

REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO



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 XII

JUNHO DE 1949

Vol. II - N. 3

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
O sentido da reforma parcial do Regimento da Câmara	3
TÓPICOS	
O Estatuto dos Servidores Públicos	5
Parecer do Deputado Raul Barbosa	5
Assistência Social	6
O Fundo Monetário Internacional	7
COLABORAÇÃO	
Os antecedentes teóricos da reforma administrativa no Brasil — RENATO BIAO DE CERQUEIRA	9
Pluralidade de aspetos do orçamento — JOSÉ V. O. MARTINS	17
O Bureau do Orçamento dos Estados Unidos — HENRY REINING JR. (Trad. de Alexandre Morgado Mattos)	21
Fertilização do solo na política agrária brasileira — BERNARDO CORÉ	25
Os diplomas de propriedade industrial incorporados ao patrimônio nacional — THOMAS LEONARDOS	30
O espectro de Malthus — MARIA DE LOURDES MODIANO	32
ADMINISTRAÇÃO LOCAL	
O Governo Federal e os problemas municipais — DESIRÊ G. SILVA	36
ADMINISTRAÇÃO GERAL:	
Organização	
Princípios de Organização — MOONEY E REILEY (Trad. de Espírito Santo Mesquita)	38
Orçamento	
Especificação orçamentária — JOSÉ SADI NETO	43
Pessoal	
Das responsabilidades dos servidores públicos — JOSÉ MEDEIROS	46
Seleção	
A questão do tipo multipla escolha — BELMIRO SIQUEIRA	48
ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL:	
O genocídio — ISIDORO ZANOTTI	52
DOCUMENTÁRIO	
A biblioteca da A.S.C.B. — (Reportagem de J. GUILHERME DE ARAGÃO)	58
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA:	
Direito à opinião e lei de imprensa — OLIVEIRA E SILVA	63
Pareceres e julgados	64
DECRETOS E DECISÕES ADMINISTRATIVAS /	89
PODER LEGISLATIVO	100
NOTAS:	
Curso para fazendeiros do Ministério da Agricultura	104
Reforma do Regimento da Câmara	105
Reunião de Prefeitos e Vereadores	107
"Engenharia e Obras"	107
Publicações recebidas	108
Índice da Revista do Serviço Público por assuntos (Continuação)	108

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n.º 1870, de 14 de dezembro de 1939)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Edifício da Fazenda-6.º andar — Sala 619

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação..... 22-9961 Ramal 529
Administração..... 22-9961 Ramal 527
Expedição..... 22-9961 Ramal 555

Enderêço telegráfico: REVIDASP

Diretor — IBANY DA CUNHA RIBEIRO

Redator-chefe — Espírito Santo Mesquita

Secretário — Wanda Silva Wolter

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.

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

O sentido da reforma parcial do Regimento da Câmara

O BRIGADA a prazos rígidos, a discussão da Proposta Orçamentária pelo Congresso Nacional exige a adoção de um sistema de normas capazes de possibilitar resulte eficaz e fecundo o trabalho dos representantes do povo, de tal forma que a lei de meios seja enviada à sanção presidencial imune dos danos causados pela pressa, sem prejuízo das legítimas prerrogativas que o regime democrático faz atuantes através do Legislativo.

A revisão parlamentar operada sobre a Proposta Orçamentária, além de constituir uma excelente oportunidade para o exame de quanto foi feito e como e de quanto deixou de ser realizado e por que, vale como contróle prévio da administração federal, pela dosagem de créditos, face aos programas formulados pelo Executivo.

Outrossim, a defesa dos interesses locais, que tem de ser conjugada e posta em harmonia com os interesses e possibilidades nacionais, exige o máximo de cuidado, de acuidade, de devotamento, de patriotismo e tantas vêzes de espírito de renúncia por parte dos membros das casas do Congresso.

Tudo isso não será possível — perdendo-se em parte, quando não em sua totalidade, o trabalho do Legislativo —, se o seu desenvolvimento não se conformar com dispositivos regimentais sadios, a cuja inexistência corresponderá sempre um orçamento defeituoso, com graves repercussões sobre a eficiência da gestão dos negócios públicos e sobre o crédito do regime.

Não foram outras, por certo, as cogitações da atual Mesa da Câmara dos Deputados ao propor e ver aprovada recente alteração do Regimento respectivo, na parte que diz respeito à discussão do orçamento. Já a Proposta Orçamentária para o exercício de 1950 será analisada segundo as novas diretrizes.

E' sabido que no Brasil o ano financeiro não coincide com o ano civil e que, por mandamento constitucional, a Proposta Orçamentária deve ser apresentada, pelo Chefe do Poder Executivo, à Câmara dos Deputados, dentro de dois meses após a abertura dos trabalhos legislativos, tanto vale dizer, até 15 de maio de cada ano (Art. 87, XVI). Por sua vez, o Congresso deve enviar a Proposta, já revista, à sanção do Presidente da República, até 30 de novembro (Art. 74).

Se ao Legislativo coubesse única e exclusivamente a tarefa de participar, na esfera de suas atribuições específicas, do processo

orçamentário, é evidente que tais prazos não iriam valer como causas de imperfeição ou retardamento. Em verdade, há inúmeras responsabilidades a atender, vultosos problemas a cuidar, há toda a vida do País a exigir vigilância e análise, há códigos a discutir, há todo um mundo de temas a congestionar as agendas das comissões especializadas. E convém ainda insistir acerca de datas: o Congresso reúne-se ordinariamente de 15 de março a 15 de dezembro (Const. Fed., art. 39). Como satisfazer a tantos encargos, e como, ao mesmo tempo, fazer bons orçamentos, se o tempo não fôr bem aproveitado?

Esse o sentido da presente reforma parcial do Regimento da Câmara. E nessa reforma, a resposta desejada.

E' de esperar, pois, que, segundo o ritmo ora fixado, em tempo receba o Senado o Projeto de Orçamento, em que se cristalizam os debates e conclusões da Câmara.

O regime democrático é suscetível de evoluir constantemente, pela serena e honesta compreensão de suas próprias e naturais imperfeições — inevitáveis onde quer que esteja o trabalho dos homens. Reconhecê-lo importa em evitar suceda este ano o que ocorreu em 48: enquanto a Câmara dos Deputados teve cerca de seis meses para discutir a Proposta, contou o Senado Federal com apenas vinte dias para desincumbir-se de sua missão.

A Mesa da Câmara, com o apoio unânime dos Srs. deputados, compreendeu objetiva e lúcidamente a questão.

O Novo Estatuto dos Funcionários Cíveis

Após um longo período de silêncio, o novo Estatuto dos Funcionários Cíveis passou a figurar na agenda dos trabalhos legislativos. Inicialmente houve o empenho de alguns representantes que, em atenção às reclamações insistentemente surgidas em torno do andamento da matéria, trataram de reencetar o exame do projeto apresentado pelo próprio Poder Legislativo, em substituição ao que fôra elaborado pela Associação dos Servidores Cíveis do Brasil, durante a gestão do Sr. Gabriel Monteiro da Silva.

Agora, porém, surge a exame a questão do mérito do projeto que foi perfilhado pela Câmara dos Deputados. Neste particular, há diversidade de opiniões. Um fato, porém, permanece no consenso geral dos que tiveram contacto com a matéria. É que o projeto em curso, quando não repete o Estatuto vigente, insere inovações que virão subverter princípios já firmados em nossa experiência administrativa, claudicando, por outro lado, no tratamento de matérias que fogem às normas técnicas de legislação de pessoal. Sob este aspecto, alguns pontos do novo projeto de Estatuto estão a merecer devido reparo e certamente, o Poder Legislativo há de escoimar o que existe de canhestro ou excrescente, durante exame da matéria. Por exemplo, o projeto estabelece seja constituída uma comissão de promoções para cada Ministério, restaurando, assim, uma prática que a própria experiência administrativa já profligou, por inconveniente. Na verdade, outro motivo não houve para extinção das antigas Comissões de Eficiência que, seja dito de passagem, tinham objetivos mais amplos, como órgãos coordenadores da administração geral sob supervisão do D.A.S.P. Outra inovação diz respeito à exigência de concursos de provas para a transferência de cargo isolado para cargo de carreira. Trata-se de matéria pacífica na legislação atual o processamento desse tipo de transferência que, de acôrdo com o novo diploma, fica onerado inútilmente de novos trâmites burocráticos, com prejuízo para o serviço público. Ademais, o art. 186 da Constituição se limita a prescrever a exigência de concurso para

“a primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar”. Segue-se que se a prestação de concurso para a transferência é inconveniente por criar novos encargos à administração, também não se justifica em face da Constituição, tornando-se, assim, uma falha a ser expungida. Não menos grave é a inovação que consiste em suprimir, “in limine”, a categoria dos servidores extranumerários. Poderá parecer, à primeira vista, que uma tal providência seria benéfica a êsses servidores. É de crer mesmo que nesse sentido ela tenha sido introduzida no projeto.

O contrário, porém, é o que se verificará no caso de prevalecer o dispositivo. Conforme é sabido, a admissão do extranumerário visa, em princípio, atender a encargos de natureza urgente, uma vez que o provimento de cargo está sujeito a maiores exigências de ordem legal, dependendo, outrossim, de nomeação do Presidente da República. Diversamente, o preenchimento de função dispensa maiores formalidades, dependendo a admissão de portaria. Em se tratando de pessoal extranumerário, também é mais fácil a mobilização de recursos para admissão. Suprimida, como se pretende, a categoria de extranumerários, a administração terá de ficar adstrita à nomeação de funcionários, segundo os cargos disponíveis. Haverá, pois, dificuldades para o suprimento de pessoal no serviço público; restringir-se-á de outra parte, o campo de ação aos que quiserem ingressar no Serviço Público. Abolir-se-á o princípio de criação de funções, mediante decreto executivo, subsistindo, apenas, a de cargo público, através de lei sujeita aos trâmites do Congresso Nacional. Finalmente, a supressão da categoria de extranumerários só poderá constituir um entrave à administração, ao mesmo tempo que se torna prejudicial aos futuros candidatos ao serviço público.

Outras falhas e senões poderiam ser ainda aduzidas em estudo que exorbite do propósito de uma simples nota. Muito há a discutir e a escoimar, sendo de esperar que, em função de tal objetivo, o Próprio Poder Legislativo mobilize os seus expoentes mais representativos em matéria da administração pública.

O parecer do Deputado Raul Barbosa

A incompreensão do papel representado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público no quadro dos órgãos da Administração Federal, suscitou, a princípio, a manifestação de uma certa hostilidade ao mesmo no seio do legislativo,

muito embora jamais fôsse realmente contrária à sua existência a maioria dos parlamentares cuja opinião, baseada no conhecimento das razões teóricas que ditaram sua criação e definiram seu setor de atribuições, reflete a consciência da real utilidade dessa acessoria técnica da Presidência da República, de âmbito de competência eminente-

mente consultiva e restrito aos problemas de administração geral.

Refletindo o espírito dominante, o parecer de S. Excia. o Sr. Deputado Raul Barbosa, emitido sobre o projeto que manda extinguir o D.A.S.P., conclui pela rejeição integral da proposição, argumentando contrariamente à tese da economia de- iendida em sua justificativa pelos respectivos au- tores, desde que a medida não poderia importar em diminuição de despesas com pessoal visto estar o mesmo amparado pela regra constitucional da disponibilidade com aproveitamento obrigatório em vagas existentes ou que se forem verificando.

Apreciando a questão do ponto de vista fi- nanceiro, estudou o ilustre membro da Comissão de Finanças não só o projeto em causa como tam- bém o seu substitutivo, de autoria da Comissão de Constituição e Justiça, declarando inclusive que os debates em torno da matéria serviram para escl- recer que as funções atribuídas ao órgão presiden- cial são de fato necessárias à administração en- quanto as divergências só se estabelecem no que

pese a escolha dos agentes do desempenho da- quella função, não se tratando pois de supressão de cargos e funções mas sim de subordinar as primei- ras à outras repartições, motivo por que não se poderia esperar economia em decorrência da acei- tação da providência alvitada no projeto.

Comentando outro ponto do problema, acres- centa o ilustre relator que, relativamente à trans- ferência da Divisão do Orçamento para o Minis- tério da Fazenda, deve-se ponderar que o assunto interessa de perto ao Poder Executivo e, portanto, só ao Presidente da República caberia sugerir a melhor solução, manifestando-se sobre a conve- niência de confiar essa tarefa a um outro órgão. Finalizando, observa o Sr. Raul Barbosa ser claro que essa atribuição não pode ser deferida com ex- clusividade a qualquer ministério ou departamen- to, devendo cada um agir dentro dos limites de sua competência e cabendo ao próprio Executivo o encargo de sua coordenação final, o que é, evi- dentemente, uma interpretação sintética do siste- ma orçamentário vigente.

Assistência Social aos Servidores do Estado

Se se achasse em exe- cução o Decreto-lei nú- mero 8.145, de 28-X-45, bem diverso seria o es- tado atual dos serviços de Assistência Social aos que dedicam interesse e esforço à administração pública. Quando da expedição de tal ato, visava o Governo consertar o que havia de falho nesse setor, substituindo o velho empirismo das medidas assistenciais, extensivas aos que estão a serviço do Estado, num plano homogêneo e que muito pode- ria ser aplicado a toda a população.

Sem o apoio legal daquele Decreto-lei, o que foi feito até a presente data representa apenas o esforço de um grupo de servidores que muito se interessaram e interessam pelo bem-estar social, não só do funcionalismo abrangido no Decreto-lei 8.145, como de todos os que necessitam de assis- tência.

Segundo o referido Decreto-lei, a Comissão Organizadora da Assistência Social está direta- mente subordinada ao Presidente da República. Suas funções principais estão discriminadas nos itens a e c do artigo 1.º, verbis:

a) organizar o plano geral de assistência médica e hospitalar, nas suas diversas modalida-

des, e outros tipos de serviços de assistência, aos servidores do Estado e suas famílias, no território nacional, e propor ao Governo Federal as medidas necessárias à sua execução;

b)

c) promover inquéritos, investigações e pes- quisas técnicas, bem como a preparação e o aper- feiçoamento do pessoal técnico, necessários à exe- cução e ao desenvolvimento do plano de assistên- cia social aos servidores do Estado e suas famílias;

d)

Muitos frutos daria tal orientação, visto como a falta de coordenação no setor assistencial tem sido a causa do insucesso de muitas obras, aparen- temente planejadas com justeza e viabilidade, mas, em verdade, incapazes de preencher os requi- sitos de uma assistência social completa, porque, à última hora, lhe acrescentam adendos para sa- tisfazer motivos e interesses estranhos aos objeti- vos assistenciais.

Entretanto, para gáudio daqueles que muito trabalharam na realização da Assistência Social, está prestes a ser iniciado o mais bem elaborado plano que se projetou em nosso país — O Plano Salte, visando solucionar o problema de todas as

nossas endemias, bem assim o caso dêste grande trabalho para o interior e sertão, qual seja o da modificação dos hábitos primários da população central do país.

