentido de que estavam amparados todos os extranumerários que recebessem, há mais de 5 anos, pela verba "Pessoal", pouco importando a forma de admissão:

"O art. 23... equiparou aos funcionários efetivos, para diversos efeitos, os extranumerários que contassem mais de 5 anos de serviço... escrevia o D.A.S.P.

"Quis se referir, assim, o ato constitucional aos servidores da União que recebem pela verba própria, verba "pessoal", em suas várias con签ações e sub-signações.

"Por essa razão e diante da multiplicidade de casos concretos submetidos a seu estudo, o D.A.S.P. julgou conveniente fixar um critério geral e uniforme a respeito do assunto.

"Tal norma só poderia ser a de apenas considerar amparados pelo art. 23 os servidores que recebessem vencimentos ou salário pela verba "Pessoal", visto parecer ao D.A.S.P. que esse entendimento era o que melhor se ajustava às intenções do questionado dispositivo do Ato Constitucional" ("Revista de Direito Administrativo", vol. 13, p. 410).

Assim se manifestou o Departamento Administrativo do Serviço Público, admitindo contudo exceções e reconhecendo os mesmos direitos e vantagens a outros servidores que, por circunstâncias especiais, não recebiam pela mencionada verba.

Agora, em face do desenvolvimento da legislação, não se há de mudar o critério: a lei recente se aplica a todos os extranumerários, qualquer que seja a forma de sua admissão, mesmo porque tal admissão em caráter provisório é, como vimos, forma legal de admissão do extranumerário mensalista.

A lei, ora comentada, ao contrário das anteriores, não faz qualquer restrição a respeito.

Por outro lado, o seu projeto até proibia, em dispositivo que foi vetado, a admissão, salvo casos especiais e expressos, de novos extranumerários, o que põe de manifesto o espírito da lei: equiparar aos funcionários efetivos os extranumerários mensalistas, já admitidos no serviço público, que contassem ou viessem a contar, na admi-

nistração centralizada, ou nas autarquias, cinco anos de serviço público.

Como escreveu Black, para boa interpretação ou construção da norma jurídica, o seu aplicador não deve perder de vista o histórico da lei: "*In aid of the interpretation of an ambiguous statute, or one which is susceptible of several different constructions, it is proper for the courts to study the history of the bill*" ("Handbook on the Construction and Interpretation of the Laws", 2.^a ed., n.º 91, pág. 224).

Perlustrando os anais legislativos, os trabalhos preparatórios, que, reconhecamos, a muitos respeitos não são decisivos na interpretação da norma legal, verifica-se que o projeto primitivo de autoria do Deputado Muniz Falcão, falava nos extranumerários "admitidos em virtude de prova de habilitação", os quais seriam equiparados a funcionários "após dois anos de serviço" (Projeto n.º 1.713, *Diário do Congresso Nacional* de 6-3-52). Assim tal projeto, anexado ao de n.º 2.080 do Deputado Celso Peçanha, passou pela Comissão do Serviço Público e Comissão Especial (*Diário do Congresso Nacional* de 23-10-53, pág. 3.291; de 6-2-54, pág. 474) e foi votado de acordo com o substitutivo da Comissão de Serviço Público (*Diário do Congresso Nacional*, de 9-2-54, pág. 505), para em redação final, haver supressão "do concurso ou prova de habilitação" (*Diário do Congresso Nacional*, de 3-4-54, pág. 1.536), e assim ser votado na Câmara dos Deputados (*Diário do Congresso Nacional*, de 18-5-54, página 2.863) e ser aprovado pelo Senado (*Diário do Congresso Nacional* de 21-7-54).

Na hipótese, pois, a lei, pelo seu histórico, como por sua letra e seu espírito; o desenvolvimento da legislação sobre extranumerário; tôdas essas circunstâncias conduzem a essa inafastável conclusão: a norma se aplica, para beneficiar, a todos os extranumerários mensalistas, inclusive os que exercem suas funções a título provisório, que também são extranumerários regularmente admitidos no serviço público e não foram, de nenhuma forma, excetuados do preceito legal.

E' o meu parecer, s.m.j.

Rio de Janeiro, 13 de setembro de 1954. — A. Gonçalves de Oliveira, Consultor Geral da República.

Aposentadoria. Competência do Tribunal de Contas

Aposentadoria — Competência do Tribunal de Contas.

PR 33.043-54 — N.º 227, de 9 de setembro de 1954, submetendo à consideração presidencial o Parecer sob número 1-U de mesma data relativo à aposentadoria do extranumerário *Ciro Samuel Pessoa*, do Arsenal de Marinha "Aprovo. Publique-se. Em 20-9-54". (Rest. proc. ao M. M. em 25-9-54).

Aposentadoria de extranumerário. Proventos integrais. Competência do Tribunal de Contas no julgamento das aposentadorias e a revisão de suas decisões. Registro sob reserva.

PARECER

N.º de referência — 1-U

I

Ciro Samuel Pessoa, extranumerário aposentado do Arsenal de Marinha, vitimado de tuberculose pulmonar, dirige-se do Sanatório de Correias, onde se acha interna-

do, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, reclamando contra a redução dos proventos de sua aposentadoria. Alega que, calculados os seus proventos em 25 diárias correspondentes a Cr\$ 1.440,00 mensais, vinha recebendo mensalmente, com abono provisório da Lei 1.765, de 18 de dezembro de 1952, a quantia de Cr\$ 2.300,00. Com surpresa, acrescenta, a partir do mês de abril último, o IPASE, sob alegação de determinação do Tribunal de Contas, reduziu-lhe os proventos para Cr\$ 1.758,00 mensais, calculados em 70% do que vinha percebendo com regularidade.

O Ministério da Marinha, convocado a manifestar-se, esclarece que a revisão da aposentadoria dêse servidor, como a de muitos outros, foi processada segundo interpretação da Divisão do Pessoal Civil da Secretaria Geral da Marinha, ao tomar conhecimento da Lei n.º 1.050, de 3 de janeiro de 1950, segundo a qual os proventos da inatividade dos servidores civis e militares atingidos de moléstia grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei, e a dos inválidos em consequência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições, ou de doença adquirida no desempenho de profissão seriam "reajustados aos venci-

prudência administrativa no sentido de que estavam amparados todos os extranumerários que recebessem, há mais de 5 anos, pela verba "Pessoal", pouco importando a forma de admissão:

"O art. 23... equiparou aos funcionários efetivos, para diversos efeitos, os extranumerários que contassem mais de 5 anos de serviço... escrevia o D.A.S.P.

"Quis se referir, assim, o ato constitucional aos servidores da União que recebem pela verba própria, verba "pessoal", em suas várias consignações e sub-assignações.

"Por essa razão e diante da multiplicidade de casos concretos submetidos a seu estudo, o D.A.S.P. julgou conveniente fixar um critério geral e uniforme a respeito do assunto.

"Tal norma só poderia ser a de apenas considerar amparados pelo art. 23 os servidores que recebessem vencimentos ou salário pela verba "Pessoal", visto parecer ao D.A.S.P. que esse entendimento era o que melhor se ajustava às intenções do questionado dispositivo do Ato Constitucional" ("Revista de Direito Administrativo", vol. 13, p. 410).

Assim se manifestou o Departamento Administrativo do Serviço Público, admitindo contudo exceções e reconhecendo os mesmos direitos e vantagens a outros servidores que, por circunstâncias especiais, não recebiam pela mencionada verba.

Agora, em face do desenvolvimento da legislação, não se há de mudar o critério: a lei recente se aplica a todos os extranumerários, qualquer que seja a forma de sua admissão, mesmo porque tal admissão em caráter provisório é, como vimos, forma legal de admissão do extranumerário mensalista.

A lei, ora comentada, ao contrário das anteriores, não faz qualquer restrição a respeito.

Por outro lado, o seu projeto até proibia, em dispositivo que foi vetado, a admissão, salvo casos especiais e expressos, de novos extranumerários, o que põe de manifesto o espírito da lei: equiparar aos funcionários efetivos os extranumerários mensalistas, já admitidos no serviço público, que contassem ou viessem a contar, na admi-

nistração centralizada, ou nas autarquias, cinco anos de serviço público.

Como escreveu Black, para boa interpretação ou construção da norma jurídica, o seu aplicador não deve perder de vista o histórico da lei: "*In aid of the interpretation of an ambiguous statute, or one which is susceptible of several different constructions, it is proper for the courts to study the history of the bill*" ("Handbook on the Construction and Interpretation of the Laws", 2.^a ed., n.º 91, pág. 224).

Perlustrando os anais legislativos, os trabalhos preparatórios, que, reconheçamos, a muitos respeito não são decisivos na interpretação da norma legal, verifica-se que o projeto primitivo de autoria do Deputado Muniz Falcão, falava nos extranumerários "admitidos em virtude de prova de habilitação", os quais seriam equiparados a funcionários "após dois anos de serviço" (Projeto n.º 1.713, *Diário do Congresso Nacional* de 6-3-52). Assim tal projeto, anexo ao de n.º 2.080 do Deputado Celso Peçanha, passou pela Comissão do Serviço Público e Comissão Especial (*Diário do Congresso Nacional* de 23-10-53, pág. 3.291; de 6-2-54, pág. 474) e foi votado de acordo com o substitutivo da Comissão de Serviço Público (*Diário do Congresso Nacional*, de 9-2-54, pág. 505), para em redação final, haver supressão "do concurso ou prova de habilitação" (*Diário do Congresso Nacional*, de 3-4-54, pág. 1.536), e assim ser votado na Câmara dos Deputados (*Diário do Congresso Nacional*, de 18-5-54, página 2.863) e ser aprovado pelo Senado (*Diário do Congresso Nacional* de 21-7-54).

Na hipótese, pois, a lei, pelo seu histórico, como por sua letra e seu espírito; o desenvolvimento da legislação sobre extranumerário; todas essas circunstâncias conduzem a essa inafastável conclusão: a norma se aplica, para beneficiar, a todos os extranumerários mensalistas, inclusive os que exercem suas funções a título provisório, que também são extranumerários regularmente admitidos no serviço público e não foram, de nenhuma forma, excetuados do preceito legal.

E' o meu parecer, s.m.j.

Rio de Janeiro, 13 de setembro de 1954. — A. Gonçalves de Oliveira, Consultor Geral da República.

Aposentadoria. Competência do Tribunal de Contas

Aposentadoria — Competência do Tribunal de Contas.

PR 33.043-54 — N.º 227, de 9 de setembro de 1954, submetendo à consideração presidencial o Parecer sob número 1-U de mesma data relativo à aposentadoria do extranumerário *Ciro Samuel Pessoa*, do Arsenal de Marinha "Aprovo. Publique-se. Em 20-9-54". (Rest. proc. ao M. M. em 25-9-54).

Aposentadoria de extranumerário. Proventos integrais. Competência do Tribunal de Contas no julgamento das aposentadorias e a revisão de suas decisões. Registro sob reserva.

PARECER

N.º de referência — 1-U

I

Ciro Samuel Pessoa, extranumerário aposentado do Arsenal de Marinha, vitimado de tuberculose pulmonar, dirige-se do Sanatório de Correias, onde se acha interna-

do, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, reclamando contra a redução dos proventos de sua aposentadoria. Alega que, calculados os seus proventos em 25 diárias correspondentes a Cr\$ 1.440,00 mensais, vinha recebendo mensalmente, com abono provisório da Lei 1.765, de 18 de dezembro de 1952, a quantia de Cr\$ 2.300,00. Com surpresa, acrescenta, a partir do mês de abril último, o IPASE, sob alegação de determinação do Tribunal de Contas, reduziu-lhe os proventos para Cr\$ 1.758,00 mensais, calculados em 70% do que vinha recebendo com regularidade.

O Ministério da Marinha, convocado a manifestar-se, esclarece que a revisão da aposentadoria desse servidor, como a de muitos outros, foi processada segundo interpretação da Divisão do Pessoal Civil da Secretaria Geral da Marinha, ao tomar conhecimento da Lei n.º 1.050, de 3 de janeiro de 1950, segundo a qual os proventos da inatividade dos servidores civis e militares atingidos de moléstia grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei, e a dos inválidos em consequência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições, ou de doença adquirida no desempenho de profissão seriam "reajustados aos venci-

mentos da atividade da respectiva categoria, padrão ou pôsto”.

Para a Divisão de Pessoal, os referidos inativos “deviam ter seus proventos reajustados na base de 100%, isto é, integrais, o que foi feito”. Entretanto, segundo a exposição de motivos do Ministro da Marinha, o Tribunal de Contas devolveu ao Ministério todos os processos concernentes à revisão de proventos de inativos para que fossem os mesmos calculados na base de 70% baseando-se no art. 10 do Decreto n.º 28.140, de 19 de maio de 1950, que regulamentou a lei referida, preceito que está assim redigido: “Art. 10 — O reajustamento dos proventos obedecerá ao mesmo critério legal que presidiu à sua fixação e vigorará a partir de 1.º de março de 1950”.