Da leitura empreendida nos exemplares do Plano Salte, referentes ao Setor Alimentos e Setor Saúde, nota-se a influência do Decreto-lei 8.145, um tanto mais ampliado, coincidindo com o ponto de vista aqui expandido, isto é, assistência social ampla, em benefício de grande parte da população quer segurada ou não nos Institutos de Aposentadoria e Pensões e Caixas Benéficas. Outra

parte que muito concorreu para execução bem justa do Plano Salte, foi o índice estatístico de grandes organizações nacionais, tais como os do Ministério da Educação e Saúde e das Forças Armadas, que, muito de perto lidam com populações de várias localidades, podendo controlar suficientemente os resultados positivos e negativos das informações obtidas.

Nesta conjuntura, em execução o Plano Salte, ficarão os servidores do Estado com melhor serviço de Assistência Social e a grande massa de nossa população, logrará ótimas condições de saúde para levar o país para o seu destino glorioso.

O Fundo Monetário Internacional

As nações que tomaram parte na Conferência de Bretton Woods firmaram um acordo relativo ao estabelecimento de normas para as operações de câmbio e à abolição dos processos que caracterizavam, nesse setor, a desordem econômica nele imperante nos últimos dez anos, comprometendo-se conseqüentemente a promover o fomento de mais íntimas relações comerciais no plano internacional.

Com esse intuito, criou-se o Fundo Monetário Internacional visando aos seguintes objetivos:

- a) orientar seus esforços a fim de eliminar as medidas restritivas às operações de câmbio;
- b) estabelecer uma série de modalidades de câmbio, isto é, fixar os preços das moedas em termos de ouro e de dólares americanos para que as pessoas interessadas em adquirir mercadorias nos países estrangeiros possam obter as divisas de que necessitam em espécies conhecidas e estáveis;
- c) providenciar no sentido de que todas as projetadas modificações a serem introduzidas nas atividades de câmbio sejam antes objeto de uma consulta às nações signatárias do pacto antes de serem postas em vigor.

O convênio relativo ao Fundo foi aprovado pela Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas realizada em Bretton Woods, Estado de New Hampshire, nos Estados Unidos, entre 1 e 22 de julho de 1944. Dela resultou, precisamente a 27 de dezembro do ano seguinte, a criação do organismo internacional em causa, data em que

os vinte e nove governos portadores de oitenta por cento das cotas do Fundo firmaram o necessário tratado em Washington. A 8 de março de 1946, em Savannah, Geórgia, realizou-se a primeira reunião dos delegados desses governos, os quais aprovaram os estatutos da organização e nomearam os membros da Junta de Diretores Executivos que desde 6 de maio daquele ano vêm-se reunindo regularmente.

A 1 de novembro de 1948, o Fundo Monetário Internacional contava com quarenta e sete membros ou, seja, três além do número de nações que participaram dos trabalhos de Bretton Woods, valendo, porém, considerar o fato de que destas o Haiti, a Nova Zelândia, a Sibéria e a Rússia não quiseram assinar o pacto enquanto que a Itália, a Áustria, a Dinamarca, a Finlândia, o Líbano, a Síria e a Turquia foram aceitas como membros da organização apesar de não terem tomado parte na conferência.

A cada país participante do Fundo Monetário Internacional tocou uma cota que deve ser paga parte em ouro e parte em moeda corrente. Esta cota varia de 500.000 dólares como no caso de Honduras até 2.750.000 como no caso dos Estados Unidos.

Neste organismo, a autoridade suprema é exercida por uma junta em que cada um dos países integrantes da associação está devidamente representado.

Os meios de que se vale o Fundo para alcançar seus objetivos podem ser assim sintetizados: manutenção de um órgão permanente de confe-

rência sobre matéria monetária, no qual é possível realizar amplos entendimentos sobre questões financeiras entre as nações interessadas; prestação de assistência aos países-membros, pondo a sua disposição técnicos e peritos para auxiliá-los e assessorá-los com o objetivo de solucionar os seus problemas financeiros e monetários; tomada de medidas adequadas de precaução com o fito de corrigir os desequilíbrios transitórios em sua balança de pagamentos; adiantamento aos membros de auxílios provenientes do fundo e que atingiam, em dezembro de 1948 a soma de um bilhão e quatrocentos milhões em ouro, cinco bilhões quatrocentos e quarenta e oito milhões em numerário dos diferentes países e um bilhão, cento e oitenta e

três milhões em subscrições a realizar por alguns Estados, perfazendo um total aproximado de oito bilhões.

Nestes dois últimos anos, a organização do Fundo Monetário Internacional recrutou uma seleta equipe de técnicos em economia e finanças de trinta e duas nacionalidades. Este grupo de especialistas se empenha no trabalho de adquirir um conhecimento cada vez mais profundo dos problemas econômicos e financeiros que interessam ao Fundo, motivo por que realizam investigações e pesquisas diárias e mantêm contato íntimo e direto com todos os países que contribuem para a organização.

* * *

O "SPOILS SYSTEM" NO SERVIÇO CIVIL DOS ESTADOS UNIDOS — Nas administrações dos primeiros Presidentes, a capacidade foi um dos requisitos primários para nomeação. Gradualmente, outros fatores tornaram-se mais importantes, enquanto a capacidade passou a plano secundário. Esta mudança, na prática, culminou com o estabelecimento do "spoils system". Contra os excessos do "spoils system", levantou-se grande reação popular, que, clamando por reforma, culminou com a aprovação da Lei do Serviço Civil, de 1883.

(History of the Federal Civil Service — M. Barris Taylor, Washington, D. C. — 1941).

* * *

No Brasil, para que haja a valorização dos Departamentos das Municipalidades, tem o poder público de tomar as medidas seguintes:

- a) Aproximação, pela diplomacia, dos prefeitos e vereadores com o Departamento das Municipalidades, esclarecendo-lhes os seus altos e elevados propósitos;
- b) preparação de pessoal técnico em assuntos municipais, para funcionários dos Departamentos;
- c) criação de uma Diretoria de Urbanismo, nos Departamentos, com um Conselho de Urbanismo para elaborarem planos diretores, códigos de obras, etc.
- d) dotar de eficientes condições materiais os Departamentos;
- e) criar um Boletim das Municipalidades para divulgação de assuntos municipais como acaba de fazer o de Minas Gerais, e publicar trabalhos sobre a matéria;
- f) enviar estudiosos para se aperfeiçoarem no estrangeiro e dentro do país;
- g) promover cursos específicos para funcionários públicos municipais. (Yves Orlando Tito de Oliveira — A Revolução Municipalista na Constituição Brasileira de 1946).

* * *

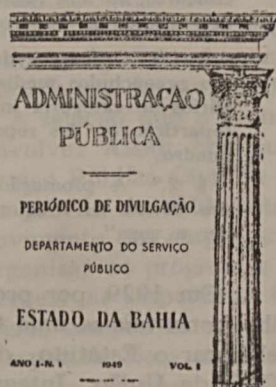
"Quem quer que observe a evolução do Município brasileiro, verificará que, acentuada no correr dos tempos, veio a concretizar-se, com a Constituição de 1946, a idéia de torná-lo o centro político da vida nacional" (Manuel D. Júnior — "A posição do Município na vida Nacional" — Revista do Parlamento, 1947).

Os antecedentes teóricos da Reforma Administrativa no Brasil

RENATO BIÃO DE CERQUEIRA

Diretor Geral, em comissão, e Consultor Jurídico do Departamento do Serviço Público da Bahia

Revista do Serviço Público, congratulando-se com o aparecimento de "Administração Pública", órgão do Departamento do Serviço Público do Estado da Bahia, transcreve, no presente número, o interessante estudo reazado pelo Diretor-Geral daquele Departamento, sob o tema de recrutamento e seleção de pessoal para o Serviço Público.



NA primeira edição do seu "Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo", Viveiros de Castro já assinalava em 1906:

"O funcionalismo público nunca constituiu uma carreira que exigisse preparo técnico.

Sem garantias de estabilidade e de acesso o empregado se habituou a confiar mais na dedicação partidária do que na habilitação profissional e o seu zelo, salvo honrosas exceções, *rari nantes in surgite vasto*, não ia além de um quase automático cumprimento dos deveres do cargo, das anotações do *precedentes* que facilitavam o trabalho de informar, mantendo, aliás, a administração numa rotina esterilizadora".

Daí, no Capítulo dedicado ao funcionário, sentença ainda o douto tratadista:

"Bem mereceria da Pátria o Governo que realizasse uma reforma administrativa com a seguinte orientação:

1.º — redução do quadro dos empregados ao estritamente indispensável; 2.º — tornar as primeiras nomeações dependentes da prova de capacidade; 3.º — garantir o acesso, sendo as vagas preenchidas mediante proposta de uma comissão que funcionaria em todos os Ministérios civis, como a de promoções do Exército; 4.º — fixação de vencimentos que possam realmente prover a subsistência do empregado e de sua família; 5.º — responsabilidade efetiva dos funcionários".

E' bem velha, como se vê, a idéia de, mediante organização adequada, fundar-se a administração do pessoal do Estado na capacidade intelectual e técnica do funcionário, tirando à função pública o caráter acessório ou intermediário com que, por tanto tempo, foi encarada para atribuir-lhe a dignidade de uma profissão. O objetivo, porém, só

trinta anos decorridos veio a ter realidade na Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, ato de marcante significação e magníficos efeitos na administração federal, com reflexos, igualmente benéficos, na dos Estados.

Mas, a lei citada representa, em verdade, o produto de longa preparação teórica, através projetos, idéias e pareceres que, desenvolvendo o pensamento de Viveiros de Castro, visaram, no decurso daqueles trinta anos, um Estatuto legal para o funcionalismo. E' curioso, assim, investigar e enumerar os antecedentes do importante ato, demonstrando, consequentemente, que a maior parte dos seus princípios remontam a estudos ou trabalhos realizados de 1907 em diante, quando o primeiro projeto apresentado ao Congresso Nacional, de autoria do Deputado Justiniano de Serpa enunciou as bases da reorganização do quadro dos funcionários e empregados da União sob o critério geral da unificação dos dispositivos que se lhe referissem.

A Lei 284 em aprêço distancia-se, todavia, mais sensivelmente dos projetos lançados naquele período, quando, excedendo o problema do pessoal, institui, de logo um órgão coletivo a quem incumbirá, daí por diante, "estudar a organização dos serviços públicos e propor ao Governo qualquer medida necessária ao seu aperfeiçoamento". Nesse ponto, entretanto, de uma parte se assemelha ao modelo francês, expressa no projeto Duguít, apresentado ao legislativo em 1920 pelo Gabinete Millerand, onde figura um Conselho Administrativo Superior, destinado, além da função de instância mais elevada, à de consulta sobre "tôdas as medidas de ordem legislativa e regulamentar que interessem a vários serviços públicos". De outra, a inovação corresponde às modernas conquistas da administração, submetida, já agora, consoante o exemplo dos povos mais cultos, aos princípios da organização científica do trabalho.

Mas a Lei 284 é, sobretudo, uma lei de organização do pessoal civil da União, cuja profissionalização promove em termos claramente definidos, cumprindo, aliás, o princípio fundamental constante do seu art. 1.º.

"A presente lei adota o princípio geral da formação de carreiras para os funcionários civis federais".

A lei no particular é mais completa e aperfeiçoada que os projetos que a precederam, os quais, entretanto, consignam, uns mais perfeitamente que outros, o mesmo princípio. Assim, no § 5.º do art. 6.º o projeto Justiniano Serpa prescreve:

“A admissão ao quadro será sempre para a última classe e as nomeações para as outras classes serão feitas por merecimento a primeira e por antiguidade de classe a segunda, e assim por diante, sempre alternadamente”.

Por seu turno o projeto n.º 77 de 1911, do Deputado Graccho Cardoso, estabelece no seu arts. 5.º e 6.º:

“Não produzirá efeito algum toda primeira nomeação, embora feita por autoridade competente, destinada ao preenchimento de cargo que não seja o menos elevado em cada categoria de função.

“Parágrafo único. O disposto no presente artigo terá inteiro vigor, mesmo quando se trate de reforma ou reorganização de qualquer serviço público”.

E como complemento necessário o aludido projeto dispõe no art. 8.º respectivo:

“As promoções se farão, obedecendo rigorosamente à escala de categoria em cada função, não podendo funcionário algum ser promovido senão ao cargo imediatamente superior, mesmo no caso de reforma ou reorganização da repartição ou serviço a que estiver prestando sua atividade”.

O projeto Moniz Sodré, submetido, em 1913, à Câmara dos Deputados declara, por sua vez, nos arts. 5.º e 6.º:

“Art. 5.º A primeira nomeação só poderá ser feita para o cargo menos elevado de cada categoria de funções”.

“Art. 6.º Nenhum funcionário poderá ter acesso para o cargo superior se o seu nome não figurar no quadro de promoção e ele não tiver dois anos de serviço no cargo que ocupa”.

Menos explícito, porém, suficientemente denunciativo, é o projeto Camilo de Holanda que data de 1914 e assim se expressa no seu art. 31:

“O provimento dos cargos médios será feito em virtude de acesso gradativo, contínuo, ou do pôsto anterior, sendo sucessivamente, nove por antiguidade e um, quando o possa ser, por merecimento”.

O Decreto 12.296 de 6 de dezembro de 1916, emitido pelo Governo Venceslau Braz no intuito de “consolidar todas as disposições legais e regulamentares referentes a funcionários públicos civis da União, estabelecendo ao mesmo tempo a esse respeito normas comuns aos diversos departamentos da Administração Pública”, preceituou nos artigos 3.º e 4.º:

“Art. 3.º As primeiras nomeações dependentes de concurso só podem ter lugar para os cargos de categoria menos elevada e serão feitas interinamente.

“Parágrafo único. No fim de um ano de exercício, descontadas as faltas não justificadas, será o funcionário provido efetivamente, se revelar zelo e dedicação ao serviço, sendo dispensado no caso contrário”.

“Art. 4.º Os cargos de categoria mais elevada serão providos por acesso dentre os funcionários de cate-

goria imediatamente inferior que exerçam lugares da mesma natureza, sendo:

a) por merecimento os de chefes ou diretores de seções, subdiretores e os de contadores das delegacias fiscais do Tesouro Nacional;

b) dois terços por merecimento e um terço por antiguidade, nos demais casos”.

Aquele Decreto, que, dependente do *referendum* do Congresso Nacional, nunca o logrou, seguiu-se o elaborado pela Comissão para esse fim nomeada pelo Presidente Epitácio Pessoa em 1921. Também este contemplou o princípio da formação das carreiras para o funcionalismo federal, como se vê do seu art. 10 e respectivos parágrafos:

“Art. 10. A primeira nomeação, dependente de concurso, só terá lugar para os cargos menos elevados dos diferentes quadros.

§ 1.º Os cargos de categoria mais elevada só serão preenchidos mediante promoção dentre os funcionários de categoria imediatamente inferior da mesma repartição ou das repartições que constituírem um só quadro.

§ 2.º A promoção por antiguidade far-se-á sempre dentre os funcionários da repartição em que se der a vaga”.

Em 1929, por proposta do Deputado Sá Filho, constituía-se uma Comissão com o encargo de elaborar o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Integravam-na, com o proponente, os Deputados Maurício de Medeiros, Henrique Dodsworth, Daniel de Carvalho e Graccho Cardoso, este designado, afinal, Relator Geral do vencido e que haveria, no desempenho do mister, de produzir brilhante estudo de conjunto da matéria, além dos excelentes pareceres e sugestões que lhe foi dado formular no tocante aos assuntos distribuídos à sua apreciação. O projeto saído do trabalho da aludida Comissão consagra, como os precedentes, a formação das carreiras profissionais no serviço público federal. Distinguindo-se dos anteriores, fá-lo, cumpre dizer, em termos mais apropriados, que bem o aproximam, senão identificam, à Lei 284 de 28 de outubro de 1936. E ver-se o art. 22 do citado projeto, que consubstancia, em síntese, os artigos 1.º e 2.º da mencionada lei:

“Art. 22. As primeiras nomeações de funcionários públicos federais só poderão ser feitas para os cargos iniciais da carreira ou para aqueles cujo preenchimento não se deva fazer por promoção de outros funcionários da repartição ou serviço”.

Estavam, assim, definidos a carreira e o cargo isolado, o que não fizeram de maneira tão clara os projetos anteriormente surgidos.

Mas, a carreira é um dos termos em que se resolve o problema do pessoal do Estado. A profissionalização que ela enseja, pressupõe, porém, um outro termo relativo à habilitação dos candidatos ao serviço público, que, mais que outro qualquer setor de atividade, não pode ser o refúgio da incompetência. O produto daqueles dois termos é o *sistema do mérito*, hoje plenamente vitorioso

no Brasil e que, cada vez mais, se haverá de firmar, seja como um imperativo mesmo da nossa cultura, seja por imposição democrática, pois num regime do povo não se admitirá que o filhotismo venha a preterir o próprio povo no uso e gozo da prerrogativa constitucional que lhe torna acessíveis os cargos públicos.

A Lei 284 de 28 de outubro de 1936, fundada, aliás, na prescrição do n.º 2 do art. 170 da Constituição de 1934, prescreveu, no art. 41:

"A primeira investidura nos cargos técnicos e administrativos dependerá de habilitação prévia em concurso de provas ou de provas e títulos conforme sugerir o C. F. S. P. C. e constar do regulamento".

Dir-se-á que no particular a lei citada cumpriu o mandamento constitucional. Não seria exata a observação porque o que se impõe notado e que o diploma legal em aprêço complementou, a bem dizer, a disposição do citado art. 170, *in fine*, isto é, deu sistema à seleção que o "concurso", ali recomendado, envolve. Assim, confiou ao Conselho Federal do Serviço Público Civil "a realização dos concursos de provas, de títulos ou de provas e títulos para provimento dos cargos administrativos e técnicos, organizar os programas dos referidos concursos e nomear as respectivas bancas examinadoras, excluídos sempre os do magistério regulados nas leis especiais, bem como fixar as normas gerais que deverão ser observadas nas respectivas inscrições" (alínea b do art. 10).

A Constituição Federal de 1891 no tocante ao provimento dos cargos públicos apenas dispunha:

"Art. 73. Os cargos públicos civis e militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas".

Como se vê dos termos do dispositivo transcrito, larga tarefa se reservava à legislação ordinária no particular das condições de capacidade dos pretendentes aos cargos civis. Tudo, nessa parte, estaria por criar, pôsto que a Lei Magna não inscrevera em seu texto qualquer base mínima sequer tornara mesmo obrigatória a regulação legal do assunto. Assim, o que a respeito projetos, estudos e opiniões consignaram, antes que a Lei 284 viesse à luz, revela, sem sombra de dúvida, o espírito de sistema de que estavam imbuídos os seus autores. Ainda neste ponto tais pronunciamentos constituíram, certamente, antecedentes teóricos daquela Lei que se lhes avantajaria no assunto graças ao momento em que foi elaborada e decretada.

Vejamos, então, como a partir do projeto Graccho Cardoso, de 1911, se sugeria ou preconizava relativamente à habilitação dos candidatos. Aquela proposição, assim prescrevia:

"Art. 3.º São requisitos para se adquirir a qualidade de funcionário:

3.º "ter sido a nomeação precedida de concurso, em que o candidato haja provado a cultura inicial, literária ou literária e técnica indispensável a função".

"Art. 5.º Nenhuma nomeação se fará, senão em virtude de classificação rigorosamente feita em concurso".

"§ 1.º A ninguém será concedida isenção de concurso quaisquer que sejam os motivos alegados e os documentos exibidos".

"§ 2.º A nomeação caberá de direito ao candidato classificado em primeiro lugar".

Menos sábio que o projeto Graccho Cardoso, que, diga-se, antecipou preceitos que viriam a ser adotados mais de vinte e cinco anos após, o projeto Moniz Sodré encerra, também, o princípio da habilitação profissional quando estatui:

"Art. 4.º Para ser alguém admitido no quadro regular dos funcionários da administração pública, por via de primeira nomeação, é preciso dar provas da sua capacidade inicial necessária.

§ 1.º Esta capacidade inicial do candidato se prova:

- 1.º por um concurso de admissão;
- 2.º por um estágio probatório seguido de um exame prático".

O projeto Camilo de Holanda é, no particular, excessivamente minucioso, pois chega mesmo a discriminar as matérias constitutivas do concurso, conforme a categoria da função. Prescreve, ademais, no seu art. 8.º:

"As nomeações e promoções serão feitas pela ordem de classificação, salvo quando ficar provado ter o nomeado cometido algum grave delito moral ou criminal".

O já aludido Decreto 12.296 de 6 de dezembro de 1916 estipulou a exigência de prestação de concurso para o provimento dos cargos administrativos, como se vê do seu art. 1.º. Enumerou, no artigo 2.º, os cargos dele isentos entre os quais os de natureza técnica previstos em regulamento. Nada estabeleceu, porém, relativamente ao critério de nomeação dos habilitados. O projeto elaborado pela Comissão nomeada pelo Presidente Epitácio Pessoa visou retocar e rever o citado Decreto 12.296 que fôra submetido ao *referendum* do Congresso. Na parte do processamento dos concursos e norma de procedimento em face do respectivo resultado não se afastou daquele, cujo art. 1.º repete no seu art. 7.º.

O projeto de 1929, organizado pela Comissão parlamentar constituída por indicação do Deputado Sá Filho, oferece, no tocante à habilitação aos cargos públicos, muita semelhança com o projeto Graccho Cardoso, formulado em 1911. Apresenta, porém, sobre este a vantagem de disposições complementares que mais eficácia assegurariam aos preceitos fundamentais da matéria. Assim, de par com o estabelecer no n.º 2 do art. 3.º a exigência para a nomeação de

"haver sido aprovado em exame ou concurso, seguido de estágio probatório"

prescreve, no art. 6.º, a abertura do concurso dentro dez dias após a ocorrência da vaga de cargo inicial ou de emprêgo cujo provimento não seja de acesso ou de livre escolha e manda, no art. 9.º, que ele seja cercado de tôdas as garantias possíveis de publicidade.

O projeto em aprêço se ocupa mesmo de minúcias mais próprias de regulamento, como o número de publicações do edital, necessidade dêsse expediente para a chamada dos candidatos ao concurso, divulgação da lista de inscitos, as espécies de provas a realizar, etc. Consigna, além disso, disposições outras de substancial significação para o prestígio e criteriosa prática da instituição, como:

I — validade do concurso por dois anos, durante os quais não se realizarão novas provas se existir algum candidato dos três de melhor colocação que reclame aproveitamento (art. 14);

II — provimento dos cargos vagos mediante obrigatoria escolha dentre os três melhor classificados no concurso ou exame (art. 19).

Sôbre a orientação constante dos preceitos aludidos o Deputado Graccho Cardoso aduziu, no Relatório Geral do projeto valiosos e felizes comentários, de que não nos furtamos de transcrever os seguintes tópicos:

“A competência ficará sendo, destarte, o fundamento exclusivo da investidura dos empregos, mesmo a promoção, salvo a hipótese de antiguidade”.

“O projeto prescreve regras salutares em relação ao exame ou concurso para a apreciação da capacidade profissional dos candidatos, de acôrdo com a natureza especial da função.

“Devemos ver no concurso não uma regalia para o funcionário, mas um meio de assegurar o desempenho consciencioso dos cargos. Além de ser um processo democrático de escolha é, ainda, um critério menos defeituoso de verificação de capacidades”.

“Nos Estados Unidos o concurso data de 1883. Na grande república irmã podia essa fórmula adscrever-se a certas categorias de empregos, o que a lei de 16 de junho dêsse ano intitulou, na Secção II § 2.º, de *funções classificadas*. Entre nós já essa restrição não poderia prevalecer, em face do texto constitucional que universalizou, como na Suíça, a condição da prova de capacidade especial para o exercício dos cargos públicos”.

Confrontando-se o projeto de 1929 com os que o precederam verifica-se o acêrto da afirmativa do Deputado Graccho Cardoso quando, falando pela Comissão elaboradora, diz na conclusão do Relatório: “Está persuadida, porém, de haver efetuado tarefa mais completa que os demais ensaios existentes”. Não há, todavia, como recusar a todos os trabalhos da espécie, o mérito de precursor da reforma afinal efetuada em 1936, mormente se se considerar, de uma parte, a complexidade do assunto e de outra a impossibilidade de ser sistematizada a legislação contemporânea, uma vez que, como acentuou aquêlê parlamentar “entre nós, nessa matéria, o que domina é uma absoluta falta de coordenação legislativa”, o que levou a Comissão a “tomar às legislações estrangeiras, principalmente à norte-americana, à alemã e à inglêsa, alguns princípios que se lhe afiguravam de vantajosa utilidade para a solução almejada.

Era, sobretudo, de sistema de pessoal de que se ressentia a administração federal porque não faltava, em verdade, o que poderíamos chamar a legislação do funcionário como unidade. Êste

tinha definidos os seus direitos nas leis esparsas existentes, ainda que, pela circunstâncias mesma de sua origem eventual, *incoerentes ou confusas*, como as qualificou o mesmo Deputado Graccho Cardoso, que, de referência à necessidade de se uniformizar o regime legal dos funcionários, ainda assim se expressa:

“Quando se cogita, pois, de um Estatuto para os funcionários públicos da União, não é porque na maioria dos casos os direitos já não se sintam assegurados, mas pela necessidade de uma lei geral e única que a ninguém exclua preferentemente, favoreça ou distinga. (O grifo é nosso).

A Lei 284 de 28 de outubro de 1936, que abria caminho ao Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, entrado em vigor em 1939, representa, portanto, decisivo e vigoroso passo na administração do pessoal do serviço público federal. Lançando os fundamentos de um sistema, em termos aperfeiçoados do que de tão longa data vinha sendo preconizado, aquêlê ato resume a *reforma radical*, a que já aludia o Presidente Washington Luís neste trecho da Mensagem dirigida ao Congresso em 1928, de cujas incisivas e autorizadas palavras se poderia, sem exagêro, considerar a Lei 284 o eco e a síntese prática.

“Não constitui ela (alude S. Exa. à classe dos funcionários) atualmente uma carreira em que o brasileiro se inicie, se esforce, caminhe, percorra os diversos postos, até os mais altos, de acôrdo com a idoneidade que possui e com a competência que vai adquirindo, a perceber vencimentos proporcionais ao trabalho, a fim de se especializar e ser nela retido.

“A exiguidade dos vencimentos, em muitos casos, afugenta as competências.

“O preenchimento dos cargos iniciais, em regra, é feito pelos que não pretendem dedicar-se ao funcionalismo ou por vencidos em outras espécies de atividade. Tais cargos são muitas vezes considerados achegos transitórios, que auxiliam apenas a formação em outras carreiras, como o jornalismo, as profissões liberais, o ensino, etc., por assim permitir o pequeno espaço de tempo em que são obrigados a servir e por ser insuficiente a remuneração que lhes tem sido atribuída.

“Dessas informações não se deve concluir que não se encontrem na administração pública bons e honestos funcionários. Ao contrário, existem em não pequena quantidade, de que também posso dar testemunho por experiência própria. No transcurso dêste período presidencial tenho estado em contato direto e em relações indiretas com a administração e folgo em reconhecer e proclamar em muitos, mesmo, a inteligência viva, a competência técnica, a probidade incontestável, o labor incessante que os leva a trabalhar no cumprimento do dever.

Mas o vício é original, está na má organização existente, que, em regra, não atrai, não retém, apesar de estarem asseguradas garantias de estabilidade nos cargos pelos acessos, por férias, por aposentadorias, pensões etc.

Urge fazer uma reforma radical no funcionalismo federal.

São condições essenciais: estabelecer um tempo de serviço diário, que absorva completamente a atividade do funcionário, levando-a a sentir e a dedicar-se exclusivamente à carreira, evitando a dispersão prejudicial em outras; estipular vencimentos suficientes que remunerem bastante o trabalho e assegurem fartamente, nas diversas classes, a situação correspondente; determinar as condições de ingresso quanto à competência pelo concurso, como meio de seleção, sem lhes acrescentar direito especial, pela idoneidade moral verificada e pelo limite da idade, para que nos cargos iniciais, de menor paga, não sejam providos os velhos e carregados de família, que não pode-

rão sustentar-se com os vencimentos dos novos e que não poderão desenvolver-se, desenvolvendo a administração; cláusulas seguras e iniludíveis de acesso ou de promoção, de licenças e férias, e, por fim, as aposentadorias para os que se invalidarem e as pensões para as famílias que fiquem em abandono.

Enfim, é preciso transformar o funcionalismo em uma verdadeira carreira, tal como é a Magistratura, como é o Exército, como é a Marinha” (Os grifos são nossos).

O procedimento na órbita federal haveria de servir de exemplo às diversas unidades federadas, onde, por igual, o pessoal do serviço público não se administrava sob qualquer base sistemática. No tocante ao nosso Estado existia a mesma situação semicaótica, pois as nomeações se faziam, na grande maioria, sem qualquer critério seletivo, os cargos se criavam em número e sob denominação puramente inspirada em motivos aparentes, não existiam, a bem dizer, carreiras profissionais, pôsto que, sem a respectiva instituição legal, o provimento dos cargos mais elevados frequentemente preferia os ocupantes do imediatamente inferior, não raro para contemplar um elemento estranho à administração ou alheio à função.