Como o extranumerário reclamante se aposentara com 70% dos seus salários, nos termos da lei que regulava a sua aposentadoria, somente poderia ter os seus proventos reajustados na base de 70% dos vencimentos atuais da respectiva categoria, segundo o Tribunal de Contas.

O Ministério da Marinha, divergindo dessa argumentação, dirigiu ofício ao Tribunal, no sentido de abonar-se proventos integral ao servidor em causa e aos que estavam nas mesmas condições. Não se afastando, porém, o Tribunal de Contas do seu ponto de vista, termina a citada exposição de motivos, “o Ministério não teve outra alternativa senão atender as exigências daquela Instituição, processando tôdas as revisões na base de 70%, com o que os inativos que percebiam proventos integrais tiveram os mesmos reduzidos, inclusive o signatário *Ciro Samuel Pessoa*”.

Para opinar a respeito, em face da reclamação do interessado, vem o processo, por determinação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, a esta Consultoria Geral.

II

A primeira questão a examinar é a de saber se o servidor de que se trata tem direito ao reajuste de seus proventos para que passe a recebê-los no “quantum” dos vencimentos percebidos pelos servidores de sua categoria, em atividade, ou se os tem, apenas, na base de 70%, que era o critério legal que presidiu à fixação de seus proventos, por não ser funcionário, mas, extranumerário (Decreto-lei n.º 3.768, de 28-10-41, art. 5.º § 4.º).

Estou em que a orientação tomada pelo Tribunal de Contas, fundada, de resto, no art. 10 do citado Decreto 28.140, de 1950, está data vênua, ao arripio da disposição expressa do art. 1.º da Lei n.º 1.050, de 3 de janeiro de 1950.

Que dispõe êsse dispositivo legal? Dispõe que os proventos da inatividade dos servidores, que especifica, “serão reajustados aos vencimentos da atividade da respectiva categoria, padrão ou pôsto”.

Veja-se, na íntegra, o preceito invocado:

“Art. 1.º Os proventos da inatividade dos servidores públicos civis e militares, atingidos de moléstia grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei e os dos inválidos em consequência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições, ou de doença, adquirida no desempenho da profissão, serão reajustados aos vencimentos da atividade da respectiva categoria padrão ou pôsto”.

Ora, na acepção comum e também resultante de disposições legais, provento é “a quantia paga ao funcionário inativo, aposentado ou em disponibilidade” (*Carlos Medeiros Silva, Pareceres do Consultor Geral da República*, volume IV, pág. 45), assim como vencimento é a retribuição paga ao funcionário da ativa, a contraprestação que êste recebe pelo exercício do seu cargo (Estatuto dos Funcionários, art. 119).

Fixada a exata significação dos termos empregados pelo legislador no art. 1.º transcrito, temos que a quantia paga ao servidor inativo deverá ser reajustada àquela

que o servidor da mesma categoria estava, na data da lei, recebendo na ativa.

Somente dando aos termos da lei significação arbitrária para servir às necessidades de uma interpretação contrária ao texto, ou neste enxertando expressões que o legislador não usou, podia o Decreto 28.140, de 19 de maio de 1950, estabelecer que o reajustamento dos proventos obedeceria ao mesmo critério legal que presidiu à sua fixação para assim reduzir vantagens concedidas a aposentados de moléstias graves, e seduzir, com a sua sofística, o Egrégio Tribunal de Contas.

E’ sabido que os regulamentos “não podem contrariar o texto, nem as deduções lógicas da lei”, como há cem anos discursava o *Marquês de São Vicente*, pois que são baixados pelo Presidente da República, na sua competência, de ordem constitucional, de expedir decretos para a “fiel execução” das leis (Const. Fed., art. 87, n.º I).

O escopo do legislador foi atualizar os proventos dos que se aposentaram pelas moléstias graves enumeradas no preceito e por acidentes em trabalho ocorridos com servidores, via de regra, aposentados, por isso mesmo, com vencimentos integrais e que, no entanto, no decorrer dos anos, vêm os vencimentos dos que permaneceram na ativa tornarem-se superiores às vantagens de sua aposentadoria. Daí a determinação da Lei n.º 1.050 de reajustamento de proventos aos vencimentos da atividade da respectiva categoria, padrão ou pôsto.

Estou, assim, em que, na hipótese, o aposentado deveria ter os seus proventos fixados no mesmo valor do vencimento do servidor de sua categoria, na atividade, não tendo, destarte, fundamento em lei a redução determinada pelo Tribunal de Contas, falando-se com a devida vênua.

III

A segunda questão, diz respeito à competência do Tribunal de Contas, no julgamento das aposentadorias, em face dos preceitos constitucionais e legais.

Compete a êsse Tribunal, por expressa determinação da Constituição Federal, entre outras funções, “julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões” (art. 77, n.º III).

No exercício dessa função, cabe ao Tribunal de Contas “a prévia verificação da legalidade da concessão e do direito aos vencimentos, isto é, constatar-se-á se a mesma se acha de acordo com o preceito das leis que regulam, se a contagem do tempo do efetivo serviço está feita com exatidão e se os vencimentos da inatividade estão devidamente fixados nos títulos, de conformidade com as leis e guardada a proporção com o tempo de serviço” (Decreto n.º 15.770, de 1-11-1922, arts. 30, § 3.º, n.º XI; 103, § 11; *Rubens Rosa, “Revista de Direito Administrativo”*, vol. 13, pág. 308).

E, porém, ao Executivo, e não ao Tribunal, que cabe a decretação das aposentadorias ou reformas. Dí-lo o próprio texto constitucional competir ao Tribunal de Contas somente “julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões”, pressupondo, assim, estarem as aposentadorias decretadas pelo Executivo.

Se o título do aposentado não se acha de acordo com a lei, pode o Tribunal, a título de cooperação, sugerir à administração pública alterações e diligências para pô-lo de acordo com as normas legais. Mas, não são obrigatórios, nem definitivos para a administração pública a aceitação e o cumprimento das diligências ordenadas pelo Tribunal de Contas. Deve acatar aquelas que lhe pareçam conforme as leis e o Tribunal, em face da atitude que tomarem as repartições encarregadas dos expedientes, o Diretor da Despesa do Tesouro Nacional, a administração financeira, fazendária, o que poderá fazer será negar registro ao ato respectivo. Mas, então, também poderá o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, se o entender determinar, por despacho, o registro da aposentadoria, sob reserva: o Tribunal fará o registro e recorrerá *ex-officio* para o Congresso Nacional, que manterá ou re-

formará a decisão do Chefe do Governo (Const. Fed. art. 77, § 3.º).

A função do Tribunal de Contas, a propósito do julgamento das aposentadorias, não é de qualquer forma, de natureza jurisdicional. Antes “é somente para eficácia administrativa” (*Pontes de Miranda, “Comentários à Constituição de 1946, 2.ª ed., pág. 364*), ou, melhor, como diz o Prof. *Francisco Campos*, é “de controle constitucional”, êle a exerce “em nome, por autoridade e com a sanção do Parlamento” (*Direito Constitucional, página 139*).

Por isso mesmo é que êsse eminente jurisconsulto, quando Consultor Geral da República, analisando as atribuições do Tribunal de Contas, a propósito mesmo de aposentadoria de servidor público, teve ensejo de assim se manifestar: “A função de fiscal do ato do governo, que lhe incumba, não compreende mais do que a verificação da exata aplicação da despesa, do ponto de vista do interesse do erário público, ou por outra, o Tribunal impede a Administração de pagar mais do que é devido. Êle apura o direito aos vencimentos estipulados, como diz o artigo 23 da Lei n.º 156, o que significa apurar se o ato não concedeu vencimentos maiores do que aquêles a que o funcionário tem direito. Do contrário, e uma vez que a lei fala em verificar a regularidade da concessão tanto quanto o direito aos vencimentos estipulados, seríamos levados a reconhecer também ao Tribunal o direito de, procedendo *ex-officio* ou mediante representação do interessado, coagir o Governo a conceder a aposentadoria a qualquer serventário a quem o governo entenda negá-la, ou no momento e nas condições em que não se considere ainda obrigado a concessão. O Tribunal é que, portanto, faria essa concessão, praticando o ato administrativo que lhe escapa por definição constitucional e legal” (*Pareceres do Consultor Geral da República, vol. III, 1936-1937, página 172*).

E, em seguida, esclarece o emérito constitucionalista: “Quando o cálculo parecer inferior ao Tribunal, terá êste apenas o direito de efetivar diligências ou submeter o caso novamente ao exame da Administração com o intuito de mera cooperação em favor da maior eficiência do serviço público, e nunca o de compellir o governo a modificar o ato” (liv. cit., loc. cit.), aconselhando que, na persistência do Tribunal nas suas diligências e insatisfeitas estas, caber-lhe-á negar registro à aposentadoria, rendendo, então, ensejo ao Chefe do Executivo do poder de registro sob reserva, garantido, como vimos, por disposição de ordem constitucional. O Tribunal de Contas registrará a aposentadoria e recorrerá, de ofício, para o Congresso Nacional.

Desta sorte, não é jurídica — fala-se com o devido respeito — a praxe do Tribunal de retificar o título, “o que é muito freqüente, para pôr a despesa de acordo com a lei”, segundo o depoimento de *Castro Nunes*, tratadista de renome e que honrou uma das cátedras do Tribunal de Contas do Supremo Tribunal Federal (Ver voto dêsse eminente Juiz na apelação cível n.º 8.442, *Revista de Direito Administrativo, vol. VII, pág. 212*).

Não foi assim jurídica a determinação do Tribunal ao Ministério da Marinha, aludida na exposição de motivos do titular da Pasta, no sentido de que fôsem os proventos calculados diversamente de como os calculara a Divisão de Pessoal, nem tampouco a insistência do mesmo Tribunal de modo a que “êste Ministério não tivesse outra alternativa senão atender as exigências daquela Instituição, processando tôdas as revisões na base de 70%, com o que os inativos que percebiam proventos integrais tiveram os mesmos reduzidos, inclusive o signatário *Ciro Samuel Pessoa*”, nas textuais expressões da mencionada exposição de motivos.

IV

Resta examinar, agora, se a decisão do Tribunal de Contas, no caso de que se trata, é ou não passível de revisão pelo próprio Tribunal. Sem dúvida que o é pelo

Poder Judiciário, em face mesmo do preceito da Constituição Federal, segundo o qual nenhuma lesão de direito poderá ser excluída da apreciação dêsse Poder (Const. Fed., art. 141, § 4.º).

Em regra, como escreveu *Seabra Fagundes*, não são revogáveis nem anuláveis os atos de controle. A autoridade que ratifica um procedimento (caso, por exemplo, de aprovação), no exercício de missão fiscalizadora, confere-lhe o cunho de autenticidade definitiva, pois esta é a razão de ser da sua interferência. A revogação, dependente, necessariamente, de iniciativa do órgão fiscalizador, importaria em negar a própria missão dêsse órgão” (*Revogação e Anulamento do Ato Administrativo, “Revista de Direito Administrativo”, vol. III, págs. 6-7*).

Mas, o ato do Tribunal, não sendo de natureza jurisdicional, é revogável como todo o ato administrativo quando assente em falsos pressupostos ou por violação manifesta de lei.

Os atos administrativos, com efeito, são passíveis de anulamento quando inequivocamente ilegais — ou, na frase de *Recaredo F. de Velasco*, “quando los que anulan o modifican continen alguna infracción manifesta de ley (*El Acto Administrativo, 1929, pág. 225*) e também quando fundados em erro ou falsa causa (Voto do Ministro *Orozimbo Nonato* na Ap. Cível n.º 7.704, *Revista Forense, vol. 96, pág. 312*).

O ato de controle, porém, só se pode desfazer pela ação conjugada do órgão que solicitou e do que deu a autorização (*Vitor Nunes Leal, Valor das Decisões do Tribunal de Contas, Revista de Direito Administrativo, vol. 12, pág. 433; Seabra Fagundes, liv. cit. loc. cit.*).

O Supremo Tribunal reputou jurídica uma revogação dessa natureza: o Tribunal de Contas depois de haver registrado a concessão de montepio militar a uma pessoa, aprovou mais tarde o ato do Tesouro que a transferiu a outrem (ac. na ap. cível n.º 8.442, de 3-7-44, *Revista de Direito Administrativo, vol. 7.º, página 201; ver votos dos Ministros Aníbal Freire e Castro Nunes*).

V

Diante do exposto, estou em que o Ministério da Marinha, considerando que somente fêz a retificação do ato de revisão de aposentadoria no pressuposto de que era obrigado a cumprir a determinação nesse sentido do Tribunal de Contas, deverá formar novo processo de aposentadoria e, invocando o precedente apontado placitado pelo Supremo Tribunal (*Rev. Dir. Adm., vol. 7.º, pág. 201*), solicitar ao Tribunal de Contas novo registro da aposentadoria, agora com proventos integrais. Mesmo porque tem sido a orientação da legislação sobre servidores públicos equiparar o extranumerário ao funcionário para todos os efeitos, inclusive nas vantagens da aposentadoria (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 23; Estatuto dos Funcionários, art. 178, ns. II e III combinado com o artigo 252, n.º II; Lei n.º 2.284, de 9 de agosto de 1954, art. 1.º).

Como tive ensejo de declarar no discurso em que assumi o exercício desta Consultoria Geral, é preciso que, principalmente, aos desfavorecidos da fortuna, aos quais são difíceis e áspers os acessos à Justiça, com suas custas extorsivas, sejam desembaraçadas as vias administrativas, para que tenham sempre prontamente decididos, com espírito de justiça, as suas questões com a administração pública.

E' o que me parece, s.m.j.

Rio de Janeiro, 9 de setembro de 1954. — *A. Gonçalves de Oliveira*, Consultor Geral da República.

CONSULTOR JURÍDICO DO D.A.S.P.

Aposentadoria em Cargo em Comissão

Aposentadoria — Poderá ser aposentado em cargo em comissão o funcionário que preencha os requisitos legais, embora não ocupante de cargo efetivo. Interpretação do art. 180 do Estatuto.

PARECER N.º 1/54

A matéria de fato contida no presente processo, ou seja, a contagem de tempo de serviço prestado pelo requerente deve ser revista nos termos indicados no parecer da D.P. Limite-me, agora, a apreciar a questão de direito que se coloca no tocante aos fundamentos do pedido.

2. Cogita-se, no caso, de saber se a aposentadoria com proventos correspondentes ao vencimento de cargo em comissão, a que se refere o art. 180 do atual Estatuto, é extensiva a quem não possua situação efetiva no serviço público. A lei anterior expressamente configurava a latitude ampla do preceito equivalente, definindo a sua aplicação ao funcionário "ocupante ou não de cargo de provimento efetivo" (art. 206 do decreto-lei n.º 1.713, na redação atribuída pelo decreto-lei n.º 8.241, de 1945).

3. Omitida, na lei nova, igual interpretação autêntica, ter-se-á como limitado aos funcionários efetivos, no exercício de cargo em comissão, a possibilidade de aposentadoria? Entende a D.P. que a ausência da menção não condiz com o intuito de restringir o favor admitido na legislação precedente, devendo o silêncio ser imputado à convicção da desnecessidade do aditamento, porque "já foi incorporada à sistemática administrativa brasileira a aposentadoria de ocupante de cargos em comissão, que não fôssem titulares de cargos de provimento efetivo, desde que satisfeitos determinados requisitos".

4. Não me parece, também, que, à luz do elemento histórico e da exegese sistemática, se deva conceder ao art. 180 do atual Estatuto o sentido de reduzir o quadro legal anterior, no capítulo, concernente à aposentadoria dos ocupantes de cargos em comissão. O Estatuto de 1952 prima, ao contrário, em acentuar e exacerbar as vantagens da inatividade. Salientei, em trabalho recente, a propósito da tonalidade generosa do novo código do funcionalismo civil:

"E' inegável que predominou, na composição do segundo Estatuto, o tom individualista: no cômputo das inovações, a balança se inclina sempre em benefício do funcionário" ("O Estatuto de 1952 e suas inovações" — Revista do Serviço Público — setembro de 1953).

5. O ocupante de cargo em comissão também possui a qualidade de funcionário, podendo mesmo adquirir situação semelhante à da estabilidade, uma vez completados dez anos de exercício (Lei n.º 1.741, de 1952). Desde que ultrapasse os prazos mínimos fixados no art. 180 poderá, conseqüentemente, habilitar-se à aposentadoria especial, independente da renovação, no texto atual, da cláusula explicativa do preceito anterior.

6. Coloco-me, pois, de acordo com o parecer da D.P., reconhecendo, em tese, ao requerente o direito à aposentadoria, uma vez verificados os pressupostos legais.

7. A pretendida opção pelas vantagens estipuladas no art. 184 não tem fundamento legal, visto que se endereçam, apenas, ao ocupante de cargo efetivo, ao qual se faculta a escolha entre uma e outra das formas de inatividade. Não tendo essa dualidade de situação funcionais, não é lícito ao postulante optar entre elas.

Rio de Janeiro, 25 de janeiro de 1954. — Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Salário-Família

Salário-família. Aplicação, no tempo, da Lei n.º 1.149, de 1950.

PARECER N.º 17/54

A lei n.º 1.149, de 30 de junho de 1950, estendeu a percepção do salário-família ao responsável por dependente do servidor público falecido antes da Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948.

2. Cogita-se de saber se, face à natureza retrooperante do preceito, os seus efeitos alcançam, também, as situações em que o óbito do servidor se verificou anteriormente à instituição daquele tipo de vantagem pecuniária.

3. Parece-me que, embora inexpressiva a lei a esse respeito, a compreensão mais adequada é a de que a medida somente poderá operar a partir da data da instituição do salário-família.

4. A Lei n.º 1.149 acrescentou, a um sistema jurídico, determinada norma extensiva. O seu regresso ao passado não pode, logicamente, modificar o termo inicial de formação do instituto sobre o qual dispõe.

5. Não é em vão que o art. 1.º da lei citada ao determinar do regime anterior, alude ao salário-família, instituído pelo (decreto-lei n.º 5.976, de 10 de novembro de 1943). A própria lei filiou a essência de suas disposições ao nascimento legal do benefício.

6. Sou, assim, de parecer que a Lei n.º 1.149 favorece os dependentes de servidores públicos falecidos entre a vigência do Decreto-lei n.º 5.976, de 1943 e da Lei n.º 488, de 1948.

Rio de Janeiro, 5 de março de 1954. — Caio Tácito, Consultor Jurídico.

Suspensão Preventiva

Suspensão preventiva — Não cabe, durante a sua vigência, a percepção de vencimentos ou remuneração. Aplicação do artigo 216 do Estatuto.

PARECER N.º 33/54

Consulta a D.P.T. se funcionário suspenso preventivamente tem direito à percepção parcial de vencimentos ou remuneração.

2. O antigo Estatuto determinava, nesses casos, a perda de um terço da retribuição que seria paga, mais tarde, se inocente o servidor, ou apenas advertido, multado, repreendido ou suspenso por menor prazo (art. 265).

3. O panorama legal é, agora, diverso. O novo Estatuto omitindo a regra especial do desconto apenas de um terço do vencimento ou remuneração durante aquela forma de afastamento, impõe a perda total da retribuição pela inexistência de exercício de cargo (art. 119).

4. Por outro lado, o art. 216 da lei atual distingue, expressamente, três hipóteses, com referência ao funcionário suspenso preventivamente.

a) quando do processo não houver resultado pena disciplinar ou esta se limitar a repreensão;

b) quando aplicada pena de suspensão por prazo menor;

c) quando reconhecida a inocência do funcionário.

5. Nos dois primeiros autoriza somente a contagem do tempo de serviço (art. 216, n.ºs. I e II). É unicamente na terceira circunstância — ou seja na de declaração de inocência — que ao funcionário se concede o direito tanto à contagem de tempo de serviço, como “ao pagamento de vencimento ou remuneração e de todas as vantagens do exercício” (art. 216, n.º III).

6. Não há, assim, na discrepância das leis sucessivas, omissão quanto ao regime de retribuição durante o prazo de suspensão preventiva. O legislador previu a hipótese e lhe deu solução diversa, cuja observância se impõe.

7. Parece-me, portanto, que, em tórno à matéria de consulta, devem ser fixados os seguintes princípios:

a) Durante a suspensão preventiva o funcionário não perceberá vencimento ou remuneração, de acordo com o princípio geral de que não há salário sem a prestação de trabalho;

b) o vencimento ou remuneração somente será pago, futuramente, se reconhecida, em decisão do processo administrativo, inocência do funcionário.

Rio de Janeiro, 3 de abril de 1954. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

ACÓRDÃOS

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Fusão de Carreiras. Limite da ação do Poder Judiciário

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 20.517
— PARÁ

Funcionários Públicos; não tendo direito a irredutibilidade de vencimentos e vantagens, podia uma lei nova alterar ou revogar a legislação anterior — Por faltar direito certo e incontestável aos postulantes, dá-se provimento ao apêlo extraordinário, para cassar a segurança concedida.

Relator: O Sr. Ministro Barros Barreto.

Recorrente: Governo do Estado.

Recorridos: José Valdemar de Oliveira e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 20.517, do Pará, sendo recorrente o

Governo do Estado e recorridos José Valdemar de Oliveira e outros:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma, conhecer do recurso e dar-lhe provimento, por votação unânime.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas datilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio, 4 de agosto de 1952. — *Barros Barreto*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Pelo aresto junto a fls. 22, o ilustre Tribunal de Justiça do Pará, sem unanimidade, deferiu o mandado de segurança impetrado por José Valdemar de Oliveira e outros, contra o ato do Governador do Estado que, sancionando a lei n.º 353, de 25 de agosto de 1950, teria ferido direito líquido e certo dos suplicantes.

"Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Mandado de Segurança desta Capital, em que são impetrantes: José Valdemar de Oliveira, José Maria Baena Camisão, Aquiles Gama Malcher, Alfredo Cordovil Pinto, Aldenor de Sousa Franco, Armando de Almeida Moraes, Adamor do Rio Bar Vergolino, Bianor Gomes Carneiro, Francisco de Barros Canindé Coutinho, João Gualberto de Barros, José Olímpio Nobre, João Maiato Ribeiro, Mário Nazaré Mota Costa, Manuel Thaumaturgo das Neves, Manuel de Matos Costa, Paulo Matos Ferreira Costa, Poty Fernandes, Raimundo Silveira Pauxis, Raimundo Lopes da Silveira, Miguel Fonteles Filho, Joaquim Ovídio da Mota Araujo, Lourival Coelho da Silva e Pedro Barros Marçal; e requerido o Governo do Estado, etc.

Os inipetrantes da presente segurança exercem as funções de fiscais do imposto de vendas e consignações.

Alegam que, em virtude da lei n.º 353, de 25 de agosto de 1950, emanada da Assembléia Legislativa do Estado, e sancionada pelo Governador, sofreram considerável prejuízo nos seus vencimentos — em cerca de 65% — pois que êstes se compõem de duas partes: uma fixa, no valor de Cr\$ 1.100,00 mensais, e outra variável, que lhes proporciona em média, Cr\$ 1.700,00, também mensais, e outra variável foi reduzida pela referida Lei a Cr\$ 800,00, mais ou menos, por mês. Assim, continuam os impetrantes, enquanto pelo regime legal anterior, seus vencimentos eram de Cr\$ 2.700,00, mais ou menos, por mês, passam, agora a ser apenas Cr\$ 1.900,00.

Alegam ainda os requerentes que a ofensa a seus direitos — líquidos e certos — é evidente e indiscutível, porque a lei anterior Decreto-lei n.º 3.631 — de 30 de dezembro de 1940) lhes "assegurava" a percentagem de 1% da renda global do dito imposto na Capital dividida por todos os fiscais em partes iguais, enquanto que a citada Lei n.º 353, divide essa percentagem em duas partes: quando incide na cobrança daquele imposto por selo de estampilha, é dividida pelos requerentes, que são os fiscais dêsse imposto; e quando paga por selo de verba, é dividida pelos funcionários encarregados da cobrança do dito imposto. Assim sendo, aquela garantia estabelecida pelo Decreto-lei n.º 3.631, de 1940, artigo 1.º, ficou anulada sem nenhuma razão de ser, pois o artigo 4.º dêsse decreto-lei apenas facultada ao Governo suspender o pagamento dessa percentagem quando fôssera ineficiente o trabalho dos fiscais, o que não ocorreu até então.

II — O Governador — o Exmo. Sr. Alberto Engellar — na sua informação, e o Dr. Procurador Geral, na contestação, limitam-se a argumentar com o citado artigo 4.º do mencionado decreto-lei, isto é, com a faculdade dada por êste ao Governo para suspender dita percentagem quando a arrecadação fôsse pequena, isto é, diminuisse. Reconhecem, entretanto, a atividade dos impetrantes, dos funcionários encarregados da cobrança do mesmo imposto, e diz que a intenção do Governo foi premiar essa atividade.

III — Apreciando detidamente a espécie da presente segurança, verifica-se que o citado artigo 4.º do Decreto lei n.º 3.631, de 1940, facultando ao Governo "suspender" as vantagens concedidas pelo artigo 1.º do mesmo decreto-lei aos funcionários a que se refere, o faz sem conferir qualquer arbítrio ao Poder Público, e sim, ao contrário, subordinando essa suspensão a uma condição.

Realmente, suspender não é reduzir, nem tão pouco dividir, nem ainda revogar a aludida vantagem, que passou a constituir um direito adquirido pelos impetrantes, assegurado pelo artigo 1.º do mesmo Decreto-lei número 3.631, pois a suspensão dessa vantagem permitida é uma providência destinada à punição duma dissídia, ou ao estímulo para melhor cumprimento dos deveres funcionais.