Os reflexos da Lei 284 entre nós começam a se fazer sentir pela decretação do Estatuto dos Funcionários do Estado, que veio a ser a Lei número 154, de 31 de dezembro de 1936, onde, além das condições de capacidade para investidura nos cargos administrativos, passou a ter existência regular a carreira de Escriturário. Também nêle as promoções vieram a ser disciplinadas com precisão, inclusive entregues a uma Comissão de Promoções, instituída no seu art. 39, à semelhança das Comissões de Eficiência. Seguindo a trilha já começada, o Governo Juraci Magalhães incumbiria, mais adiante, um técnico em racionalização para estudar e elaborar um plano de reajustamento do pessoal do Estado, cuja enorme variedade de vencimentos e multiplicidade de nomenclatura o recomendava. Esse trabalho, praticamente concluído na aludida gestão, viria, sem demora, a se transformar em ato, promulgado que foi pelo Interventor Fernandes Dantas em 13 de janeiro de 1938 — Decreto n.º 10.534. Ainda que, no particular, não seja lícito excluir a possibilidade de uma iniciativa original, tudo indica haja aquela derivado da significação e efeitos, já então amplamente sentidos, do empreendimento do Governo Federal pela aludida Lei 284.

Estavam, como se vê, lançadas na Bahia as promissoras sementes de uma reforma geral do funcionalismo do Estado. A aproximação do modelo federal não estaria longe de se fazer, pôsto que, em verdade o Decreto n.º 10.534, de 13 de janeiro de 1938, muito se distanciava daquele, cujo sistema não seguia. Por outro lado, grande margem de alteração ainda permitia a Lei 154, de 31 de dezembro de 1936, para que pudesse servir a uma organização aperfeiçoada e sistemática de pessoal. Vem daí o Decreto-lei 185, de 17 de março de 1944, que “Reajusta vencimentos, organiza o Quadro Único do Funcionalismo Público Civil do Estado e dá outras providências”. Este é o equivalente estadual da Lei 284, de 28 de outubro de 1936, de cujos méritos compartilha. Le-

vou-o a efeito o Governo do General Pinto Aleixo, a que deve o Estado, através incontestável zêlo pelo problema do pessoal, a atual organização que possui, uma vez que a revisão procedida no mesmo Quadro pelo Decreto 13.741, de 31 de outubro de 1947, mediante autorização constante do artigo 18 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado de 2 de agosto de 1947, não alterou as bases essenciais do sistema inaugurado.

No Estado, ao contrário do que ocorreu na administração federal, a reorganização do pessoal sucedeu ao respectivo Estatuto que, entrando em vigor em 1941, não encontrou, em verdade, o campo de aplicação, representado por uma organização em correspondência com suas linhas fundamentais. O Decreto-lei n.º 12.076, de 28 de outubro de 1941 viveu, assim, até 1944, uma fase de reduzido realce, limitada a sua plena atuação à parte de rotina da administração do pessoal, longe, portanto, de realizar o sistema do mérito que êle próprio encerra.

De mais não se precisará acreditamos, para demonstrar que, na União, como no Estado, atingiu-se à *reforma radical do funcionalismo, transformando-o em verdadeira carreira*, consoante o pensamento do Presidente Washington Luís. Certo, alguma cousa da opinião do eminente estadista ainda resta por cumprir. Aludimos, pelo menos no que toca ao Estado, à revisão dos níveis de remuneração das diferentes profissões do serviço público, que em verdade não correspondem à sua verdadeira expressão econômica. Este é, todavia, problema de natureza complexa a depender de diversas circunstâncias, mas que reclama a atenção e o cuidado dos poderes competentes.

O sistema do mérito é, em resumo, a elevação da função pública a um grau de dignidade compatível com a sua natureza mesma. Preservá-la, sempre, de quaisquer injunções malsãs representa elementar cuidado, sem cujo apoio ruiria, na prática, todo o conjunto de disposições legais que a configurem. Daí se impor, corolariamente, a instituição dos meios idôneos de realizá-la dentre os quais e em primeira linha se apresentam os órgãos incumbidos de processar o *sistema do mérito*, que justifica, ademais, pelos problemas que enseja, a existência de entidades administrativas específicas, que os estudem para a deliberação do poder competente. Ainda aqui a idéia é velha, e que, volvidos muitos anos, viria aparecer, renovada e desenvolvida, na Lei federal 284.

Moniz Sodré, justificando em 1913 o seu “Esboço para um projeto de Estatuto dos Funcionários da República”, definiu nestas eloqüentes palavras, a índole e a necessidade de tais órgãos, vale dizer a lógica de sua criação em face de um sistema legal em que é permanente o sentido de dignidade da função pública.

“Mas não basta que o estatuto vede ou limite o arbítrio só nos casos de nomeação ou recrutamento. E’ mister que ponha também os funcionários, quanto às promoções ou acessos, a salvo dos caprichos do Governo, restringindo-lhe esse poder discricionário que o arrasta, por motivos estranhos aos interesses do serviço público, a pre-

terições iníquas e escandalosas proteções, em consequência das quais indivíduos há que mourejam indefinidamente em um eterno esquecimento, presos a cargos subalternos, sem achar recompensa aos seus esforços, ao passo que outros, bafejados pela fortuna ascendem rapidamente, obtendo precoces e sucessivos acessos, graças simplesmente aos favores do filhotismo político. O direito aos acessos deve ser eficazmente garantido na Lei ao funcionário, "sendo as vagas preenchidas, como Viveiros de Castro, mediante proposta de uma comissão que funcione em todos os ministérios civis, como a de promoções do exército". (Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo, 2.^a Edição, 1912, pág. 536).

"E' esta hoje uma opinião triunfante".

"Um estatuto de funcionários que não consagrasse em seu texto a instituição de conselhos de administração e de disciplina não teria colimado o seu fim, porque seria uma lei ilusória em todos os preceitos e regras com que procurasse restringir eficazmente o regime do arbítrio e do favoritismo".

Variam, porém, no particular, os diversos projetos de Estatuto. O trabalho de Moniz Sodré é, certamente, no ponto, o mais completo e arrojado, pois os órgãos similares constantes dos demais ensaios que precederam ou sucederam ao do saudoso jurista e parlamentar baiano são mais simplificados não só quanto à composição, como quanto à graduação e competência. Assim, limitada à indicação de nomes para promoção o Projeto Justiniano de Serpa prevê a existência de uma comissão em cada Ministério. Para fim semelhante, porém, mais propriamente no que se refere à melhoria de antiguidade o projeto do Deputado Graccho Cardoso, de 1911 prescreve, nos arts. 10, § 3.^o e 26, a instituição, nas repartições, de Conselhos disciplinares que teriam, também, atribuição de decidir sobre direitos e obrigações dos funcionários, com recurso para o Ministro e Presidente da República, para o Legislativo e Judiciário.

Sob a denominação de Conselho de Investigação o projeto Camilo de Holanda viria a estabelecer, nos arts. 230 a 233 respectivos, um órgão incumbido de processar casos de responsabilidade de funcionários, opinando, finalmente, sobre a penalidade a ser aplicada, da qual a autoridade superior não se poderia afastar para mais.

O projeto elaborado em 1921 pela Comissão nomeada pelo Presidente Epitácio Pessoa distingue-se dos anteriores não só pelas atribuições mistas, como pela natureza consultiva que confere ao Conselho Disciplinar e de Promoções, a que caberia: organizar as listas para promoção por antiguidade e merecimento e opinar sobre reclamações relativas às mesmas relações e quaisquer questões que interessem a funcionários (arts. 113 a 114).

O projeto de 1929, organizado pela Comissão Graccho Cardoso, Daniel de Carvalho, Sá Filho, Maurício de Medeiros, Henrique Dodsworth, segue, ampliando-a, a orientação do seu antecedente imediato pois, como aquele, institui, sob denominação quase idêntica — Conselho de Promoção e Disciplina — um órgão incumbido de processar as promoções a serem semestralmente propostas, publicando o respectivo quadro; opinar sobre as reclamações a respeito apresentadas aos Ministros e sobre as referentes a ato de promoções, superin-

tender o serviço de assentamentos de pessoal e dar parecer sobre inquéritos administrativos.

A composição dos Conselhos ou Comissões aludidos se faz de funcionários, ora por nomeação do Presidente da República, ora parte por nomeação, parte por eleição.

O plano Moniz Sodré se afasta, fundamentalmente, do critério dos outros projetos. Pelo seu "Esbôço" haverá em cada Ministério (art. 17), um Conselho de Administração, de que é segunda instância um Conselho Superior de Disciplina. Tais Conselhos, porém, têm funções judicantes, seja quanto a assuntos de promoções, seja quanto a disciplina. Assim, da aplicação pelo Ministro de Estado das penas enumeradas nos ns. 2, 3 e 4 do art. 26 do projeto, cabe recurso em última instância, para o Conselho de Administração, que, por sua vez, julga, em primeira, os processos para aplicação das penas dos ns. 5 e 6 do citado artigo, com recurso, de solução definitiva, para o Conselho Superior de Disciplina.

Coerentemente com a relevância das funções reservadas ao Conselho Superior foi que o projeto, visando assegurar a máxima independência e proficiência de seus membros, previu que ele se comporia de dois Ministros do Supremo Tribunal dois titulares do Tribunal de Contas, dois juizes federais e três funcionários, chefes de serviço, escolhidos por sorteio.

Mas, a despeito da intenção do ilustre publicista, a sua orientação nos parece exagerada, senão incompatível até com a inexistência, na nossa organização constitucional, do contencioso administrativo. Demais, não há negar que, sem tirar, propriamente, a autoridade executiva — Presidente, Governador, Ministro, etc., a competência para deliberar, o que importa em favor da integridade do sistema do mérito é limitar-lhe o arbítrio pela lei e pelo processo por ela estabelecido, seja para o provimento inicial, seja intermediário, investidura por concurso ou promoção. Vale, em verdade, o meio legal para atingir aquele fim, mesmo porque da preterição das exigências e formalidades de lei decorrerá, na maioria dos casos, lesões a direitos, que não só repugnam ao senso comum que, no mínimo, não faltará a quem se acha investido de tão alta autoridade, como até dão margem às reivindicações não raro encaminhadas à solução judiciária. Parece-nos de satisfatória eficácia a atuação consultiva e processante de tais órgãos.

A lei 284, de 28 de outubro de 1936 guarda de comum com a orientação dos citados projetos a instituição, em cada Ministério, de uma Comissão de Eficiência, um de cujos encargos era "propôr as promoções e transferências dos funcionários na forma desta lei". Este órgão, que inicialmente, nenhuma atribuição possuía em matéria disciplinar, tinha, por outro lado, competência para "estudar, permanentemente a organização dos serviços afetos ao respectivo Ministério, a fim de identificar as causas que lhe diminuam o rendimento; "propôr ao Ministro as modificações que julgar necessárias à racionalização progressiva dos serviços; propôr as alterações que julgar convenientes na lota-

ção ou relotação do pessoal das repartições, serviços ou estabelecimentos” e, finalmente “habilitar o C.F.S.P.C. a apreciar a procedência ou improcedência das reclamações apresentadas pelos funcionários”, relativamente a promoções. A Comissão de Eficiência se articulava com o Conselho Federal do Serviço Público Civil (C.F.S.P.C.), que também tinha a incumbência de “estudar a organização dos serviços públicos e propôr ao Governo qualquer medida necessária ao seu aperfeiçoamento”, assim como, “opinar sobre propostas, normas e planos de racionalização de serviços públicos, elaborados pelas Comissões de Eficiência”.

Diferindo a Lei 284 e os projetos que a precederam em algumas das finalidades das Comissões ou Conselhos que instituem, o certo é que, no particular dessa criação, a todos inspirou o mesmo objetivo de reduzir ao mínimo as soluções subjetivas em assuntos de pessoal, mormente o que se refere a aspectos do sistema do mérito.

Filiada, como se viu, aos projetos do período 1907-1929, parece, contudo, não haver dúvidas de que a Lei 284 revela melhor e mais adiantada orientação porque, ao tempo em que, incumbindo um órgão como o Conselho Federal do Serviço Público Civil de realizar a seleção dos candidatos aos cargos públicos, preencheu uma lacuna daqueles, em relação a estes e ainda inovou sensivelmente quando deu ao citado Conselho e às Comissões de Eficiência a atribuição de investigar e propôr a respeito da organização racional dos serviços públicos. Não fique sem referência que, semelhantemente aos Conselhos previstos nos citados projetos, o Conselho Federal do Serviço Público Civil teve atribuição para opinar em assunto de disciplina de funcionários, como se observa das alíneas i e g do art. 10 da Lei 284. Essa competência passaria, mais tarde, às Comissões de Eficiência, quando, extinguindo-se o aludido Conselho, organizou-se, pelo Decreto-lei 579, de 30 de julho de 1938, o Departamento Administrativo do Serviço Público.

O D.A.S.P., notadamente na atualidade, é a forma departamental, ampliada, do primitivo Conselho Federal do Serviço Público Civil, cujas atribuições incorporou, salvo as referentes a edifícios públicos e a orçamento, que lhe foram dadas em atenção às modernas concepções da administração.

Pondo de parte o que concerne a outros aspectos da chamada administração geral, e que, também, se inclui entre as matérias da competência do D.A.S.P., o que lhe toca relativamente a pessoal corresponde à antiga aspiração de confiar o respectivo estudo e processamento a um órgão especial, que tanto pode assumir a feição de um Conselho, como a de um Departamento. Entidade de consulta em tudo que envolva a administração do pessoal, o D.A.S.P. executa, apenas, a seleção e o aperfeiçoamento dos funcionários. O preparo das promoções, porém, coube, até certo tempo, às Comissões de Eficiência, à maneira do que os projetos elaborados entre 1907 e

1936, estipulavam como da atribuição de Comissões ou Conselhos de Promoção e Disciplina.

Por tudo o que vimos expondo, as justificativas da existência de um órgão como o D.A.S.P. podem remontar a velhas idéias ou pontos de vista, que, submetidos à ação do tempo, haveriam, necessariamente, de ganhar extensão e novos objetivos. Provam-no os mencionados projetos que, no curso destas linhas, comentamos e analisamos, de par com brilhantes pareceres e exposições exaradas a respeito de alguns deles. Ainda naquilo que pode parecer inovação, ou seja a competência do D.A.S.P., que lhe foi transmitida do Conselho Federal do Serviço Público Civil, para opinar sobre organização dos serviços públicos, não ocorre, a bem dizer, novidade porque, sem falar no exemplo americano, vemos na França, ser sugerido, em 1920, pela autoridade incontestável de Duguit, um órgão, sob a denominação de Conselho Administrativo Superior, a que caberia função consultiva *sobre todas as medidas de ordem legislativa e regulamentar que interessem a vários serviços públicos*. Todavia, logrou divulgação o inconcebível equívoco que assimilava aos regimes fascistas o citado Departamento. Mas, se ainda, no particular, perdura em algum espírito o lamentável engano, valha-nos como corretivo heróico o fato, sem dúvida de inexcusável expressão, de haver o grande pioneiro da reconstitucionalização do País — o Instituto dos Advogados Brasileiros — feito constar do projeto de Constituição que elaborou um órgão que retrata fielmente o D.A.S.P. até pela reprodução, quase literal, da atribuição àquela definida na Constituição de 1937. Confrontem-se, a respeito, o art. 67 e respectiva alínea a da Carta outorgada e o artigo 72 do projeto aludido, que têm a seguinte redação:

Constituição de 10 de novembro de 1937:

Art. 67. Haverá junto à Presidência da República, organizado por Decreto do Presidente, um Departamento Administrativo, com as seguintes atribuições:

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público”;

Projeto de Constituição organizado pelo Instituto dos Advogados Brasileiros:

Art. 72. Haverá junto à Presidência da República um Departamento Administrativo para o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de promover, quanto à economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, bem como relações de uns com os outros e com o público”. (Arquivo Judiciário, vol. LXXXVIII — Fac. n.º 1, de 5-4-1946, pág. 25 do Suplemento).

Os Estados, em grande número, viriam a criar os seus Departamentos do Serviço Público, órgão similar do D.A.S.P., com as diferentes decorrentes de um campo administrativo muito menos extenso que o da União. Fê-lo a Bahia, pelo Decreto-lei n.º 12.306-A, de 19 de abril de 1942 posteriormente alterado pelo de n.º 12.750, de 11

de maio de 43. Modificada, mais uma vez, a organização do D.S.P., vieram, por último, a integrá-la um Conselho de Administração e uma Comissão de Promoções, criados, ambos, pelo Decreto-lei 852 de 24 de outubro de 1946.

A iniciativa tem indisfarçável relêvo porque a Comissão de Promoções e o Conselho de Administração valem, a nosso ver, pelo aperfeiçoamento do sistema de confiar a entidades administrativas específicas a execução ou estudo e processamento das atividades da administração geral — pessoal, material e organização. E' que a tais órgãos se reserva, de par com uma função normativa, o encargo de dirimir, em alguns pontos, dúvidas e controvérsias, encaminhando convenientemente instruída, a solução respectiva à autoridade competente. Demais, representam eles uma como instância de consulta ou opinião, equidistante dos interesses em foco, mas superiormente inspirados pelas afinidades que nascem do próprio serviço público, sentido e considerado com o mais elevado espírito.

Com a Comissão de Promoções volve-se, na Bahia, mais aproximadamente, aos projetos do período 1907-1929, revelando-se a nossa vigente organização o tipo ampliado e aperfeiçoado do que nêles se recomendava, pois que, em vez da superintendência do serviço de assentamento do pessoal caber à Comissão aludida, como, no projeto de 1929, era atribuído ao Conselho de Promoção e Disciplina, tal encargo pertence à Divisão do Pessoal do D.S.P., pela sua Seção de Cadastro e Estatística. A Comissão, porém, na sua função revisora e opinativa em tudo o que se refira a promoções, reata indiscutivelmente, aquilo que o Deputado Sá Filho disse estar "na tradição dos nossos projetos legislativos", alguns dos quais, em separado, cuidaram do assunto, como o originado do Senado, sob n.º 776, ao qual a Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados ofereceu, "pelos votos brilhantemente justificados dos Srs. Bento Miranda e Otávio Mangabeira", a sugestão de se estender a cada Ministério a criação de órgão igual.

No particular, parecendo-nos melhor a nossa orientação, diferimos da organização federal, onde, hoje, a Lei 284, de 28 de outubro de 1936 e o Decreto-lei 579, de 30 de julho de 1938 já não vigoram na parte em que davam competência às Comissões de Eficiência para encaminhar as propostas de promoções e opinar sobre os respectivos recursos. Atualmente êsses encargos, assim como tudo o mais de administração de pessoal antes afeto às Comissões de Eficiência, passaram aos órgãos de pessoal dos Ministérios.

Pelo Conselho de Administração a organização baiana reflete, a certos aspectos, o pensamento de antigas proposições, seja a de Duguit, na Fran-

ça, seja a de Moniz Sodré, no Brasil, como se vê, do art. 17, n.º 5, do projeto dêste último.

Êsse Conselho consoante suas atribuições referidas no art. 6.º Decreto-lei 852, de 29 de outubro de 1948, tem funções de parecer e sugestão dirigidas aos órgãos superiores da administração. A matéria sobre que se pronuncia resume as atividades de administração geral — pessoal, material e organização, para cujo esclarecimento, no tocante às normas de execução ou de procedimento, procura coordenar, pela representação das Secretarias de Estado, a experiência de todos os órgãos do serviço público. São seus similares, na administração federal, o Conselho de Administração do Pessoal e o Conselho de Administração do Material, criados, juntos ao D.A.S.P., pelos Decretos-lei 5.937, de 28 de outubro de 1943, e 5.715, de 31 de julho de 1943.

O extraordinário movimento de promoções no funcionalismo do Estado, verificado sob o atual Governo, fala, lisonjeiramente, a um tempo da organização de pessoal em vigor e da eficiência dos órgãos responsáveis pela execução do sistema. A Comissão de Promoção tem parte considerável nesse êxito pela contribuição dada ao processamento dos acessos.

O Conselho de Administração, por sua vez, tem preenchido plenamente os objetivos que inspiraram a sua criação. O estudo e organização de projetos de lei ou regulamento referentes a pessoal, como, por exemplo, a reforma do atual Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado, assim como o exame de casos de significação geral, são serviços que, de justiça lhe devem ser creditados em abono de sua utilidade e produtividade.

Ao longo destas considerações com que quisemos colaborar para o primeiro número de "Administração Pública", cremos haver demonstrado, sobejamente, que a atual organização do pessoal do serviço público, na União, como no nosso Estado, procede, essencialmente, de idéias, estudos e projetos há muito lançados, de que, aliás, só difere, assim mesmo na parte estrutural do organismo administrativo correspondente, para acompanhar a evolução mesma do pensamento a respeito.

E' certo que os chamados órgãos de administração geral enfeixam, além dos encargos relativos a pessoal, assuntos de organização, orçamento e material. Ainda aqui não nos cabe o privilégio da inovação porque ela procede dos meios mais adiantados, como os Estados Unidos da América do Norte, que foi dos primeiros países a praticar a doutrina de seus tratadistas, segundo a qual se devem separar as atividades-meio das atividades-fins da administração, mesmo porque, como estas, aquelas têm a sua especificidade e, por isso, a sua técnica.

Pluralidade de aspectos do orçamento

JOSÉ V. O. MARTINS

N O estudo anterior, publicado no número de novembro e dezembro de 1948, examinamos os aspectos políticos e jurídicos do orçamento. Hoje tentaremos apreciar os aspectos financeiros e contábeis do problema, devendo abordar os demais aspectos, isto é, os sociais, econômicos e administrativos no próximo número desta Revista.

Sabe-se, com efeito, que cada um destes aspectos corresponde a uma determinada faceta do conjunto que compõe a multiplicidade de interesses da nação, os quais, necessariamente, se refletem no documento orçamentário. Não foi sem bons fundamentos que Gladstone afirmou que o orçamento tem as suas raízes mergulhadas na própria vida dos povos.

Estudar, em seus mínimos detalhes, cada um desses aspectos, procurando apreender o papel de suas peculiaridades e o grau de relação existente entre eles e de cada um de referência ao todo não constitui trabalho de abstração. Muito pelo contrário, tal esforço deve ser considerado como importante demonstração prática de organização científica, fadada a servir de ponto de partida à efetivação de uma série de empreendimentos de inestimável valor, máxime nos domínios da administração, sempre que se tenha em vista a obtenção de um aperfeiçoamento cada vez mais acentuado de sua técnica.

ASPECTOS FINANCEIROS

O aspecto financeiro é a faceta mais evidente e que mais impressiona em qualquer orçamento. Fixemos, preliminarmente, os necessários pontos de referência, para melhor exposição do assunto. Começemos por examinar os elementos básicos que participam da moderna conceituação do orçamento, a qual, diga-se logo, é de plano de trabalho.

No Brasil, a aceitação deste conceito não coincidiu com o advento da nova fase da administração pública, inaugurada, oficialmente, em 1936. Sómente decorrido cerca de um lustro da implantação das linhas estruturais da reforma administrativa foi que se começou a cogitar dos problemas ligados à esfera do orçamento. Difundido convenientemente o seu novo conceito a este procurou-se subordinar as práticas orçamentárias.

No entanto, é de justiça salientar que, mesmo antes da eclosão desse vitorioso movimento renovador de métodos e processos administrativos, já a figura inconfundível de Pandiá Calógeras (em 1916) assinalada que simples esquemas indicando perspectivas de rendas e autorizações de despesas podem não conformar um verdadeiro orçamento. Este traduz sempre uma política. O que equivale afirmar: encerra uma diretriz, um programa de realizações.

Em que pese à extraordinária visão desse estadista pátrio, e sobretudo à sua sábia advertência, continuou-se a não se emprestar ao orçamento o seu verdadeiro sentido de plano, o qual, para efeito de amainar dificuldades de ordem técnica, geralmente é traduzido em termos monetários.

De acordo com a moderna concepção, o orçamento é construído de dois elementos principais: plano de trabalho (predominantemente administrativo) e plano financeiro (ligado a decisões de política científica). Um e outro, porém, se voltam permanentemente para o futuro, o que de resto constitui a sua característica básica.

A distinção entre estes dois termos do problema deve ser feita com propriedade e clareza. Harvey Walker (*), por exemplo, esclareceu o assunto ao afirmar que o plano de trabalho é *básico* e o financeiro *secundário*. Todavia, parece que a lição deste mestre não tem sido suficientemente compreendida. A expressão *secundário* não importa em depreciação do termo respectivo. O autor não teve em mira relegar a plano inferior, ou de pouca monta, o esquema financeiro do orçamento. Seu propósito — e isto se infere do exame de seu raciocínio completo, neste e em outros trabalhos congêneres — foi deixar bem patente que o plano financeiro é *secundário* no sentido de etapa, de marcha do processo orçamentário. Talvez quisesse fulminar o velho preconceito de que os programas de ação permanecessem subordinados ao plano financeiro.

O acerto desta conjectura é reforçado pelos comentários feitos pelo mesmo Harvey Walker, quando procura demonstrar que os dois planos se igualam em perfeita linha de importância. Examinados isoladamente, muito pouco informam, não dando a respeito do orçamento uma idéia

completa. Cotejados, porém, se completam, em-prestando ao documento orçamentário o necessário conteúdo.

O plano financeiro é, no entretanto, algo mais importante do que geralmente se admite. Representa muito mais do que a simbólica visão monetária das programações administrativas do governo. Sua verdadeira feição é a de estrutura de bens, destinada a prover os gastos públicos.

Além do mais, sabe-se que a constituição dessa estrutura de bens ou de recursos mobilizáveis, demanda, entre outros requisitos, a posse de conhecimentos vários e o manejo de uma técnica delicada. A utilização destes elementos deve ser feita à vista da realidade econômica das fontes básicas de tais recursos.

Vê-se, pois, que o plano financeiro encerra, de fato, uma transcendente importância, exigindo, desta forma, de seus manipuladores, uma extraordinária perícia. E não é tudo. Além dos conhecimentos técnicos os tratadores do problema devem mobilizar todos os recursos, nomeadamente os indispensáveis fatores de precaução e a contínua revisão de cálculos, a fim de que o crédito público não venha a ser afetado, dando margem a perturbação do curso das atividades econômicas do país.

Esta análise, embora perfunctória, nos dá uma idéia da situação e nos leva à conclusão de que efetivamente não há qualquer preeminência do plano administrativo sobre o plano ou esquema financeiro. A insistência sobre este detalhe prende-se a existência de uma erradicada tendência para se considerar que, ao contrário da sistemática adotada no campo da economia privada, onde se costuma condicionar a realização das despesas às probabilidades dos negócios, na esfera da administração pública deve-se partir das despesas para as receitas. Trata-se de uma noção errônea. O que efetivamente se verifica, conforme demonstrou o grande economista Alfeo Pantaleoni, é a simultaneidade do exame de receitas e despesas, sempre que em foco o desenvolvimento das sucessivas fases do processo orçamentário.

Tal modalidade de apreciação é igualmente exercitada no seio dos próprios parlamentos, quer em seus órgãos técnicos, quer nas discussões travadas no plenário. As despesas são invariavelmente fixadas na base de seguras perspectivas de receitas. Se algum aspecto predomina no exame dos dois termos da equação é, justamente, o que diz respeito à igualização das utilidades marginais dos serviços. E' evidente que tal alvo só pode ser atingido quando despesas e receitas são ponderadas concomitantemente.

A natureza do plano financeiro é bem conhecida. No campo econômico ela representa o que geralmente se conhece por "estrutura de bens ou de recursos". Por outro lado, o conceito econômico do plano administrativo é traduzido pela expressão "sistema de necessidades". Este plano nasce da hierarquização dessas necessidades, que devem ser normalmente atendidas pelos recursos do plano financeiro.

Em suma, observa-se que a necessidade impõe ao governo à ação, a qual é custeada pelos recursos do plano financeiro, ou seja, pela estrutura de bens ou de recursos, financeiramente conhecida pela denominação de receita pública. Em uma palavra: do ponto de vista econômico a receita pública é constituída pelo conjunto de recursos do Estado, ou em linguagem terminológica mais própria — pela "estrutura de bens".

O plano financeiro, por si só, da conteúdo e sentido ao chamado aspecto financeiro do orçamento. Somente os problemas peculiares à receita pública seriam suficientes para situar o aspecto financeiro do ato fundamental da vida do Estado em posição de singular relevo, nos pródromos dos conselhos político-administrativo.

Entre esses problemas, avulta, por exemplo, o que diz respeito à técnica de previsão das rendas públicas. Além de tratar-se de um assunto eminentemente técnico, há ainda a considerar as circunstâncias criadas pelos efeitos oriundos de seu tratamento. Deste, como se sabe, depende o sucesso ou fracasso das atividades administrativas. Uma previsão criteriosa, cercada dos indeclináveis cuidados, transforma-se num eficiente penhor de segurança para o equilíbrio da administração financeira. Para obtenção de tão lisonjeiro resultado, faz-se mister que o problema da previsão seja tratado à base de um método racional, a fim de que se premuna a administração contra a eventualidade de surpresa desagradáveis.

A previsão racionalmente elaborada proporciona, entre outras vantagens, seguros elementos destinados à prevenção do *deficit* que, não obstante o aparecimento de teorias, que em determinadas condições o aplaudem e o justificam, ainda continua a constituir o entrave mais sério à boa marcha da gestão financeira, e conseqüentemente, o grande fator de perturbação do desenvolvimento normal do comércio internacional.

Ainda na fase da elaboração orçamentária, é um fato a evidência do aspecto financeiro, máxime quando em causa a procura de solução adequada, para os problemas ligados à classificação da receita.

Com efeito, a análise da natureza de um tributo, para efeito de enquadrá-lo na devida posição dentro do esquema da receita orçamentária é, de fato, uma tarefa de indiscutível importância, sobretudo porque tal operação não prescinde da colaboração dos princípios que integram o arcabouço jurídico do orçamento.