No caso concreto não houve jamais desídia, como se poderá ver da própria informação governamental, além de que êsse imposto sempre produziu um *superavit* na sua arrecadação, como francamente disse o mesmo Governador na informação ao mandado de segurança impetrado por João Mota de Oliveira e outros funcionários da Rece-

bedoria de Rendas do Estado, e se pode verificar do relatório do Sr. Antônio de Moraes Castro, que foi Diretor daquela Repartição arrecadadora no segundo semestre de 1950.

IV — Assim sendo, as vantagens asseguradas pelo citado decreto-lei aos impetrantes não podiam ser suspensas, nem tão pouco reduzidas não só porque não houve diminuição na arrecadação do aludido imposto por culpa dos impetrantes, nem mesmo por qualquer cutros motivos, como também porque, uma vez que tais vantagens foram asseguradas por lei aos ditos impetrantes, se incorporaram aos vencimentos dêste, fato reconhecido pelo próprio Governo quando aposentou os fiscais Antônio Silva, Antônio Cunha Coimbra e Henrique Bandeira de Lima Coutinho.

V — Por êsse motivos, o direito dos impetrantes à percentagem tal qual lhes é assegurada pelo mencionado decreto-lei é um direito líquido e certo, devendo por isso continuar sem redução alguma, como lhes garante a Constituição Federal, artigo 141, § 3.º, por se tratar de direito adquirido.

VI — Assim sendo, pois,

Acordam os Juizes do Tribunal de Justiça, por maioria de votos, deferir o presente mandado de segurança, e mandam que se faça, na forma da lei, a devida comunicação ao Governo do Estado.

Belém, 21 de fevereiro de 1951. — *Cursino Silva*, Presidente *ad-hoc*. — *Augusto R. Borba*, Relator *ad-hoc*. — *Jorge Hurley*. — *Nogueira de Faria*, vencido. Neguei a segurança pedida porque não posso julgar líquido e certo qualquer direito susceptível de ser suspenso (art. 4.º do Decreto-lei 3.631, de 30 de dezembro de 1940). Além disso o Decreto-lei 3.631 foi revogado pela Lei n.º 353, de 8 de outubro de 1950. — *Raul Braga*. — *Ignácio Guilhon*. — *Sílvio Pélico*. — *Antonino Melo*, vencido, pois denegamos a segurança impetrada, assim, por senão tratar de resguardar direito líquido e certo, como por não ser o mandado de segurança meio idôneo de anular uma lei que está em pleno vigor e regular execução. A concessão do mandado de segurança impetrado importa — *data venia* — em verdadeira subversão da ordem jurídica, qual a decorrente de fazer prevalecer sobre uma lei vigente outra já por ela expressamente revogada, como passamos a demonstrar.

O Decreto-lei n.º 3.631, de 30 de dezembro de 1940 foi clara, expressa, inequivocamente revogado pela lei n.º 353, de 25 de agosto de 1950, cujo art. 9.º assim estatuíu:

"Fica revogado, em todos os seus termos e efeitos, o Decreto-lei n.º 3.631, de 30 de dezembro de 1940.

Como, pois, admitir o pedido dos impetrantes de garantir um direito extinto, fundado numa lei que não mais existe, para deixar de cumprir uma nova ordem instituída por uma nova lei que se acha em pleno vigor?

O argumento do direito adquirido é pueril, e nenhum jurista consciente de sua responsabilidade o definirá. Não há direito adquirido na mera hipótese de receber remuneração de serviço deixadas de entrar para o patrimônio dos pretensos titulares, por efeito da revogação da lei que as concedia.

Se se tratasse de receber remunerações já auferidas nos termos de determinada lei e relativas ao período em que esta estava em vigor, muito bem; aplicável ao caso seria a segurança demandada. Assim, porém, não acontece no caso em análise. As vantagens pleiteadas são relativas ao período da nova lei que as aboliu, logo, deixaram de entrar para o patrimônio dos pleiteantes, não se caracterizando, assim, o caso do direito adquirido, magistralmente exposto pelo profundo Fernando Lassalle, na sua admirável obra *Teoria Sistemática dos Direitos Adquiridos*, em cuja tradução francesa encontraremos esta sentença que nenhum cultor do direito deverá desprezar:

"*Au contraire, les droits que la loi comme telle confère à l'individu, ceux à l'acquisition desquels sa volonté*

n'a aucune part, ne sont que des qualités générales et des facultés/générales qui n'existent que par les lois qui les concèdent, et, par conséquent, doivent disparaître avec elles" (Théorie Systématique des droits acquis — Paris, 1904, § 1.º, p. 73).

Eis porque, fiel, como somos, aos verdadeiros postulados jurídicos, deixamos de conceder o mandado de segurança impetrado".

Opôs o Governo do Estado embargos de nulidade e infringentes que não tiveram provimento, nos termos do seguinte acórdão:

"Vistos, relatados e discutidos estes autos de embargos Cíveis da Capital em que é embargante o Governo do Estado e embargados José Valdemar de Oliveira e outros.

Ao venerando acórdão 20.792, de 21 de fevereiro de 1951 em que José Valdemar de Oliveira e todos aqueles no mesmo acórdão nomeados, obtiveram ganho de causa no mandado de segurança como fiscais do imposto estadual sobre vendas e consignações, contra o ato do Governador do Estado que reduziu em cerca de sessenta e cinco por cento seus vencimentos causando-lhes considerável prejuízo, o citado Governo ofereceu embargos de nulidade e infringentes, de vez que o julgado apresentou-se com um voto vencido.

Os argumentos embargantes não lograram, sequer, estremecer a juridicidade do acórdão embargado que ficou a falta de motivo legal ao ato reclamado pela medida impetrada.

Não foi da sanção da lei 353, de 25 de agosto de 1950 que adveio o prejuízo de que se queixaram os vinte e três fiscais signatários do mandado de segurança.

Foi do ato do Governo erroneamente baseado na citada Lei 353, de 1950.

Foi ato de autoridade em base legal mal enquadrada.

Ademais, nem a sanção de uma lei como ato de soberania, ou ato político do executivo pode escapar da órbita do mandado de segurança. Do poder executivo ou do poder legislativo, o poder de soberania não se faz de modo absoluto, intocável, irreprimível.

A fixar os limites de um e outro, aí está o poder judiciário em sua função de órgão controlador e reparador dos excessos, arbitros, ilegalidades, dos mandos de cada um deles. O reconhecimento da legalidade de um ato de poder pertence, em última instância, ao judiciário. E' isso de nosso regime republicano, constitucional. E' o judiciário o poder que reconhece e decreta o não cumprimento de um ato do executivo ou disposição do legislativo.

O ato do governo impugnado pelos impetrantes alterou a distribuição das percentagens legalmente sucedidas já em velho gôzo pelos fiscais reclamantes e alterou para rebaixar-lhes os produtos.

Diminuir proventos é diminuir remuneração, é rebaixar vencimentos, patrimônio econômico já reconhecido.

O ato governamental jamais poderia alterar, sobretudo para menos, as vantagens auferidas pelos fiscais do imposto sobre vendas e consignações, tais quais as concedidas pelo artigo quatro da Lei 3.631, de 30 de dezembro de 1940.

E' sobre o dispositivo desse artigo quatro que estudei toda questão.

Esse dispositivo está assim redigido: "As vantagens concedidas por este decreto-lei poderão ser suspensas em qualquer tempo se o governo verificar a ineficiência do serviço no aumento da renda do imposto em comparação com os resultados do último exercício".

Pode-se, de antemão, dizer que o governo não suspendeu as vantagens face à ineficiência do serviço, mas alterou para rebaixá-la, sem se dar ao cumprimento da verificação dessa ineficiência.

Alterar, rebaixando é fato completamente diverso daquele inscrito no artigo quarto de referência. Fêz ato diverso que a lei não outorgou e o fêz, causando evidente prejuízo àqueles que não mais poderiam ser atingidos.

A vida administrativa do executivo não se constitui no expediente de uma lei nova que possa acabar, sem consequências, o acervo de direitos concedidos na lei velha, como simples nuvem de verão a passar pelos raios solares do equador. Tudo que foi em legalidade, deixa vestígios inapagáveis.

A lei 353 ao apagar a anterior lei 3.631 devia-lhe respeito a tudo aquilo do tempo em que justificou e deixou raízes.

De outra forma, seria o domínio do absolutismo e da irresponsabilidade.

O poder de Estado tem também deveres para com os seus concidadãos. O cidadão brasileiro não é máquina estatal por ser um indivíduo que tem direitos e em cujo gôzo não é dado aos governos desrespeitá-los e destruí-los.

E' indubitável que o artigo quarto estabeleceu em benefício dos embargados uma condição resolutória, cuja vigência subsiste enquanto não se realize a condição.

No caso em aprêço a resolutória restou de pé, uma vez que o governo não verificou a "ineficiência do serviço", única modalidade capaz de suspender as vantagens concedidas e de longa data em percepção pelos embargados.

Assim não verificando, baixou ato arbitrário que o judiciário, ora, acaba de invalidar.

Isso pôsto:

Acordam os membros do tribunal de justiça, conhecendo dos embargos opostos às fls. negar-lhe provimento para que fica em sua integral eficiência o judicioso acórdão embargado.

Belém, 9 de fevereiro de 1952. — Augusto R. Borema, Presidente. — Raul Braga, Relator. — Cursino Silva — Nogueira de Faria. — Arnaldo Lobo — Antônimo Melo, vencido. Recebia os embargos, de acôrdo com o voto constante do Acórdão n.º 20.792, a fls. 22v. a 23. — Sílvia Péllico.

Fui presente — E. Sousa Filho".

Daí, o presente recurso extraordinário, com fundamento nas letras a e d do art. 101, inciso III, da Constituição Federal, eis que contrariados os arts. 141, § 24, da Carta Maior, e 1.º da Lei n.º 1.533, de 31 de dezembro de 1951, colidindo a decisão *subcensura* com a inserta na Revista Forense, volume CXXII, pág. 194, proferida pelo Tribunal de Minas Gerais.

Razoaram as partes.

A fls. 60, exarou este parecer o Exmo. Sr. Procurador Geral da República:

"O recurso foi manifestado com fundamento nas letras a e d do art. 101, n.º III da Constituição Federal e visa a reforma do Acórdão de fls. 38v.-40, que confirmando o de fls. 22-23, concedeu o mandado de segurança impetrado pelos recorridos contra o ato do Sr. Governador do Estado, que sancionou a lei n.º 353, de 25-8-1950, que deu nova distribuição a percentagem de 1% da renda global do imposto sobre vendas e consignações na capital do Estado, que pela lei n.º 3.631, era dividida entre eles, em partes iguais.

Nenhum vício apontou o Acórdão recorrido, no ato do Sr. Governador, ao sancionar a Lei n.º 353, de 1950, nem era defeso ao Poder Legislativo elaborar uma lei alterando dispositivos de lei anterior, que não tinha a força da Constituição do mesmo Estado.

Ademais os recorrentes não têm direito à irredutibilidade de vencimentos e vantagens estabelecidas em lei, podendo, assim, ser reduzidos, por lei, como foram, em vantagens que a lei anterior lhes atribuía, lei essa, aliás que permitia até que tais vantagens fossem suspensas.

A nosso ver devem prevalecer os votos vencidos lançados no Acórdão de fls. 22-23, que deixaram certo não terem os recorridos direito líquido certo ao que pretendem.

O Acórdão recorrido concedeu a segurança impetrada pelos recorridos contra uma lei em plena execução, cuja

inconstitucionalidade não foi, sequer, alegada. Não deve, pois prevalecer.

Somos, por isso, pelo conhecimento e provimento do recurso.

Distrito Federal, 30 de junho de 1952. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República".

E' o relatório.

VOTO

Salientou, no seu parecer incorporado ao relatório, o eminente Dr. Procurador Geral da República, que a segurança em aprêço fôra concedida pelo colendo Tribunal a *quo* contra uma lei em plena execução, cuja inconstitucionalidade não tinha sido sequer, alegada. E, votando vencido deixou assinalada o douto Desembargador Antônimo Melo a inidoneidade do mandado de segurança para anular uma lei em pleno vigor e regular execução que, inequivocamente, revogara, em todos os seus termos e efeitos outro diploma.

Sem que lhes assistisse direito à irredutibilidade de vencimentos e vantagens conferidos por legislação anterior, os recorridos, fiscais de impostos de vendas e consignações insurgiram-se contra o ato do Governador do Estado que, no uso de prerrogativa constitucional sancionara a lei n.º 353, de 25 de agosto de 1950, revogatória do decreto-lei n.º 3.631, de 30 de dezembro de 1940. Aquela fôra elaborada pela Assembléia Legislativa que não lhe

sendo defeso alterar dispositivo de lei anterior, houve por bem dar nova distribuição à percentagem de 1% da renda global do impôsto sobre vendas e consignações na capital do Estado, a qual era dividida em partes iguais, entre os referidos fiscais.

Buscando beneficiar a todos os que contribuíam na arrecadação do impôsto em questão, o legislador estabeleceu modalidades distintas, mandou dividir aquela percentagem em duas partes: uma referentes ao impôsto pago por estampilhas, atribuiu aos impetrantes e outra cobrada por verba aos demais funcionários da Recebedoria.