A classificação dos tributos para o fim mencionado, não há como fugir, deve obedecer rigorosamente às normas e processos assentes, sob pena de provocar repercussões desfavoráveis no campo da administração financeira.

ASPECTOS CONTÁBEIS

O aspecto contábil do orçamento é essencialmente administrativo. Deve-se encará-lo como um postulado. Não se perca de vista, porém, que tal aspecto não suscita qualquer parcela de in-

teresse econômico-financeiro. O que equivale dizer: não revelar propriedades substanciais; encerra, apenas, um interesse puramente técnico. Seu papel consiste em arrumar convenientemente os dados, durante a fase de execução do orçamento. Joga apenas com os fatos consumados, preocupando-se exclusivamente com o passado.

A importância do aspecto contábil é, portanto, de natureza puramente formal. Senão vejamos:

Sabe-se que, em administração, as atividades institucionais, comuns a quaisquer propósitos, constituem meios para se chegar aos fins visados. As atividades de orçamento, pessoal, material e contabilidade, são, na opinião abalizada de Willoughby, de cunho institucional, e, como tal, devem ser centralizadas, para que, entre outras finalidades, possam os órgãos de fins específicos observar a padronização estabelecida pelas repartições que centralizam essas funções institucionais.

As atividades contábeis foram as primeiras a ser centralizadas no país. O D.A.S.P., por exemplo, é o órgão que atualmente centraliza essas atividades-meios, exceto, é evidente, as de contabilidade.

A história do movimento centralizador das atividades contábeis no Brasil é bem uma prova da orientação seguida e do esforço expendido em prol da racionalização dos métodos e processos administrativos.

A primeira tentativa nesse sentido data da época do governo de D. João VI — Alvará de 28 de junho de 1808. Dêste marco aos dias presentes percorreu-se uma longa estrada. A idéia de centralização surgiu em pleno regime colonial, se desdobrou pelo reinado, regência, segundo reinado, para sómente vingar depois de consolidada a República. Resumamos:

Em 1831 foi criado o Tesouro Público — senador Nogueira da Gama, Marquês de Baependi. Em 1870, o movimento centralizador toma novo incremento, tendo à frente as figuras do Visconde do Rio Branco, Ouro Preto e Rui Barbosa. Posteriormente, veio Lafaiete Pereira sugerindo que se elaborasse um código de contabilidade. Esta idéia contou com o valioso apoio de Varela, Bernardino de Campos e ainda do próprio Rui. Todos, em suma, se batiam pela centralização das atividades contábeis e pela elaboração de um código de contabilidade.

A viabilidade da idéia de codificar-se as normas contábeis estava condicionada ao ato de centralização das atividades contábeis. Já se havia verificado que um código de contabilidade, apenas, não resolveria a situação. Era necessário que o controle de sua aplicação ficasse afeto a um órgão central de contabilidade devidamente especializado.

Coube, finalmente, ao Presidente Rodrigues Alves designar o Prof. Dídimo Agapito da Veiga, então Presidente do Tribunal de Contas, para elaborar o projeto de Código de Contabilidade da União. Tal designação deve ser considerada

como ponto de partida de uma nova série de dificuldades surgidas no caminho da efetivação do Código de Contabilidade, cuja criação veio, afinal, com a sanção da Lei n.º 4.536, de 1922. Esta lei, porém, saiu tão desfigurada do Congresso que foi necessário que o Decreto que a regulamentou (15.783, de 1922) passasse pelo crivo técnico de um Prof. Moraes Júnior, para que todo esforço não restasse inútil.

Lei e Decreto criaram e regulamentaram o órgão centralizador e o Código de Contabilidade simultaneamente.

Esse órgão central, porém, além de suas finalidades primaciais, tinha ainda funções orçamentárias (elaboração da proposta), consideradas, no entanto, ancilares. O que fundamentalmente cumpria à Contadoria Central fazer era fiscalizar a execução do orçamento, do ponto de vista contábil, mas nunca se embrenhar na técnica orçamentária da elaboração. Não se encontrava aprestada para tal mister, inclusive no que se refere ao preparo técnico. A função ancilar citada tinha que ser mal exercitada, com inevitável prejuízo da função principal.

Desta forma, era intuitiva que a melhor medida a adotar consistiria na retirada, o que efetivamente se fez, do rol de atribuições de Contadoria Central, da competência para elaborar a proposta orçamentária. Esta teria que ser cometida a um órgão especializado.

Em resumo, o movimento centralizador das atividades contábeis, iniciado ao tempo do Brasil-Colônia, somente após a consolidação do regime republicano atingiu a meta visada.

A centralização das atividades contábeis e orçamentária num só órgão se processou sob a égide das idéias então vitoriosas. A continuidade de tal hibridismo administrativo, porém, não podia prolongar-se por muito tempo. Bastou que o volume das despesas crescesse e se diversificasse, exigindo, conseqüentemente, maiores atenções da Contadoria Central da República e absorvendo todos os seus cuidados, para que se logo se reconhecesse a impossibilidade da permanência da função elaboradora da proposta orçamentária no órgão em aprêço.

A Contadoria centraliza e controla as contas da União. Função completamente distinta da inerente à elaboração da proposta orçamentária. A primeira constitui, obviamente, a função primacial do órgão em causa, razão de ser de utilíssima existência. Assim, não seria aconselhável que tal órgão continuasse com a pesada sobrecarga do mister da elaboração orçamentária, cuja técnica difere, fundamentalmente, da aplicada às tarefas contábeis. E isto para não aludir a relevante questão da natureza profundamente diversa das categorias técnicas em tela.

A técnica contábil opera, invariavelmente, sobre fatos passados. Sua finalidade precípua é classificar fenômenos, ordenar fatos e definir, afinal, uma situação que se precisa conhecer. Está, pois, permanentemente voltada para atos consumados da especialidade a que se atém. Ao

passo que a elaboração orçamentária joga essencialmente com os acontecimentos futuros. Seu instrumento básico é a previsão, que muitas vezes se funda nos próprios efetivos revelados pela ação contábil. Isto é bastante para demonstrar a inconveniência da atribuição de funções tão antagônicas a um só órgão.

Mas isto é apenas um detalhe. A importância do aspecto contábil do orçamento continua inalterável. Quando de alguma sorte oscila é para adquirir maior projeção. Assim ocorre, por exemplo, toda vez que se focaliza a idéia de tempo que lhe é imanente. Idéia esta que, por sua vez, se prende à de plano. Aliás, tal peculiaridade não chega a surpreender, uma vez que se sabe que a própria marcha da vida se desenvolve através de etapas, superiormente delineadas. A questão do tempo em contabilidade pública é, pois, de incontestável valor. Em seus domínios, a observação rigorosa dos prazos é um postulado que em nenhuma hipótese deve ser relegado.

Mas não é apenas em função do planejamento que o tempo assume posição de relêvo na esfera da contabilidade pública. Como já se aludiu, esse destaque se mantém em nível idêntico, mesmo se tratando da operação de simples atos contábeis. Daí, o prestígio da regra da periodicidade nas lides orçamentárias.

Finalmente, temos ainda a tratar de outro ponto interessante da questão, isto é, dos sistemas de contabilidade em uso. Há o sistema de *gestão* e o de *exercício*. O primeiro, considera os fatos; o segundo, o direito. Aquêlê não dá maior importância, nem mesmo leva em conta, as fases em que se tenham processado receita e despesa. Este, ou seja, o sistema de *exercício*, é muito mais complexo, conforme acentua com propriedade e clareza, Viçoso Jardim, em seu livro básico "A Contabilidade Pública no Brasil".

Afirma o autor citado que o sistema de *gestão* é muito mais prático, apesar de não ser tão preciso e tão rigoroso. E' que tal sistema, como se sabe, é destinado a servir a países onde as práticas administrativas já atingiram um elevado e notável grau de desenvolvimento.

O Brasil, porém, aderiu ao sistema de *exercício*. Para tanto deve ter concorrido, entre outras causas, a consciência dos complexos problemas suscitados pela enorme extensão de sua base física e o reconhecimento do real estado de seu progresso administrativo. Há problemas, neste setor,

que ainda hoje desafiam a capacidade e a decisão de servir dos responsáveis. No terreno da administração de pessoal ainda não se conseguiu levar a cabo a tarefa básica de uma boa classificação de cargos. O mesmo se verifica quanto ao sistema de administração do material.

Nos domínios da administração financeira existem problemas reclamando urgentes soluções. Tem-se feito algo em relação à classificação das despesas, a partir de julho de 1937. Ainda o ano passado despendeu-se grandes esforços na reclassificação das despesas públicas. Três alentados volumes foram publicados e fartamente distribuídos. Urge que os críticos se manifestem, levando à Divisão de Orçamento do D.A.S.P. o concurso de seus reparos e sugestões. O próprio órgão centralizador das atividades contábeis não deve faltar com as luzes de sua especialidade. Não se espera coisa diversa daqueles que integram o sistema orçamentário brasileiro.

O mesmo deveria ter acontecido no campo da receita. Vários estudos foram encetados neste particular. E' forçoso, porém, reconhecer que o problema neste setor não é tão simples como à primeira vista pode parecer. Em primeiro lugar, ergue-se o principal óbice, representado pelas estreitas relações mantidas com a legislação tributária, cuja disciplina não pode ser por muito tempo protelada. Depois, não é menos difícil o problema da competência e coordenação de esforços entre os órgãos evidentemente responsáveis. A experiência acumulada depõe de modo expressivo. Não há muito se procurou distribuir, de maneira racional, a enumeração das rubricas constitutivas do parágrafo Imposto de Consumo. Tal iniciativa, porém, foi condenada e vetada sem qualquer motivação. Devia predominar o legado da tradição. Mesmo em detrimento de interesses ponderáveis do público e da administração. Diante disso, o remédio é esperar mais um pouco, até que melhores condições de entendimento e compreensão se afirmem de modo definitivo.

Quando todos esses problemas de base da administração forem convenientemente encaminhados não só poderemos dar melhor execução ao sistema de *exercício* ou de competência, no momento vigente, como até poderemos voltar a tentar o sistema de *gestão*, que aliás nos foi sugerido pelo técnico britânico, Sir Otto Niemeyer, com largas possibilidades de virmos a praticá-lo com o mesmo grau de perfectibilidade e eficiência, como o fazem ingleses e americanos.

* * *

O consagrado estudioso das questões municipais, eminente estatístico, M. A. Teixeira de Freitas, em brilhante artigo, analisando a realidade nacional, afirma categoricamente:

"O país é uma vasta feitoria que a metrópole explora pelos processos coloniais os mais retrógrados. Se a despesa federal, já em 1932, era de 2.859.669 contos de réis, empregavam-se na Capital e quase exclusivamente para a Capital 2.465.728 contos, ou 86,22%. E os 393.941 contos restantes, ou 13,22%, gastos fora da Capital, não eram a mais bem dizer que despesas de ocupação e de exploração". ("Esplendor e Decadência do Município Brasileiro", publicado na "Revista do Parlamento" n.º 4, pág. 74 — 1947.

O Bureau do Orçamento nos Estados Unidos

Prof. HENRY REINING

(Tradução de Alexandre Morgado Mattos)

HISTÓRICO, CONSTITUIÇÃO E ATIVIDADES

O presente trabalho originou-se de uma conferência pronunciada pelo Prof. Henry Reining Jr., em dezembro de 1943, quando êsse ilustre técnico de administração esteve em nosso país, a convite do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Constituindo as questões orçamentárias problema de evidente atualidade, julgamos oportuna a publicação do estudo do Prof. Reining que é lucida, de modo claro e preciso, importantes assuntos relativos à organização e ao funcionamento do órgão encarregado da elaboração da proposta orçamentária do governo Norte-Americano,

O CONCEITO tradicional do orçamento vinha sendo seguido pelo governo federal norte-americano até há bem pouco tempo atrás. Cerca de um ano antes do começo de cada exercício financeiro que nos EE. UU. se inicia à 1 de julho e termina a 30 de junho — os Ministérios preparavam suas estimativas de despesas. Depois de coordenadas as propostas orçamentárias no próprio Orçamento (The U. S. Bureau of the Budget). O Bureau realizava discussões e audiências, efetuava revisões e, finalmente, todas as estimativas eram reunidas em um único documento, que as tornava a proposta do Presidente da República e como tal enviada ao Congresso para aprovação.

E, assim, se encerrava o assunto. As informações que fundamentavam as decisões em matéria orçamentária estavam confinadas quase inteiramente às “Justificações” fornecidas pelos Ministérios, cujas explicações eram prestadas oralmente durante as discussões das propostas parciais. O técnico de orçamento não passava de um “técnico de gabinete”, raramente se ausentando de sua mesa de trabalho para uma observação “in-loco”.

O Bureau do Orçamento constituía uma repartição de pouco vulto, com cerca de apenas 50 funcionários, que desfrutava um situação anômala na hierarquia administrativa. Como resultado do compromisso político que resultou na Lei de 1921 (Budget and Accounting Act) (1) — duas escolas

se estabeleceram: uma queria o Bureau no Ministério da Fazenda, a outra, opinava para que fôsse diretamente subordinado ao presidente. O Bureau, por fim, ficou localizado no seu próprio orçamento fazendo parte do orçamento do Ministério, mas, o seu Diretor e Assistente do Diretor eram diretamente nomeados pelo Presidente da República.

O funcionamento do Bureau, por sua vez, ajustou-se a êsse compromisso e a essa situação em suas atividades quotidianas. Assim, foi que o Bureau, desde logo, adotou a filosofia de que deveria constituir-se em modelo de economia para as demais repartições públicas, restringindo seus gastos ao mínimo possível, conservando apenas um pequeno número de servidores, etc. Chegou a conduzir êsse programa de “economia de centavos” (pennypinching) até ao extremo de organizar, entre os funcionários públicos, clubes de economia de “clips” e papel-carbono. Em suma, as condições, no momento, contribuíram para a criação de um Bureau de Orçamento de limitado âmbito de ação.

A reorganização efetuada pela administração do Presidente Roosevelt entretanto alterou inteiramente essa situação. O passo decisivo veio em 1938-39, quando se constituiu o Gabinete do Presidente da República (Executive Office of the President) com o Bureau do Orçamento como a repartição básica do sistema.

A criação do Gabinete do Presidente da República foi de incalculável transcendência para a administração norte-americana. Pela primeira vez na história dos Estados Unidos, a Presidência foi aparelhada como uma instituição realmente eficaz. Fatos, elementos e informações começaram a ser reunidos, integrados e arquivados. Tornou-se possível uma eficiente coordenação interministerial quando, anteriormente, ela só existia intraministério e apenas em alguns ministérios. E, sobretudo, iniciou-se uma política orçamentária inteiramente diversa. Essa nova atitude resultou de vários acontecimentos; a expansão das atividades do Bureau, em si próprio, foi um dos mais importantes fatores para libertar o analista orçamentário da preocupação exclusiva com o cifrão e com a “economia de centavos” acima aludida.