De resto por força do que dispunha o citado decreto de 30 de dezembro de 1940 no art. 4.º a mencionada percentagem constituía vantagem aleatória concedida a título precário uma vez facultado ao Govêrno suspendê-la em qualquer tempo.

Não enxergo, pois, o suposto direito certo e incontestável que tivesse ficado ferido pelo malsinado ato do Govêrno do Estado do Pará. E conhecendo do extraordinário, dou-lhe provimento, a fim de reformar as decisões recorridas e cassar o mandado de segurança.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram e deram provimento, por acôrdo de votos.

Deixou de comparecer por motivo justificado o Sr. Ministro Mário Guimarães.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Funcionário Público. Redutibilidade de Vencimentos

APELAÇÃO CÍVEL N.º 3.793 — DISTRITO FEDERAL

Não é lícito ao Poder Judiciário fundir carreiras distintas, ainda que para equiparar vencimentos, sob fundamento de igualdade de atribuições.

Contrôle Judicial. Se o que se visam os autores por meio de ação é obter uma mais equitativa remuneração de seus árduos serviços, fazendo cessar, assim, a injustiça praticada pelo Poder Executivo, não os incluindo na relação anexa à tabela baixada com o Decreto 27.867, de 1950, ao Poder Judiciário escapa o contrôle do aludido ato administrativo, não lhe cabendo também, a correção do defeito na aplicação de critério legal, salvo quando, por falta de qualquer margem, nesse critério, para o exercício de discricionarismo da autoridade, importe a desobediência em ilegalidade.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Alfredo Bernardes.
Revisor: O Exmo. Sr. Ministro Cândido Lobo.

Apelantes: Atila dos Santos Ribeiro e outros.

Apelada: União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 3.793, do Distrito Federal:

Acordam os Ministros da Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos, por decisão unânime, em negar provimento ao apêlo, para confirmar a sentença apelada, na conformidade do relatório e das notas taquigráficas retro, que êste integram. Custas *ex-lege*.

Rio de Janeiro, 23 de dezembro de 1952. — *Alfredo Bernardes*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes (Relator) — Atila dos Santos Ribeiro e outros, investigadores do Departamento Federal de Segurança Pública, extranumerários-mensalistas, intentam a presente ação ordinária contra a União Federal para o fim de, com base na Tabela Única, mandada instituir pela Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948 corrigir a desproporção, imensa e injusta, que existe entre os seus vencimentos e os dos Detetives, funcionários do Quadro Permanente, que desempenham serviço idêntico, ao seu. Não pretendem equiparação, mas sim equitativa remuneração de seus árduos serviços, corrigindo, assim o Poder Judic. a injustiça praticada pelo Poder Executivo, ao levantar a relação anexa ao Decre-

Suspensão Preventiva

Suspensão preventiva — Não cabe, durante a sua vigência, a percepção de vencimentos ou remuneração. Aplicação do artigo 216 do Estatuto.

PARECER N.º 33/54

Consulta a D.P.T. se funcionário suspenso preventivamente tem direito à percepção parcial de vencimentos ou remuneração.

2. O antigo Estatuto determinava, nesses casos, a perda de um terço da retribuição que seria paga, mais tarde, se inocente o servidor, ou apenas advertido, multado, repreendido ou suspenso por menor prazo (art. 265).

3. O panorama legal é, agora, diverso. O novo Estatuto omitindo a regra especial do desconto apenas de um terço do vencimento ou remuneração durante aquela forma de afastamento, impõe a perda total da retribuição pela inexistência de exercício de cargo (art. 119).

4. Por outro lado, o art. 216 da lei atual distingue, expressamente, três hipóteses, com referência ao funcionário suspenso preventivamente.

a) quando do processo não houver resultado pena disciplinar ou esta se limitar a repreensão;

b) quando aplicada pena de suspensão por prazo menor;

c) quando reconhecida a inocência do funcionário.

5. Nos dois primeiros autoriza somente a contagem do tempo de serviço (art. 216, n.ºs. I e II). É unicamente na terceira circunstância — ou seja na de declaração de inocência — que ao funcionário se concede o direito tanto à contagem de tempo de serviço, como “ao pagamento de vencimento ou remuneração e de todas as vantagens do exercício” (art. 216, n.º III).

6. Não há, assim, na discrepância das leis sucessivas, omissão quanto ao regime de retribuição durante o prazo de suspensão preventiva. O legislador previu a hipótese e lhe deu solução diversa, cuja observância se impõe.

7. Parece-me, portanto, que, em tórno à matéria de consulta, devem ser fixados os seguintes princípios:

a) Durante a suspensão preventiva o funcionário não perceberá vencimento ou remuneração, de acordo com o princípio geral de que não há salário sem a prestação de trabalho;

b) o vencimento ou remuneração somente será pago, futuramente, se reconhecida, em decisão do processo administrativo, inocência do funcionário.

Rio de Janeiro, 3 de abril de 1954. — *Caio Tácito*, Consultor Jurídico.

ACÓRDÃOS

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Fusão de Carreiras. Limite da ação do Poder Judiciário

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 20.517
— PARÁ

Funcionários Públicos; não tendo direito a irredutibilidade de vencimentos e vantagens, podia uma lei nova alterar ou revogar a legislação anterior — Por faltar direito certo e incontestável aos postulantes, dá-se provimento ao apêlo extraordinário, para cassar a segurança concedida.

Relator: O Sr. Ministro Barros Barreto.

Recorrente: Governo do Estado.

Recorridos: José Valdemar de Oliveira e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 20.517, do Pará, sendo recorrente o

Governo do Estado e recorridos José Valdemar de Oliveira e outros:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em 1.ª Turma, conhecer do recurso e dar-lhe provimento, por votação unânime.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas datilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio, 4 de agosto de 1952. — *Barros Barreto*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Pelo aresto junto a fls. 22, o ilustre Tribunal de Justiça do Pará, sem unanimidade, deferiu o mandado de segurança impetrado por José Valdemar de Oliveira e outros, contra o ato do Governador do Estado que, sancionando a lei n.º 353, de 25 de agosto de 1950, teria ferido direito líquido e certo dos suplicantes.

inconstitucionalidade não foi, sequer, alegada. Não deve, pois prevalecer.

Somos, por isso, pelo conhecimento e provimento do recurso.

Distrito Federal, 30 de junho de 1952. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador Geral da República".

E' o relatório.

VOTO

Salientou, no seu parecer incorporado ao relatório, o eminente Dr. Procurador Geral da República, que a segurança em aprêço fôra concedida pelo colendo Tribunal a quo contra uma lei em plena execução, cuja inconstitucionalidade não tinha sido sequer, alegada. E, votando vencido deixou assinalada o douto Desembargador Antônimo Melo a inidoneidade do mandado de segurança para anular uma lei em pleno vigor e regular execução que, inequivocamente, revogara, em todos os seus termos e efeitos outro diploma.

Sem que lhes assistisse direito à irredutibilidade de vencimentos e vantagens conferidos por legislação anterior, os recorridos, fiscais de impostos de vendas e consignações insurgiram-se contra o ato do Governador do Estado que, no uso de prerrogativa constitucional sancionara a lei n.º 353, de 25 de agosto de 1950, revogatória do decreto-lei n.º 3.631, de 30 de dezembro de 1940. Aquela fôra elaborada pela Assembléia Legislativa que não lhe

sendo defeso alterar dispositivo de lei anterior, houve por bem dar nova distribuição à percentagem de 1% da renda global do imposto sobre vendas e consignações na capital do Estado, a qual era dividida em partes iguais, entre os referidos fiscais.

Buscando beneficiar a todos os que contribuíam na arrecadação do imposto em questão, o legislador estabeleceu modalidades distintas, mandou dividir aquela percentagem em duas partes: uma referentes ao imposto pago por estampilhas, atribuiu aos impetrantes e outra cobrada por verba aos demais funcionários da Recebedoria.

De resto por força do que dispunha o citado decreto de 30 de dezembro de 1940 no art. 4.º a mencionada percentagem constituía vantagem aleatória concedida a título precário uma vez facultado ao Governo suspendê-la em qualquer tempo.

Não enxergo, pois, o suposto direito certo e inconteste que tivesse ficado ferido pelo malsinado ato do Governo do Estado do Pará. E conhecendo do extraordinário, dou-lhe provimento, a fim de reformar as decisões recorridas e cassar o mandado de segurança.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram e deram provimento, por acôrdo de votos.

Deixou de comparecer por motivo justificado o Sr. Ministro Mário Guimarães.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Funcionário Público. Redutibilidade de Vencimentos

APELAÇÃO CÍVEL N.º 3.793 — DISTRITO FEDERAL

Não é lícito ao Poder Judiciário fundir carreiras distintas, ainda que para equiparar vencimentos, sob fundamento de igualdade de atribuições.

Contrôle Judicial. Se o que se visam os autores por meio de ação é obter uma mais equitativa remuneração de seus árduos serviços, fazendo cessar, assim, a injustiça praticada pelo Poder Executivo, não os incluindo na relação anexa à tabela baixada com o Decreto 27.867, de 1950, ao Poder Judiciário escapa o controle do aludido ato administrativo, não lhe cabendo também, a correção do defeito na aplicação de critério legal, salvo quando, por falta de qualquer margem, nesse critério, para o exercício de discricionarismo da autoridade, importe a desobediência em ilegalidade.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro Alfredo Bernardes.
Revisor: O Exmo. Sr. Ministro Cândido Lobo.

Apelantes: Atila dos Santos Ribeiro e outros.
Apelada: União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 3.793, do Distrito Federal:

Acordam os Ministros da Segunda Turma do Tribunal Federal de Recursos, por decisão unânime, em negar provimento ao apêlo, para confirmar a sentença apelada, na conformidade do relatório e das notas taquigráficas retro, que êste integram. Custas *ex-lege*.

Rio de Janeiro, 23 de dezembro de 1952. — *Alfredo Bernardes*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes (Relator) — Atila dos Santos Ribeiro e outros, investigadores do Departamento Federal de Segurança Pública, extranumerários-mensalistas, intentam a presente ação ordinária contra a União Federal para o fim de, com base na Tabela Única, mandada instituir pela Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948 corrigir a desproporção, imensa e injusta, que existe entre os seus vencimentos e os dos Detetives, funcionários do Quadro Permanente, que desempenham serviço idêntico, ao seu. Não pretendem equiparação, mas sim equitativa remuneração de seus árduos serviços, corrigindo, assim o Poder Judic. a injustiça praticada pelo Poder Executivo, ao levantar a relação anexa ao Decre-

to 27.867, de 10 de março de 1950. A causa foi contestada a fls. 50, alegando o Dr. Procurador da República não terem pertinência a invocação da Lei n.º 438-40 nem o Decreto 27.867-50, cujos dispositivos vêm sendo observados. Sujeitos a regimes diferentes, subordinados à legislação específica, são inconfundíveis os funcionários e os extranumerários da União, não se justificando a assemelhação de detetives e investigadores: aquêles ocupam cargo público, integram carreira, constituem pessoal permanente, são selecionados em concurso público e se estabilizam no serviço, depois de dois anos de exercício; êstes, são admitidos a título precário, recrutados independentemente de qualquer prova e servem enquanto a repartição necessitar de seu trabalho. Os níveis de salário da série funcional de "Investigadores" resultaram de estudos do D.A.S.P., quando na elaboração das tabelas únicas de extranumerários mensalistas, autorizada pelo Presidente da República.

Ditas tabelas não visaram corrigir desequilíbrios, por acaso existente, entre funcionários e extranumerários; seu objetivo foi, apenas, o de fundir em cada Ministério, as diferentes tabelas de mensalistas, centralizando a administração de seus integrantes, dispensando-lhes tratamento uniforme e possibilitando melhor distribuição de pessoal entre as repartições atendidas pelas mesmas. Saneado o processo, realizou-se a audiência de instrução e julgamento, proferindo, por último, o douto Juiz *a quo*, Dr. José de Aguiar Dias, a sentença de fls. 70 a 74, julgando improcedente a ação, a qual é do teor seguinte: (lê fls. 70 a 74).

Inconformados, apelaram os autores, arrazoando nestes termos o seu recurso (lê fls. 76 a 85); a União Federal contrarazou de fls. 87 a 88 e chegados os autos à esta instância o Dr. Subprocurador Geral da República proferiu o parecer de fls. 93, deste teor: (lê fls. 93).

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Alfrede Bernárdes (Relator) — O douto Juiz *a quo*, Dr. Aguiar Dias, salienta, com muita oportunidade, que os autores não pretendem a equipara-

ção de seus vencimentos aos dos detetives. Reconhecem, mesmo que êstes são funcionários titulados, ao passo que êles são extranumerários.

Além dessa aludida diferença, há, ainda, uma outra, ressaltada pelo ilustre julgador: as carreiras de investigador e de detetives são distintas, não sendo lícito ao Judiciário fundi-las, ainda que para equiparar vencimentos, sob fundamento de igualdade de atribuições, o que seria dar valioso efeito a uma ilegalidade, uma vez que o Estatuto dos Funcionários exige que a cada carreira correspondam funções específicas.

Confirmando, assim a sentença apelada. Em outros julgamentos tenho sustentado que o contrôle judicial sobre os atos administrativos limita-se a apreciação dêles sobre o prisma da legitimidade, e não sobre o da justiça ou injustiça, oportunidade, utilidade e equidade e outros semelhantes.

No caso *sub judice* alegam os autores apelantes que o que visam, por meio desta ação, é obter uma mais equitativa remuneração de seus árduos serviços, fazendo cessar, assim, a injustiça praticada pelo Poder Executivo, não os incluindo na relação anexa à tabela baixa com o Decreto 27.867, de 1950. Ao Foder Judiciário escapa o contrôle do ato administrativo sobre tal aspecto; não lhe cabendo, também, conforme salienta a sentença recorrida, a correção de defeitos de aplicação de critérios legais, salvo quando, por falta de qualquer margem, nesse critério, para o exercício de discriminarismo da autoridade, importe a desobediência em ilegalidade. Ratifico o meu voto: nego provimento ao recurso para confirmar a sentença apelada pelos seus próprios fundamentos.

DECISÃO

(Julgamento da Segunda Turma em 23-12-52).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por decisão unânime negaram provimento ao apêlo para confirmar a sentença apelada. Os Srs. Ministros Revisor e Elmano Cruz votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu ao julgamento o Exmo. Sr. Ministro Alfrede Bernárdes.

Questões apresentadas no Concurso para Arquivista do S.P.F. - C. 267

Esta prova terá a duração de 2 horas e 30 minutos

PROVA DE TÉCNICA DE ARQUIVO

Complete os textos abaixo, escrevendo nos respectivos claros as expressões adequadas.

1. Os sistemas de arquivamento são em número de (escrever o número por extenso) _____.
2. Os métodos gerais de arquivamento são em número de (escrever o número por extenso) _____.
3. E' no método _____ que usamos pastas básicas, divisionárias e seccionais.
4. Foi o abade Rozier que teve a idéia de se servir de _____ para organizar índices.
5. Os documentos antigos eram escritos em _____ feito de peles de animais especialmente tratadas para esse fim.
6. Modernamente, conceitua-se como _____ o lugar onde é guardado um patrimônio documental.
7. Os tipos de arquivos são em número de (escrever o número por extenso) _____.
8. Os arquivos horizontais _____ são providos de bôlsas ou hastes.
9. O método alfabético pode ser _____ ou duplo.
10. No método alfabético duplo a classificação é feita por _____.

Observe as questões abaixo e escreva, ao lado de cada resposta certa, entre parêntesis, a palavra "ESTA".

1. Para a indicação de providências a serem dadas em dia certo, usamos o fichário:
cronológico ()
didascálico ()
de seguimento ()
onomástico ()
de lembretes ()
metódico ()
de organização ()
2. Quando retiramos um documento de uma pasta do arquivo, colocamos em seu lugar:
uma guia subsidiária ()
uma pasta de "FORA" ()
uma guia primária ()
uma guia básica ()
uma guia de "FORA" ()
uma pasta de extensão ()
3. Quando retiramos uma pasta do arquivo, colocamos em seu lugar:
uma guia subsidiária ()
uma guia de "FORA" ()
uma guia primária ()
uma pasta fechada ()
uma pasta de "FORA" ()
uma pasta de extensão ()
4. São atribuições específicas de um órgão de comunicações:
Fazer ofícios ()
Expedir correspondência ()
Organizar fichários ()
Redigir correspondência ()
Receber correspondência ()
Selar correspondência ()

Informar andamentos ()
Informar processos ()
Arquivar processos ()
Taxar correspondência ()

5. São alfabéticos numéricos os métodos:

Follow up ()
Variadex ()
Soundex ()
Duplex ()
Automático ()
Decimal ()
Nemônico ()
Numeralfa Rôneo ()

Responda às seguintes perguntas:

1. Que nome têm as saliências existentes na parte superior das guias e pastas? _____

2. De quantas posições é a guia cuja projeção corresponde a um quinto de sua largura? _____
3. Como se classificam os métodos de restauração e conservação? _____

4. Como se classificam os métodos de desinfecção? _____

5. O que é uma guia e para que serve? _____

Problemas:

1. No método "FOLLOW UP" usado sistematicamente convencionamos as seguintes cores para os assuntos adiante indicados:

VERDE — Pessoal;

AMARELO — Móveis e Utensílios;

AZUL — Finanças; e

ROSA — Máquinas e Aparelhos.

Que cores teriam as pastas em que guardaríamos documentos relativos a:

	Côres
Cadeiras	()
Ajustadores mecânicos	()
Cinzeiros de vidro	()
Faturas pagas	()
Escriturários	()
Ventiladores	()
Balancetes Mensais	()
Guilhotina para cortar papel (	()
Prensa	()
Cofre	()

2. Ordene, de acordo com as regras bibliográficas, os seguintes nomes:

Antônio Bento
 Belizário Lima Verde
 Benedito Di Rivera
 Centésimo Congresso de Contabilidade
 César Augusto Pena Firme
 Coronel Antônio Camisão
 Dobradora de Papel & C^o Ltd.
 Doutor Alvaro Alvim
 Epaminondas da Cunha Neto
 Eric Olson Von Steiger
 François Le Peletier
 Gastão Rodrigues & C^o
 I Congresso Anti-Alcoólico
 João Santo Ângelo
 Karl Coelho Júnior
 Madame Lupércio Ferraz
 O Jornal do Brasil
 Professor Manoel Lourenço Filho
 Praça 15 de Novembro

5.^a Convenção de Arquivistas

3. Classifique, nas linhas abaixo, pelo método "AUTOMÁTICO", os nomes de Augusto de Magalhães, Eça de Queiroz, Livro, José Andrade Belo e Gustavo Barroso, sabendo que a tabela adotada consigna os seguintes valores:

Guias Primárias: Aa = 1; Am = 2; Ba = 3; Be = 4; La = 21; Ma = 22; Qa = 29.

Guias Secundárias: A-B = 1; D-E = 3; F-G = 4; J-K = 6; L-M = 7.

4. Classifique, nas linhas abaixo, pelo método "SOUND-DEX", os nomes João Awahy, Lourenço de Matos Meyoás, José Joaquim Jó, Felipe Anglicano Few e Melvil Dewey.

5. Classifique, de um lado, pelo método "DECIMAL" e, do outro, pelo método "DUPLEX", os nomes abaixo:

200 Serviço de Comunicações	2
Chefe	
Secretária	
Secção de Recebimento	
Secção de Expedição	
Secção de Informações	
Arquivo	
Secção de Preparo	
Turma de desinfecção	
Turma de classificação	
Secção de Guarda	

ARQUIVISTA DO S.P.F. — C. 267

Esta prova terá a duração de 3 horas

PROVA DE CONHECIMENTOS GERAIS

MATEMÁTICA

Resolva as questões abaixo. Faça os cálculos, com clareza, nos espaços em branco que vêm depois de cada questão. Coloque as respostas sobre as linhas pontuadas.

I) Complete:

- a) $154 - 143: 11 = \dots\dots\dots$
 b) $2670356: 89 = \dots\dots\dots$

- c) $3,5 - 2,009 = \dots\dots\dots$
 d) $4,35 \times 0,0006 = \dots\dots\dots$
 e) $2: 0,05 = \dots\dots\dots$

$$f) \frac{1}{3} + \frac{2}{5} + \frac{5}{6} = \dots\dots\dots$$

$$g) \frac{4}{9} : \frac{8}{15} = \dots\dots\dots$$

$$h) 3 - 2 \frac{4}{5} = \dots\dots\dots$$

Espaço para os cálculos:

II) Complete:

- a) $0,5 \text{ dam} + 3,2 \text{ m} - 85 \text{ cm} = \dots\dots\dots$
 b) $48 \text{ cm}^2 = \dots\dots\dots \text{ m}^2$
 c) $3,52 \text{ ha} = \dots\dots\dots \text{ dm}^2$
 d) $45,8 \text{ st} = \dots\dots\dots \text{ dm}^3$
 e) $5,672 \text{ m}^3 = \dots\dots\dots \text{ dl}$
 f) $4000 \text{ dag} = \dots\dots\dots \text{ kg}$

Espaço para os cálculos:

III) Complete:

- a) Um corte de fazenda com 2,7 m custa 450 cruzeiros. O preço de 4,2 m da mesma fazenda é $\dots\dots\dots$ cruzeiros.
 b) Um trem, com a velocidade de 60 quilômetros por hora, percorreu uma determinada distância em 44 minutos. Com a velocidade de 48 quilômetros por hora, a mesma distância seria percorrida em $\dots\dots\dots$ minutos.

Espaço para os cálculos:

IV) Complete:

- a) 22% de 1650 = $\dots\dots\dots$
 b) 15% de 14,2 = $\dots\dots\dots$
 c) $\dots\%$ de 360 = 13,68
 d) 20% de $\dots\dots\dots$ = 90

Espaço para os cálculos:

V) Resolva:

- a) Dividir o número 210 em partes diretamente proporcionais a 2, 5 e 7.

Resposta: 1.^a parte = $\dots\dots\dots$
 2.^a parte = $\dots\dots\dots$
 3.^a parte = $\dots\dots\dots$

Espaço para os cálculos:

- b) Dividir o número 305 em partes inversamente proporcionais

$$a) \frac{2}{3}, \frac{4}{5} \text{ e } \frac{3}{7}$$

Resposta: 1.^a parte = $\dots\dots\dots$
 2.^a parte = $\dots\dots\dots$
 3.^a parte = $\dots\dots\dots$

Espaço para os cálculos:

NOÇÕES DE ESTATÍSTICA

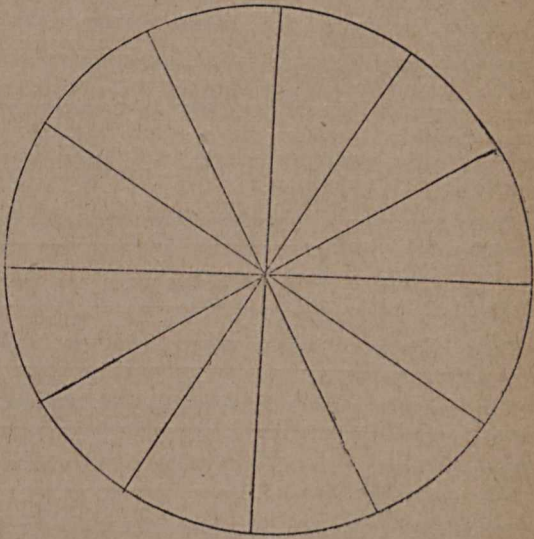
As notas dos candidatos ao concurso X foram assim distribuídas:

Notas	Frequência
15	2
21	3
25	3
31	4
42	8
50	13
53	15
65	9
73	7
86	5
88	4
92	2

3. Utilizando o círculo abaixo, faça um gráfico em setores que represente a seguinte distribuição:

Produção mundial do produto X no ano de 1952.

REGIÕES	PRODUÇÃO (toneladas)
América do Norte.....	900
Europa.....	450
América do Sul.....	300
Outras regiões.....	150



1. Tendo em vista a distribuição acima, complete os enunciados que se seguem:
- A média aritmética é
A moda é
A mediana é
O desvio padrão é
Espaço para os cálculos:
2. Com os mesmos dados da distribuição anterior, organize uma distribuição de frequência por classes de valores, observando as normas e resoluções do I.B.G.E. para apresentação de quadros estatísticos.
- Faça o intervalo de classe igual a 10.

Questões apresentadas no Concurso para
Escrivário do S.P.F. - C. 263

PROVAS DE PORTUGUÊS, MATEMÁTICA, GEOGRAFIA DO BRASIL
E NOÇÕES ELEMENTARES DE DIREITO

Duração total: 4 horas

PORTUGUÊS

Abaixo o candidato encontrará uma série de palavras, havendo adiante de cada uma delas uma linha pontilhada. Nesta linha, escreva a palavra certo ou errado, caso a palavra lhe pareça corretamente grafada ou não.

1. Magestade
2. Rejeitar
3. Organização
4. Analizar
5. Apanágio
6. Ritmo

Pluralize as palavras abaixo, respeitando a acentuação, pois a má acentuação ou falta de acentuação, quando fôr o caso, implica perda do ponto correspondente.

7. o guarda-fio
8. o desvão
9. a reunião
10. o fútil
11. o tórax

No grupo que se segue, o candidato encontrará uma série de palavras grifadas. Na linha em branco ao lado delas, o candidato deverá escrever um adjetivo ou um advérbio, conforme o caso, que, por si só, signifique a mesma coisa que as palavras grifadas.

Ex.: Guerra sem derramamento de sangue — Guerra incurtenta.