A antiga *Divisão de Estimativas* (Estimates Division) é ainda a unidade central e a maior de todas as que compõem o Bureau. O pessoal técnico dessa divisão forma um corpo bem remun-

(1) Nota do Tradutor — O ato referido criou o Bureau de Orçamento com o nome de “Bureau of the Budget” e o “General Accounting Office” que poderia ser comparado ao nosso Tribunal de Contas.

rado de Analistas Orçamentários. Esses analistas estão distribuídos por seis (6) seções, organizadas de acordo com as repartições ou ministérios com os quais mantêm íntimo e direito contato.

Uma seção, por exemplo, está encarregada de examinar a proposta orçamentária do Ministério da Guerra. Outra, estuda as vinte e tantas repartições diretamente subordinadas ao Presidente da República. Cada seção, por se turno, está dividida em grupos, turmas ou equipes, sendo que a maioria das grandes repartições do Governo Federal encontra-se sob os cuidados de pelo menos, um analista, o qual trabalha exclusivamente para essa repartição.

O Bureau foi retirado do Ministério da Fazenda e transferido para esse Gabinete. A política de autolimitação e de servir como modelo de "economia" foi sumariamente abandonada. Novas divisões e serviços foram criados e admitiu-se mais pessoal, sendo que, atualmente, trabalham no Bureau mais de 500 pessoas.

O Diretor e o Assistente de Diretor do "Bureau" são nomeados pelo Presidente da República e percebem o vencimento anual de 200 mil cruzeiros (2) (\$ 10.000); os Diretores-Assistentes encarregados das varias Divisões da Comissão recebem 160 mil cruzeiros (\$ 8.000); os Chefes de Seção 130 mil cruzeiros (\$ 6.500); os seus Assistentes — que seriam os encarregados de turmas ou equipes — recebem 112 mil cruzeiros (\$ 5.600). E os analistas (senior examiners) 92 mil cruzeiros (\$ 4.600). Há poucos analistas recebendo menos do que 76 mil cruzeiros (\$ 3.800). Todo o pessoal é admitido mediante concurso, exceto os diretamente nomeados pelo Presidente, isto é, o Diretor e o Assistente do Diretor.

A segunda Divisão do Bureau é a de *Referência Legislativa* (Legislative Reference Division). Ela está encarregada de examinar toda a legislação enviada pelo Congresso para assinatura do Presidente da República, os projetos remetidos pelos Ministérios para serem convertidos em lei pelo Congresso e todos os decretos do poder executivo.

A Divisão faz circular esses vários projetos e anteprojetos pelos Ministérios interessados nas medidas nêles preconizadas, obtendo, posteriormente, a aprovação ou o veto do Presidente.

Em suma, procurou-se desenvolver um controle executivo completamente independente do cidadão. Chegou-se ao ponto de membros do Congresso freqüentemente submeterem projetos de leis à Divisão, a fim de averiguarem se estão ou não de acordo com a política do Presidente da República.

A terceira Divisão é a de *Organização* (Administrative Management). O Bureau desde o início, 1921, foi encarregado de estudar a organização e o funcionamento das repartições públicas pela própria Lei de Contabilidade e Orçamento (Bud-

get and Accounting Act). Entretanto, a não ser durante a curta existência do Bureau de Eficiência (3), nenhum trabalho nesse setor foi levado a efeito. De outro lado, em face da política de restrições, de passividade e de economia exagerada, adotada pelo Bureau do Orçamento nos seus primeiros anos de existência, todo o pessoal foi compelido a concentrar seus esforços no exame das propostas orçamentárias e demais assuntos correlatos.

Em 1939, o chefe de um instituto de pesquisas administrativas, particular, foi nomeado Diretor da Divisão (4) e a lotação foi aumentada para mais de 100 competentes Analistas Administrativos. Sua função, atualmente, é a de realizar, de maneira contínua, estudos e pesquisas acerca da estrutura administrativa do Governo Federal, e dos métodos de trabalho em uso nas repartições públicas.

A Divisão tem feito poucos estudos de tipo direto, isto é, por iniciativa própria. Um deles foi uma sondagem confidencial, por recomendação do Presidente, que resultou na organização da Civil Aeronautic Authority. A Divisão prefere agir como órgão de consulta e "vender" aos Ministérios as idéias de melhoria, a fim de que eles próprios as ponham em execução, antes que redigir relatórios ou baixar regimentos. A Divisão colabora, também, na instalação das reformas propostas. Em suma, aqui, ainda outro instrumento de controle administrativo foi desenvolvido, diferente daquele que obedece ao imperativo da economia a qualquer preço..

A quarta Divisão é a de *Padrões Estatísticos* (Statistical Standards). Trata-se de uma atividade recente e que primeiramente surgiu no "Bureau" sob a forma de um "Conselho Central de Estatística" (Central Statistical Board).

Durante muitos anos houve importantes discrepâncias nos relatórios de várias repartições públicas. Por exemplo, em certa época, durante a grande crise econômica americana, havia oficialmente mais do que meia dúzia de estatísticas diferentes a respeito do número de pessoas desempregadas. E' evidente que as repartições não estavam deliberadamente falsificando os números. Mas não é menos óbvio que elas usavam bases diferentes. Estudantes eram contados como desempregados por uns e como empregados por outros; pessoas trabalhando parte do tempo normal eram arroladas ora como desempregados, ora como empregados etc. Naturalmente, as estatísticas tinham de variar.

Representantes dessas repartições, no Conselho Central de Estatística, tentaram eliminar

(3) Nota do Tradutor — Esse Bureau (Bureau of Efficiency) ficou diretamente subordinado ao Presidente da República em 1916 até ser extinto em 1933, quando suas funções e pessoal passaram para o Bureau do Orçamento. De 1913 até àquela data funcionou como Divisão da Comissão do Serviço Civil. Suas atribuições podem ser comparadas às da Divisão de Organização do atual Bureau do Orçamento.

(4) Nota do Tradutor — Trata-se do Sr. Donald C. Stone, que era diretor do Serviço de Administração Pública, da "1313" de Chicago (Public Administration Service).

(2) Câmbio tomado a 20 cruzeiros o dólar. Releva notar que esses salários foram consideravelmente aumentados. O autor relata a situação existente em 1943.

dos pela Divisão. Isto significa, é claro, que outro amplo controle foi adicionado, sem consideração pelo cifrao.

Finalmente, foi criada a *Divisão Fiscal* (Fiscal Division) com o objetivo de ajustar o programa total de trabalho do Governo Federal, trasladado na lei de meios, em face de seus efeitos na economia nacional, considerada em seu conjunto.

O pessoal da Divisão é predominantemente composto de Técnicos em Economia e Finanças.

A Divisão redige o anteprojeto da Exposição de Motivos (Mensagem) a ser assinado pelo Presidente e que acompanhará a proposta orçamentária do Executivo a ser submetida à apreciação do Congresso. Essa exposição define os objetivos do programa do Governo traduzido em termos financeiros no orçamento apresentado.

A Divisão também considera a parte da receita, tradicionalmente prerrogativa do Ministério da Fazenda, e cujos detalhes ainda lá se conservam. A Divisão, porém, examina de um modo geral esse aspecto do orçamento e relaciona a despesa com a receita. Em outras palavras, ainda aqui, mais um instrumento foi adicionado capaz de possibilitar uma visão geral do problema.

E' esta visão geral, panorâmica, do conjunto da administração que caracteriza o novo estado de coisas em relação ao orçamento. O espírito de economia passou a ser considerado apenas um dos muitos fatores que devem influenciar a sua feitura. O controle orçamentário, já agora, é apreciado em seu sentido lato e em termos não apenas de dinheiro, mas também de pessoal, material, organização, métodos, legislação, estatística, isto é, controle em termos menos de apenas um dos vários instrumentos da administração do que de todos eles.

Mas, conforme foi sugerido acima, a história do Bureau do Orçamento não pode ser completamente apreciada sem um exame do Gabinete do Presidente da República considerado como um todo. Além do Bureau, o Gabinete é constituído pelos seguintes órgãos:

Conselho de Planejamento dos Recursos Nacionais;

Escritório de Ligação com a Administração de Pessoal;

Escritório de Ligação com a Administração de Emergência;

Assistentes Administrativos do Presidente; Pessoal da Casa Branca.

A presença do Conselho de Planejamento tem grande significação porque representa o primeiro esforço dispendido nos E.U. relativamente ao estabelecimento de planos gerais, abrangendo todos os setores da vida nacional. Ele adicionou à nova história administrativa uma larga e funda experiência em pesquisa de fatos, análise e síntese de importantes problemas de política governamental e a confecção de amplos programas de ação administrativa. O Conselho não obstante, foi abolido pelo último Congresso.

Os Assistentes Administrativos constituem uma novidade. Eles atuam como assistentes pes-

tais divergências. O Congresso mais tarde, autorizou o Bureau a adicionar a esse esforço de padronização estatística, o controle dos questionários. Agora, nenhuma repartição pública pode publicar um pedido de informações estatísticas antes do projeto e os modelos terem sido aprovados do Presidente em relação a determinados segmentos da administração federal. Especialmente importante são os dois assistentes servindo como oficiais de ligação, um relativamente a Administração de Pessoal e outro relativamente a Administração de Emergência. Esses homens têm uma importante responsabilidade nos assuntos de sua competência.

Com todas essas repartições e com o próprio pessoal da Casa Branca, o Bureau do Orçamento tem uma relação muito íntima. O Conselho de Planejamento dos Recursos Nacionais conduziu vários estudos para o Bureau, o qual, por sua vez, tem agido como órgão de estado maior dos Oficiais de Ligação.

Isto significa, por exemplo, que no campo da administração de pessoal, o Bureau exerce uma influência direta; um de seus técnicos, com efeito, constituiu-se em assistente do Oficial de Ligação com a Administração de Pessoal.

Por outro lado, há íntima relação de trabalho junto ao Oficial de Ligação com a Administração de Emergência, por isso que ele é também Assistente do Diretor do Bureau do Orçamento. (Esta situação foi mais tarde, alterada com nomeação de um novo titular encarregado da Mobilização de Guerra, mas serve perfeitamente como exemplo para a presente discussão).

Praticamente, o Diretor do Bureau do Orçamento é o chefe supremo do Gabinete do Presidente da República. Além de manter contato diário com o Presidente é provavelmente o funcionário que com ele tem mais intimidade em matéria de relações de serviço.

Em suma, todas essas influências e fatores construíram um novo orçamento, o qual seria melhor descrito pela expressão Controle de Programa (Program Control). Os prazos para preparo da proposta orçamentária permaneceram os mesmos. Estimativas e justificações são preparadas e submetidas, entrevistas e conferências são efetuadas pelo Bureau e assim por diante. Mas muita coisa nova tem sido introduzida.

Em primeiro lugar, o Presidente e seus conselheiros firmam o programa do Governo em bases gerais para o trabalho anual. (Esta é uma das amplas funções de Divisão Fiscal que também redige a respectiva Exposição de Motivos). Cabe ao Bureau aplicar esta política e reforçar o programa que foi planejado.

Os dias de economia de tostões terminaram. Várias repartições, de fato, tiveram a nova experiência de serem informadas que seus programas não contemplavam despesas necessárias ao cumprimento efetivo e eficiente dos objetivos desejados.

Ao invés de depender inteiramente dos Ministérios para informações, os Relatores do Orça-

mento passaram a viajar e a examinar “in-loco”, as necessidades orçamentárias da repartição. Em outras palavras, o Analista não permanecia cegamente ouvindo as justificações; agora, êle “via” e auscultava as necessidades dos serviços, pessoalmente, recebendo informações diretamente do público, do Congresso e de tôdas as fontes possíveis.

Outro desenvolvimento dessa nova política tornou-se realidade com a criação de quatro agências regionais do Bureau. Planeja-se a criação, em futuro próximo, de mais vinte agências desse tipo. O Bureau, então, ficará em situação de obter informações diretas e sem depender de qualquer outra repartição.

A mais importante de tôdas as alterações foi, de muitos modos, o reforçamento da coordenação interna do próprio Bureau do Orçamento. No passado, havia a tendência para cada Divisão tornar-se independente das demais. Até as próprias Seções consideravam-se entidades autônomas e construíam muros em volta de si. Entretanto e obviamente, o novo tipo de Contrôlo de Programas Orçamentários, adotado pelo Bureau, e ao qual nos referimos atrás, não poderia atuar em tal ambiente. Assim, embora com grande esforço, tôdas essas barreiras internas foram quebradas até que o Bureau passou a funcionar como uma peça única e consolidada e seu pessoal é realmente chamado a atuar na tarefa em que é mais necessário ou para a qual está mais habilitado, sem quaisquer embaraços ou limitações provenientes de uma rígida e absoluta lotação por seções ou Divisões. Certas opiniões pessoais e algumas tradições tiveram de ser sumariamente abolidas; alguns diretores mesmo tiveram de ser demitidos durante o processo de reorganização, mas, finalmente, a desejada coordenação foi atingida.

No funcionamento atual do Bureau, a Divisão de estimativas é o ponto avançado, a “patrulha de reconhecimento”. O analista das propostas orçamentárias é a pessoa que permanece em constante contato com os Ministérios, e assim, torna-se o foco de irradiação para estudos e providências não apenas relativos às estimativas propriamente ditas, mas também para aquilo que se relacione com a organização das repartições e seus métodos de trabalho, e tôdas as demais matérias da competência do Bureau. Esse processo funciona também em sentido inverso. Quando o analista orçamentário necessita assistência técnica para determinar, por exemplo, a eficácia dos métodos de trabalho de uma repartição, solicita a colaboração de um técnico da Divisão de Organização. E assim, sucessivamente, com as demais divisões, conforme os assuntos de que se trate. Êle está, pois, na situação de poder não apenas em *teoria* mas também de *fato* exerce contrôlo geral sobre a execução do programa de trabalho do Presidente para o Governo Federal.

A Administração Orçamentária constitui-se, portanto, ao mesmo tempo, em uma nova atividade, um novo método e uma nova política. Ela utiliza não apenas instrumentos de caráter finan-

ceiro, mas também todos os outros meios de ação necessários ao seu objetivo, tais como, pessoal, material, documentação etc.

Indicação desta tendência pode ser vista em recente ato do Congresso dando ao Bureau a autoridade de fixar as lotações gerais dos Ministérios. Êle agora determina o máximo número de pessoas que cada repartição pode possuir. Por outro lado, em face de suas íntimas relações com o Oficial de Ligação para Administração de Pessoal, o Bureau mantém uma constante atuação nesse setor administrativo.

O Bureau preocupa-se também com a execução do orçamento. Depois que a lei de meios é votada pelo Congresso cada repartição planeja a sua despesa total dividida em quadrimestres. Esse plano é submetido à aprovação do Bureau que também aprova a comparação das despesas feitas nos quadrimestres anteriores, a fim de que as repartições possam utilizar os recursos de que dispõem nos quadrimestres subsequentes.

As informações relativas ao aspecto “despesa” são fornecidas ao Bureau pelo Ministério da Fazenda, que faz a contabilidade do Governo, e pelas próprias repartições.