12. luta com assassínio de irmãos — luta
13. lei que impõe penas — lei
14. fôrça superior à capacidade do homem — fôrça
15. trabalho feito dia a dia — trabalho feito
16. estudos conforme à ciência do direito — estudos

Em cada frase do grupo abaixo, o candidato encontrará dois pronomes oblíquos grifados. Se ambos estiverem colocados corretamente, escreva, na linha em branco que se vê adiante de cada frase, a palavra certo. Em caso contrário, isto é, se ambos estiverem colocados erradamente ou mesmo um dêles, escreva a palavra errado.

17. Mostre-me o processo que acabo de pedir-lhe. —
 18. Caber-nos-ia a tarefa de elaborar o parecer no processo que ser-nos-ia indicado. —
 19. Se tu abstiveres-te de vícios, te daremos o prometido. —
 20. Perdoar-lhes-ei desde que me provem sua inocência. —
 21. Há muitas décadas que gerações de professores vêm procurando refazer e aprimorar o caráter dos alunos, sem exagerar-lhes as qualidades, mas corrigindo-lhes as possíveis falhas. —
 22. Asseguro-te que irei amanhã mesmo visitar-te. —
 23. O D.A.S.P. tinha dado-lhe parecer favorável, num processo em que se tinha dúvida acentuada. —
- Em cada frase do grupo abaixo, o candidato encontrará dois aa grifados. Se ambos estiverem corretamente grafados no que se refere à crase escreva a palavra certo. Em caso contrário, isto é, se ambos ou um dêles não estiverem escritos corretamente, escreva, na linha colocada após cada frase, a palavra errado.
24. Como responder a tamanha afronta sem arriscar-me a uma polêmica? —
 25. A que pessoa te referes? Refiro-me à que se vem aproximando de nós. —
 26. Falta à Bahia de hoje a pompa do antigo império. —
 27. Não assististe a nossa reunião mas não faltaremos à tua. —
 28. Digo-lhe muito à puridade, nunca fui a cidade tão bela como São Paulo. —
 29. Custou a crer que não respondas as cartas que recebes. —
 30. Não nos devemos ater às questões de somenos importância, mas estudar aquelas de grande magnitude. —

O candidato encontrará abaixo um grupo de frases. Em cada uma delas há uma palavra grifada; se ela estiver certa no que se refere à concordância escreva na linha adiante de cada frase a palavra certo; em caso contrário escreva a palavra errado.

31. Um e outro arcebispos foi à Igreja. —
32. E' proibida a entrada. —
33. Ele e tu ireis ao cinema —
34. Tudo são alegrias no seio daquela família. —
35. Suor e lágrima derramado em virtude do trabalho ingrato. —

Conjuguem nos tempos indicados os verbos abaixo, observando a acentuação pois qualquer erro desta natureza importa em perda de pontos. Em cada verbo só se levará em conta a conjugação inteiramente correta.

36. Expelir

(Indicativo Presente)

37. Abolir

(Indicativo Presente)

38. Enxaguar

(Presente do Subjuntivo)

A seguir o candidato encontrará uma série de frases com orações grifadas. Abaixo, devidamente numerada, encontrará o candidato uma classificação para essas orações. Escreva nos parêntesis que precedem cada frase e número que corresponda à verdadeira classificação da oração.

39. () Mandei-lhe uma fruta cujo nome ignoro.
- () Comprei a casa onde moro.
- () Tendo passado a ponte penetrei na cidade.
- () A verdade é que ninguém o tolera.
- () Vou-me embora antes que ele chegue.

1. Oração adjetiva
2. Oração adverbial temporal
3. Oração substantiva objetiva direta
4. Oração substantiva predicativa
5. Oração adverbial causal
6. Oração adverbial modal
7. Oração adverbial proporcional

MATEMÁTICA

Desenvolva nos espaços indicados para os cálculos as expressões que se seguem, escrevendo os resultados sobre os pontilhados correspondentes: (Faça os cálculos com ordem e clareza).

1. $(102.851 - 93.465 + 7.389) : 671 - 25 = \dots$

Espaço para o desenvolvimento e cálculos:

2. $(3 \frac{3}{4} : \frac{1}{0,48} - 0,2) : 1 \frac{3}{5} = \dots$

Espaço para os cálculos:

3. $\sqrt{5^4 \times 7^2 \times 13^2} - \sqrt{5.175.625} = \dots$

Cálculos aqui:

4. Complete as equivalências abaixo, escrevendo sobre os pontilhados os valores que convêm a cada uma:

30 cm =	dam
0,02 ha =	m ²
5000 cm ³ =	dl
0,25 kg =	cg
0,018 hl =	ml

5. Preencha os pontilhados com os valores que satisfazem a cada uma das equivalências seguintes:

- a) 0,5% de Cr\$ 24.000,00 = Cr\$.....
- b)% de 3.100 = 217

Cálculos aqui:

Resolva, nos espaços que se seguem, cada um dos problemas abaixo, escrevendo as respostas sobre os pontilhados correspondentes:

6. Dividindo-se 360° em partes proporcionais a 2 e

$$2 \frac{1}{2}, \text{ obtém-se respectivamente } \dots \text{ e } \dots$$

Cálculos aqui:

7. Colocada a juros simples, à taxa de 0,6% ao mês, a importância de Cr\$ 800,00 produz, em 2 anos e 6 meses, os juros de Cr\$.....

Cálculos aqui:

8. Em relação a dois funcionários que completam igual e determinado tempo de serviço as gratificações adicionais a eles devidas são proporcionais aos seus vencimentos. Isto pôsto, se um funcionário — que vence, ao completar 20 anos de serviço, Cr\$ 3.620,00 mensais — tem direito à gratificação adicional de Cr\$ 543,00, outro — que faz jus, no fim de igual período, à adicional de Cr\$ 774,00 — deverá ter o vencimento de Cr\$

Cálculos aqui:

GEOGRAFIA DO BRASIL

Preencha os claros com as expressões convenientes:

- O ponto culminante do Brasil é o _____, situado na Serra _____.
- A Serra dos Órgãos pertence à Serra _____, enquanto que a de Parapiacaba pertence à Serra _____.
- A Serra de Baturité encontra-se no Estado _____.
- A Serra de Paracaima pertence ao Maciço _____, cujo ponto culminante é o _____.
- O Brasil possui um litoral que é um dos maiores do mundo e que se estende desde a foz do rio _____ até a barra do arroio _____.
- A ilha de S. Luiz, no litoral maranhense, fica situada entre as baías de _____ e _____.
- O Brasil se limita com todos os países da América do Sul excetuados o _____ e o _____.
- O arroio Chuí serve de limite entre o Brasil e o _____, enquanto que o rio Iguaçu separa o Brasil da _____.
- Os quatro povos que deram ao Brasil maior número de imigrantes são o _____, o _____, o _____ e o _____.
- O Brasil possui _____ Estados, um _____ e _____ Territórios.
- A seguir você encontrará, na coluna à esquerda, o nome de algumas estradas de ferro e à direita o nome de vários Estados. Coloque no parêntese que precede cada estrada de ferro o número correspondente a um Estado que ela atravessa:

() E.F. Tocantins	1. Paraná
() E.F. Sorocabana	2. Pernambuco
() E.F. Mate-Laranjeira	3. Pará
() E.F. Tereza Cristina	4. Santa Catarina
() The Great Western of Brazil Railway	5. São Paulo
- O Estado que possui maior rede rodoviária é _____.
- O principal porto brasileiro em exportação é _____, enquanto que _____ é o principal em importação.
- O porto de Corumbá está situado no rio _____.
- O Estado _____ é o principal centro industrial do Brasil.
- Abaixo você encontrará, na coluna à esquerda, alguns produtos de origem vegetal e, na coluna à direita, o nome de alguns Estados. Coloque dentro do parêntese que precede cada produto o número correspondente ao Estado que é seu maior produtor.

() Mandioca	1. Pernambuco
() Algodão	2. Maranhão
() Milho	3. Paraná
() Cana de açúcar	4. São Paulo
() Fumo	5. Minas Gerais
() Mate	6. Rio Grande do Sul
() Babaçu	7. Bahia
() Carnaúba	8. Piauí

NOÇÕES ELEMENTARES DE DIREITO

- O funcionário que passar a ter exercício em nova sede terá direito a _____, que não poderá exceder a _____.
- Os cargos públicos, observadas as condições prescritas em lei e regulamento, são acessíveis a _____.
- O órgão centralizador das compras, no serviço público federal, é o _____.
- O funcionário perderá o cargo, mesmo contra a própria vontade:
 - quando vitalício, _____
 - quando estável,
 - _____
 - _____
 - _____
- São formas de provimento e também de vacância dos cargos públicos _____ e _____.
- O órgão colegial, que tem por fim promover a melhor coordenação e maior eficiência dos órgãos interessados em pessoal, chama-se _____ e é presidido pelo _____.
- Os ensaios para especificação e padronização do material destinado ao serviço público federal são feitos pelo _____, órgão do Ministério _____.
- O Tribunal de Contas é órgão auxiliar do _____.
- Indique se cada uma das proposições abaixo é falsa ou verdadeira, colocando F ou V entre os parêntesis da esquerda:
 - () — Homologado o concurso serão exonerados apenas os interinos que nêle não se habilitaram.
 - () — Dar-se-á a exoneração, a pedido do funcionário ou "ex-officio".
 - () — E' proibido levar à conta de férias qualquer falta ao trabalho.
 - () — Pelo exercício irregular de suas atribuições, o funcionário não responde nem civil nem penalmente, mas apenas administrativamente.
 - () — A licença, sem remuneração, para tratar de interesses particulares, está sempre sujeita ao interesse do serviço.
- Compete à _____ do _____ elaborar, anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária do Poder Executivo.
- Abaixo, à esquerda, estão cinco modalidades de provimento de cargos públicos. Coloque sobre os traços, à direita, as modalidades, correspondentes, de provimento das funções de extranumerário:

Nomeação	_____
Promoção	_____
Transferência	_____
Readmissão	_____
Reversão	_____
- Entre as proposições abaixo, só há três certas. Assinale-as, colocando um X entre os parêntesis da esquerda. Assinale apenas três.
 - () — O extranumerário, habilitado em prova pública, adquire estabilidade depois de dez anos de serviço.

- () — Somente depois do primeiro ano de exercício, adquirirá o servidor direito a férias.
- () — O funcionário, quando nomeado em virtude de concurso, adquire estabilidade, depois de dois anos de exercício.
- () — Quando nomeado em caráter efetivo, sem concurso, o funcionário adquire estabilidade após cinco anos de exercício.
- () — O funcionário interino não pode ser exonerado, nem demitido, sem prévio inquérito administrativo.
13. Exigir, para si ou para outros, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida constitui crime de _____.
14. Que acontecerá se o orçamento não fôr enviado à sanção até 30 de novembro? _____
15. Qual é o órgão que, na maioria dos Ministérios civis, se encarrega das atividades-meio? _____
16. Constitui crime de _____ patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração Pública, valendo-se da qualidade de funcionário.
17. Assinale com um X as penas disciplinares:
- () — Demissão
- () — Remoção
- () — Exoneração
- () — Suspensão
18. Indique se cada uma das questões abaixo é falsa ou verdadeira, colocando F ou V entre os parênteses da esquerda:
- () — O tempo de licença para tratamento da própria saúde não se desconta para fins de promoção.
- () — A licença à gestante é concedida sem quaisquer descontos, quer de vencimentos, quer de tempo de serviço.
- () — O tempo de serviço conta-se a partir do exercício e não da posse.
- () — A licença por motivo de doença em pessoa da família não poderá exceder a doze meses.
- () — A licença a funcionário convocado para a prestação de serviço militar obrigatório não pode exceder a vinte e quatro meses.
19. Assinale, entre os Ministérios abaixo discriminados, aqueles que têm Departamento de Administração:
- () — Agricultura () — Aeronáutica
- () — Fazenda () — Educação e Saúde
- () — Relações Exteriores () — Justiça
20. Indique o nome completo dos órgãos do D.A.S.P. incumbidos:
- a) de selecionar candidatos para o serviço público; _____
- b) de estimar a receita pública; _____
- c) de realizar os cursos de interesse geral da administração pública; _____
- d) de estudar e propor planos de remuneração das funções e cargos públicos; _____
21. A Presidência da República compõe-se de Gabinete _____ e Gabinete _____.
22. Marque com F ou V cada uma das proposições que se seguem, conforme a considere falsa ou verdadeira:
- () — Para efeito de aposentadoria, não se conta o tempo de serviço estadual ou municipal.
- () — Funcionário interino não pode ser promovido.
- () — Só os Ministros de Estado podem ordenar a prisão preventiva.
- () — A aposentadoria por limite de idade não é compulsória, quando o servidor ainda está perfeitamente válido.
- () — As atribuições de uma carreira podem ser cometidas, indistintamente, a qualquer dos seus ocupantes.
- () — Os ocupantes das classes inferiores de uma carreira estão subordinados aos das classes superiores.

“Ensaaios de Administração”

O SERVIÇO de Documentação do D.A.S.P. lançará dentro em breve uma nova série de publicações — os “Ensaaios de Administração”, destinados a preencher séria lacuna de nossas letras administrativas.

Há, como se sabe, tremenda escassez de obras sobre técnica de administração e organização do trabalho, em língua portuguesa. Os cursos especializados do D.A.S.P., os da Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação “Getúlio Vargas”, foram sempre obrigados ao fornecimento de apostilas mimeografadas de aulas, a fim de suprir a carência de bibliografia especializada.

Em face dessa situação, a Escola Brasileira de Administração Pública lançou recentemente, os seus “Cadernos de Administração”. No encalço dos mesmos objetivos, o Serviço de Documentação do D.A.S.P. planejou a série a que estamos nos referindo, que deverá conter pequenas monografias, elaboradas por especialistas

nos diversos setores ligados às atividades-meios do Estado.

Representa, essa medida, mais um passo no sentido de facilitar o desenvolvimento da nossa cultura administrativa, visto como a mais volumosa bibliografia sobre ciência e técnica de administração é de origem norte-americana e, consequentemente, escrita em inglês, o que sobremodo dificulta o estudante brasileiro.

A matéria dos ENSAIOS, segundo está programada, deverá conter-se numa extensão aproximada de 80 páginas, tamanho ofício, datilografadas em espaço dois. Tal medida parece ideal para comportar um tratamento adequado dos assuntos de interesse.

Haverá de parte da direção dos ENSAIOS cuidado especial na seleção da matéria e na escolha dos autores, para que os trabalhos possam constituir, de fato, estudos inéditos e pesquisas originais, capazes de representar subsídio de efetivo valor para os estudiosos.

“História Administrativa do Brasil”

Outro lançamento programado para o próximo ano pelo Serviço de Documentação do D.A.S.P. é o da “História Administrativa do Brasil”, cuja elaboração foi confiada a professores e historiadores, que já se encontram em plena atividade.

O esquema geral do trabalho, que abrangerá as atividades administrativas do país desde o descobrimento até os nossos dias, está assim planejado, em cinco tomos:

TOMO I

- I — Preliminares européias
- II — A administração Manuelina
- III — A política administrativa de D. João III

TOMO II

- IV — A União Ibérica
- V — O Brasil holandês
- VI — Política administrativa da Restauração

TOMO III

- VII — A política Pombalina
- VIII — O Brasil sede da monarquia

TOMO IV

- IX — O Império: regime da Carta de 1824
- X — A reforma constitucional
- XI — O parlamentarismo

TOMO V

- XII — República: A Constituição de 1891
- XIII — A reforma de 1926

TOMO VI

- XIV — A revolução de 1930
- XV — A Constituição de 1934
- XVI — O Estado Novo
- XVII — A Constituição de 1946.

A matéria que será incluída nos dois primeiros tomos, já em elaboração, foi confiada aos seguintes professores:

- I — *Preliminares européias* — HÉLIO DE ALCÂNTARA AVELLAR
- II — *Administração Manuelina* — ALFREDO D'ESCRAGNOLLE TAUNAY
- III — *A política administrativa de D. João III* — VICENTE TAPAJÓS
- IV — *A União Ibérica* — J. A. LIBÂNIO GUEDES

V — *O Brasil Holandês* — JOAQUIM RIBEIRO.

Desenvolvida dentro de um esquema dicotômico — cronológico e temático a "História Administrativa do Brasil" será um estudo da evolução das técnicas e métodos administrativos através dos tempos brasileiros, e analisará a influência estrangeira recebida de holandeses, portugueses, franceses, ingleses e norte-americanos.

Prêmio Sul-América — 1954

DEFINIÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE TRANSPORTE

O Instituto Brasileiro de Educação, Ciência e Cultura (IBECC), Comissão Nacional da UNESCO, abriu as inscrições para o concurso *Prêmio Sul-América* — 1954, destinado ao melhor trabalho, escrito em português, sobre o tema: *Definição de uma política nacional de transporte*.

Os trabalhos deverão ser de caráter técnico ou científico e de autoria de brasileiro, sendo admitidos trabalhos em colaboração, inclusive com co-autoria estrangeira. Deverão ser originais e inéditos, em três exemplares dactilografados, papel tamanho ofício, espaço dois, mínimo de 80 páginas.

Os trabalhos deverão ser apresentados sob pseudônimo e, em envelope a parte, a ser entregue fechado, contendo no subscrito o mesmo pseu-

dônimo, uma folha com o nome completo e endereço do ou dos concorrentes. O prazo será até 31 de março de 1955; para os candidatos não residentes no Rio de Janeiro, serão considerados como chegados dentro do prazo os originais que trouxerem o carimbo do correio até aquela data. O endereço para entrega é: Secretaria do IBECC — Palácio Itamarati — Rio de Janeiro.

A Diretoria do IBECC organizará uma Comissão composta de pessoas idôneas, de competência notória, de preferência membros do Instituto, para julgar os trabalhos e indicar o premiado. Não serão publicados os nomes dos autores não premiados.

O prêmio constará de um diploma, assinado pelo Presidente do IBECC e membros da Comissão Julgadora, e de Cr\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzeiros) em dinheiro, sendo a entrega realizada, em sessão solene, no Palácio Itamarati.

Publicações do D.A.S.P. — Local de Distribuição

A fim de melhor atender ao público, o Serviço de Documentação vem de instalar no hall do sexto andar do Palácio da Fazenda, à esquerda dos elevadores, o seu posto de distribuição de publicações editadas pelo D.A.S.P. No local, encontra-se uma lista das publicações disponíveis e

um funcionário para atender aos interessados. As pessoas que não puderem comparecer pessoalmente, poderão dirigir-se por escrito ao Diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P. — Palácio da Fazenda — 6.º andar — Rio de Janeiro.

Turma de Orientação e Reclamações do D.A.S.P.

Continua funcionando no hall do sexto andar do Palácio da Fazenda, a T.O.R., serviço especializado do D.A.S.P. para informar e orientar o público sobre problemas de Administração Pública em Geral, especialmente os da

alçada do Departamento. As pessoas que não puderem dirigir-se pessoalmente poderão fazê-lo por escrito para o Diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P. — T.O.R. — Palácio da Fazenda — 6.º andar — Rio de Janeiro.

Publicações Recebidas

Recebemos e Agradecemos

- Aviação* — Agosto de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- Américas* — União Pan-americana, outubro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- Arquivos* — Faculdade de Higiene e Saúde Pública da Universidade de São Paulo, junho de 1954, São Paulo, Brasil.
- Bibliografia Brasileira de Educação* — I.N.E.P., Ministério da Educação e Cultura, março de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- Boletim de la Oficina Sanitaria Panamericana* — Pan American Sanitary Bureau, julio-diciembre de 1954, Washington, D.C., U.S.A.
- Boletin Estadístico* — Ministério de Hacienda, Economía y Prevision, 1953, Buenos Aires, Argentina.
- Boletin Brasilenio* — Escritório Comercial do Brasil, setiembre de 1954, Asuncion, Paraguai.
- Boletim de Informações Argentinas* — Escritório Comercial do Brasil, julho e agosto de 1954, Buenos Aires, Argentina.
- Boletim Chileno* — Escritório Comercial do Brasil, agosto e setembro de 1954, Santiago do Chile.
- Boletim da Associação Comercial do Maranhão* — Março a maio de 1954, São Luís, Maranhão. Também um exemplar de Edição Comemorativa do I Centenário da Criação da Comissão da Praça.
- Boletim da Associação Comercial de Niterói* — Maio e junho de 1954, Niterói, Rio de Janeiro.
- Comércio Internacional* — Banco do Brasil, agosto de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- Câmara de Comércio e Indústria do Brasil* — Agosto de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- Boletim Informativo* — Bôlsa de Mercadorias da Bahia, agosto de 1954, Bahia, Brasil.
- Boletim da Associação dos Empregados no Comércio* — Outubro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.
- Chronique de L'Organisation Mondiale de La Santé* — Organisation Mondiale de La Santé, Genève, Suisse.
- Cemento Portland* — Julio de 1954, Buenos Aires, Argentina.
- Carta Semanal* — Associação Comercial de Minas, setembro e outubro de 1954, Belo Horizonte, Minas Gerais.
- Holland Shipping and Trading* — Julho e agosto de 1954, Rotterdam, Holanda.
- Investigações* — Outubro a dezembro de 1954, São Paulo, Estado de São Paulo.
- Idort* — Maio de 1954, São Paulo, Estado de São Paulo.
- Informativo Bibliográfico* — Facultad de Ciencias Economicas, Comerciales y Politicas, julio de 1954, Buenos Aires, Argentina.
- Jurisprudência e Doutrina* — José Josino da Costa, outubro a dezembro de 1953, Fortaleza, Ceará.
- Legislação do Trabalho* — Agosto e setembro de 1954, São Paulo, Estado de São Paulo.

Mensagem Econômica — Agosto de 1954, Belo Horizonte, Minas Gerais.

New — July and August 1954, Ottawa, Canadá.

Noticiário — Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia, Montevideo, Uruguay.

Nossa Estrada — Setembro de 1954, São Paulo, Brasil.

Notícias de Portugal — Secretariado Nacional de Informação, setembro e outubro de 1954, Lisboa, Portugal.

O Problema da Alimentação no Brasil — Relatório de Klein & Saks, Comissão do Desenvolvimento Industrial, 1954, Rio de Janeiro Brasil.

Paraná Econômico — Agosto e setembro de 1954, Curitiba, Paraná.

Revista da Ordem dos Advogados — Agosto de 1954, São Paulo, Estado de São Paulo.

Revista de Química e Farmácia — Outubro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.

Revista de Intendência da Aeronáutica — Agosto de 1954, Rio de Janeiro.

Red Tape — September 1954, London, England.

Revista do IRB — Outubro de 1954, Rio de Janeiro.

Revista da Universidade Católica de São Paulo — Setembro de 1954, São Paulo, Estado de São Paulo.

Revista das Faculdades Campineiras — Setembro de 1954, Campinas, Estado de São Paulo.

Revista de La Facultad de Economía y Finanzas — Enero a junio de 1954, Oruro, Bolivia.

Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Sociales — Enero a marzo de 1954, Montevideo, Uruguay.

Revista de Engenharia Militar — Julho a agosto de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.

Revista de Finanças Públicas — Setembro e outubro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.

Revista do Sindicato dos Contabilistas do Rio de Janeiro — Setembro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.

Revista do Conselho Nacional de Economia — Julho e agosto de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.

Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda — Agosto e setembro de 1954, Rio de Janeiro.

Saúde — Serviço Nacional de Educação Sanitária, agosto e setembro de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.

Sanevia — Departamento Nacional de Obras de Saneamento, agosto de 1954, Rio de Janeiro, Brasil.

Social Security Bulletin — Social Security Administration, July and August of 1954, Washington, D.C., U.S.A.

The Establishment of a Public Administration Training Program — The Institute of Inter-American Affairs, Report prepared by Elwyn A. Mauck, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil.

Universidad — Universidad Nacional del Litoral, julio de 1954, Santa Fé, Republica Argentina.

Universidad de Antioquia — Marzo y abril de 1954, Medellin, Colombia.

Vida Universitária — Universidad de La Habana, julio de 1954, La Habana, Cuba.

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL — 1955

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I — 1937-1938

- Vol. I — novembro-37 (esg.), janeiro, fevereiro (esgotados), março.
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados);
- Vol. III — julho e agosto (esgotados); setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.).

ANO II — 1939

- Vol. I — janeiro, fevereiro-março (esgotados).
- Vol. II — abril-maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho-agosto, setembro (esgotados).
- Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esgotados).

ANO III — 1940

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho, agosto (esgotados); setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro (esgotados); dezembro.

ANO IV — 1941

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO V — 1942

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — (julho, esg.), agosto (setembro, esg.).
- Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro.

ANO VI — 1943

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
- Vol. II — abril (maio e junho esgotados).
- Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VII — 1944

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — (julho e agosto esgotados), setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VIII — 1945

- Vol. I — (janeiro esg.), fevereiro, (março esg.).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
- Vol. IV — (outubro esg.), novembro, (dezembro esgotado).

ANO IX — 1946

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esg.).
- Vol. II — abril (maio e junho esgotados).
- Vol. III — julho (agosto-setembro esg.).
- Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esg.).

ANO X — 1947

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril.
- Vol. II — maio-junho, julho-agosto (esgotados).
- Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro (esgotados).

ANO XI — 1948

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril (esg.).
- Vol. II — maio-junho, (julho-agosto esgotado).
- Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro (esgotados).

ANO XII — 1949

- Vol. I — janeiro (fevereiro e março esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho, agosto (setembro esgotado).
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIII — 1950

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril (maio e junho esgotados).
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XIV — 1951

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro (dezembro esg.).

ANO XV — 1952

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro, março (esg.).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
- Vol. IV — outubro, novembro (dezembro esg.).

ANO XVI — 1953

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XVII — 1954

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro.



Flagrante colhido no Ministério da Guerra quando o Presidente da República, Sr. João Café Filho, recebia as insígnias da Grã-Cruz da Ordem do Mérito Militar das mãos do Sr. Ministro da Guerra, gen. Henrique Baptista Duffles Teixeira Lotti.