Além da vigilância quanto à distribuição da despesa por quadrimestres exerce o Bureau outro eficaz meio de contrôlo, através da constituição de reservas orçamentárias. Por esse sistema, cada repartição estabelece um fundo de reserva que não pode ser gasto sem autorização do Bureau.

Há ainda, por fim, uma outra nota importante; O “Bureau” raramente utiliza meios coercitivos ou imposições em suas relações com as repartições públicas. Sua atuação é persuasiva. A Divisão de Organização, por exemplo, evita estudos confidenciais que terminam em medidas imperativas para o órgão atingido. Ela trabalha sempre a pedido ou por solicitação da repartição. Por outro lado, prefere-se não fazer relatórios escritos. As medidas de reorganização são propostas oralmente ou então em forma de memorando ao diretor da repartição cujo trabalho foi analisado. Os técnicos de organização permanecem para implantar as alterações preconizadas e aceitas. Eles sabem que ordens, instruções e regimentos produzem nenhum efeito a menos que sejam realmente obedecidas e postos em prática, que a reorganização permanecerá inoperante enquanto seus efeitos não constituam hábitos diários dos funcionários que a devam executar.

Alguns comentaristas de assuntos administrativos, tem atacado o Bureau com a crítica de que êle é a Gestapo do Presidente. É possível que a crítica seja fundada. Entretanto, é inegável que o Bureau vem insistido na política de persuasão, de doutrinação, de “deixar que os fatos falem por si mesmos” antes que coagindo ou impondo seus pontos de vista às repartições públicas, mediante a expedição de leis, decretos, ordens ou instruções rígidas e obrigatórias.

Fertilização do solo na política agrária brasileira

BERNARD CORÉ

I — A CIÊNCIA DO SOLO

A pedologia, ciência do solo, data de quarenta anos somente. Suas aplicações práticas, entretanto, adquiriram já uma importância considerável.

Ela demonstra de modo particular que o solo não é um meio estático, cujo estado físico-químico possa ser considerado imutável, como se acreditou longamente no passado.

Muito pelo contrário, o solo é um meio dinâmico em plena e ininterrupta evolução, cujo estado pode melhorar ou piorar, e que pode mesmo degradar-se até chegar a uma situação patológica grave. Provam-no eloqüentemente numerosos exemplos de regiões férteis transformadas em desertos estéreis.

Assim o solo pode ser comparado a um ente vivo:

- que nasce, seja num lugar determinado em consequência das alterações que atingem o "rochedo mater", seja em consequência do aluvionamento;
- que se desenvolve mediante aprofundamento contínuo à medida que se desagrega o rochedo sobre o qual repousa;
- e que morre, enfim, em resultado da formação de um novo rochedo alumínio-ferroso, a *laterita*, absolutamente estéril;

Essa última evolução é acelerada nos países de clima quente e úmido, tais como o Brasil, se não se recorre a tempo a uma série de providências, capazes de paralisar o desenvolvimento nesse sentido.

Ora, de modo geral tais providências vêm sendo descuidadas nos países nos quais a mão de obra é escassa e os adubos caros, onde o preço das terras é baixo. A agricultura ali explorada é extensiva.

Em tais países explora-se o solo até o seu esgotamento, abandonando-se em seguida as terras à procura de novas, desbravadas por sua vez e sujeitas ao mesmo regime de nefasta exploração agrícola. É a orientação dos "fazedores de deserto", que ameaça arruinar o Brasil.

O resultado desse sistema é que as terras produtivas encontram-se cada vez mais distantes dos grandes centros de consumo e dos portos de exportação,

ficando dêles separadas por grandes áreas de solo estéril. O frete exorbitante de transporte encarece nessas condições os produtos agrícolas, aumentando o CUSTO DE VIDA nas aglomerações urbanas e tornando a exportação difícil; por sua vez, os agricultores têm que pagar muito pelos produtos dos quais precisam; maquinaria, adubos, materiais diversos, etc.

Chega um dia, entretanto, em que não existem mais terras a serem desbravadas, sobretudo porque o acesso a elas é demasiadamente difícil; nesse caso pretende-se voltar e explorar novamente as terras cansadas e abandonadas, substituindo-se por um sistema de agricultura "intensiva" o regime de agricultura "extensiva" até então praticado, racionalizando-se por todos os meios a exploração do solo no propósito de obter o máximo rendimento e preservar com o maior cuidado sua fertilidade.

É de desejar que êsse dia não chegue tarde demais porque, como já dissemos acima, as terras desprovidas de vegetação e expostas durante longos anos às intempéries correm o risco de se *laterizarem*, isto é, de se tornarem uma vez para sempre inférteis e improdutivas.

II — SITUAÇÃO NO BRASIL

Tudo leva a crer que tal momento chegou no Brasil.

A crise agrícola, evidenciada de modo alarmante pela baixa sensível das colheitas de 1947 e 1948 em quase tôdas as culturas básicas da agricultura brasileira, concentrou sobre os problemas acima referidos, como nunca antes, a atenção dos meios governamentais, das classes agrícolas interessadas e da esclarecida opinião pública em geral.

Graças à clarividência de seus governantes, aos estudos do seu corpo de engenheiros agrônomos de elite, e de modo particular, aos trabalhos dos seus Institutos agrônômicos, de reputação mundial, entre os quais o de Campinas, assim como às inteligentes atividades das Associações agrícolas, avoluma-se cada vez mais o movimento no sentido de tomar-se providências necessárias para restituir à agricultura nacional, a prosperidade que os sistemas usados até então (queimas, derubadas e os demais processos de exploração extensiva), afetavam profundamente.

Os trabalhos atualmente procedidos pela "Mesa Redonda de Conservação do Solo" proporcionam uma prova manifesta e confortadora dessa nova orientação das classes direta e indiretamente interessadas na defesa do solo brasileiro.

O "Plano Salte" de 1948 dedica uma parte notável à análise dos problemas acima apontados e ao programa do combate a todos os fatores adversos e nocivos (anexo n.º 2 — Setor "Alimentos"; item 25 "Conservação do Solo"; e 27 "Fertilizantes e Corretivos"). Depois de ter salientado os prejuízos sofridos pelas terras brasileiras, êsse plano, atualmente em vias de ser aprovado sob forma definitiva pelo Congresso Nacional, insiste em que "antes que o Patrimônio da Nação, ou seja, o nosso solo, se torne completamente improdutivo, urge que se tomem providências de longo alcance a fim de que se detenha êste processo de desgaste da terra, cujos maléficos efeitos já se fazem sentir, e demais agudos se tornarão para as gerações vindouras".

O Plano destaca que "a onda dos desbravamentos já vai atingindo os últimos remanescentes das terras virgens, capazes de suportar nossas principais culturas", sugerindo um conjunto de medidas subordinado à grande finalidade da racionalização da intensiva exploração agrícola.

Nessa ordem de idéias, o plano salienta que "a nossa agricultura não poderá mais prescindir de substâncias fertilizantes e corretivos, sem correr em irreparável risco".

Tomando-se por base o atual consumo "per-capita" norte-americano, que aliás não atingiu o limite teórico recomendado, o Brasil deveria consumir 1.654.848 toneladas de superfosfatos, ... 856.800 toneladas de salitres e 430.934 toneladas de sais de potássio. Não é de admirar que, nessas condições, as providências relacionadas com o aumento considerável e imediato do consumo dos adubos químicos fosfatados e o incremento imediato da sua produção, ocupam o primeiro lugar entre as medidas sugeridas por essa grande obra do planejamento nacional brasileiro.

Essas sugestões do "Plano Salte" foram corroboradas na sua íntegra, ainda que muito mais ampliadas no que diz respeito aos adubos fosfatados pela "Comissão Conjunta Técnica Brasileiro-Norte-Americana" (a chamada Missão Abbink) no seu relatório, apresentado em princípio de fevereiro de 1949, a sua Excia. o Sr. Presidente da República.

No relatório da Missão Abbink salienta-se a necessidade de aumentar a produção agrícola pelo maior uso de fertilizantes químicos, recomendando-se a instalação de fábricas de fosfatos e de nitratos. O relatório salienta que, com bastante probabilidade, seriam obtidos recursos financeiros no país e no estrangeiro para levar a termo tal empreendimento, que deverá contar com a cooperação mais ampla e eficiente da técnica da produção de adubos, adquiridos durante longas décadas do seu funcionamento nos principais países estrangeiros produtores de adubos.

III — ADUBOS

Como ressalta das observações dos autores do Plano Salte, entre os diversos problemas que impõem à humanidade uma revisão radical da sua atitude com relação ao solo e à sua vegetação, destaca-se o problema da adubação científica das terras produtivas.

1. Em primeiro lugar, é necessário conservar no solo uma proporção conveniente de humo.

O humo é a forma residual da matéria orgânica quando as fermentações microbianas e as transformações químicas acarretam a perda da sua estrutura organizada, levando-a ao estado coloidal de estrume aceituadamente decomposto. O problema do humo está em relação estreita com a cobertura do vegetal do solo, não somente porque essa última é uma fonte permanente do humo, como também porque ela o protege contra o sol e a chuva que tendem a destruí-lo ou a arrastá-lo.

O papel do humo na conservação da fertilidade do solo é considerável: não somente êle melhora as suas propriedades físicas, corrigindo o que nêle pode haver de demasiadamente compacto ou demasiadamente móvel, como também formando o meio de multiplicação ideal para a sua microflora, cuja importância é bem conhecida. Êle se origina outrossim dos "complexos húmicos" à base do fosfato, de cálcio e do potássio que fornecem êsses elementos indispensáveis sob uma forma útil para a vegetação. A formação e manutenção dêsses complexos pressupõe todavia que a acidez do solo não ultrapasse um determinado limite.

2. Em segundo lugar, é preciso restituir ao solo os elementos minerais extraídos dêle mediante as colheitas ou arrastados do subsolo, cal, oligoelementos, azoto, potássio e fósforo.

A) A cal é indispensável sobretudo para corrigir a acidez do solo, causa certa de infertilidade. Como é notório, essa acidez é definida por PH. Segundo êsse ponto de vista, as terras podem ser classificadas do seguinte modo:

PH 4,5	Terras inférteis — Corretivos de cálcio inúteis
4,5 < PH 5,5	Terras extremamente ácidas — Corretivos de cálcio necessários
5,5 < PH 6	Terras ácidas — Corretivos de cálcio desejáveis
6 < PH 6,8	Terras ligeiramente ácidas — Corretivos de cálcio úteis para certas culturas unicamente
6,8 < PH 7,2	Terras neutras — Corretivos de cálcio inúteis
7,1 < PH	Terras alcalinas — Corretivos de cálcio a serem evitados.

B) Os oligo-elementos são de descoberta relativamente recente. São elementos entre os quais se enquadram uns trinta metais e metalóides que se encontram em tecidos vegetais em proporções variáveis freqüentemente ínfimas, mas que parecem justamente tanto mais variáveis quanto mais ínfimas.

De modo geral, os solos contêm suficiente quantidade de oligo-elementos para satisfazer às necessidades das plantas; no entanto nota-se, às vezes, a sua falta, cujas conseqüências podem ser graves. Pode-se citar a título de exemplo a falta de cobalto em certas pastagens australianas, a falta de cobre nos solos turtosos holandeses. Êsses casos são felizmente relativamente raros e podem ser corrigidos mediante absorção das soluções salinas dos elementos deficientes.

C) A carência de azoto manifesta-se pela assimilação clorofílica reduzida. As folhas são mais raras, de dimensões reduzidas e apresentam uma cor anormalmente clara; elas secam e caem rapidamente.

A falta de azoto fica corrigida mediante o concurso dos adubos azotados sob a forma do azoto orgânico, de azoto de amônia ou de azoto nítrico.

A primeira dessas formas é a que o solo retém melhor, mas deve sofrer uma transformação química por micro-organismos do próprio solo, para ser utilizada pelos vegetais.

A forma amoniacal é a forma natural do azoto no sulfato de amônia e a forma que deriva do azoto orgânico depois da sua transformação no solo. Ela não é mais ativa em relação aos vegetais e tem que passar pela forma nítrica para poder ser plena e rapidamente utilizada.

E' entretanto a terceira forma, a do azoto de nitrato que tem uma atuação mais ativa com relação à vegetação alcançando resultados mais rápidos. Infelizmente é, ao mesmo tempo, a forma menos conservada pelo solo, sendo facilmente arrastada pelas águas, tanto de infiltração quanto de drenagem.

Essas diversas considerações determinam a escolha dos adubos azotados a serem utilizados em diversas condições de cultura:

Nitratos para as culturas de vegetação rápida (milho), ou quando se procura obter efeitos imediatos (recuperação de uma lavoura que sofreu efeitos de intempéries);

Sulfatos de amônia para as culturas de ciclos mais longos (algodão, trigo); seu uso tem que ser todavia evitado nas terras muito ácidas cuja acidez aumentaria ainda, conseqüentemente, muito mais.

Toratas, sangue, chifres de boi, restos de couro para uma atuação mais lenta contínua (café, banana, árvores frutíferas).

D) A insuficiência do potássio atinge de modo todo particular as plantas de raízes ou tubérculos (mandioca, batata, beterraba). Ela se denuncia pelas manchas pardas sobre as folhas que se dessecam nas extremidades como sob o efeito da queimadura.

A carência de potássio pode ser corrigida pela intervenção:

- do nitrato de potássio, adubo dispendioso, geralmente reservado às hortas;
- de sulfato de potássio, particularmente indicado para as culturas de fumo;
- de clorato de potássio, nos demais casos.

IV — O FÓSFORO E A TERRA BRASILEIRA

E) A falta de fósforo é mais difícil de diagnosticar no decorrer do período da vegetação, sobretudo quando a sua carência não atinge os limites de catástrofe. Entretanto ela se revela ao olho do especialista pela insuficiência do desenvolvimento geral da cultura, ou pela cor ligeiramente avermelhada ou bronzeada da folhagem. Seus efeitos aparecem sobretudo no momento da colheita, tanto na quantidade como na qualidade dos produtos obtidos; grãos pequenos, mal formados e de pouco valor nutritivo, verduras e frutas pobres de açúcar, sem sabor e difíceis de conservar.

Essa deficiência pode ser combatida eficazmente pela intervenção de adubos fosfatados, cujo emprêgo está condicionado pelo jôgo de duas espécies de forças antagônicas, que se disputam o ácido fosfórico introduzido no solo: a) as que tendem a torná-lo ou mantê-lo solúvel sob a forma de fosfato monocálcico; b) as que tendem a torná-lo insolúvel provisoriamente, sob a forma tricálcica ou definitivamente sob a forma de fosfatos de alumínio ou de ferro.

a) os *superfosfatos* contêm o ácido fosfórico sob a forma de fosfato monocálcico (resultado do tratamento dos fosfatos tricálcicos naturais pelo ácido sulfúrico). Sob essa forma, o ácido fosfórico é solúvel e diretamente assimilável pelas plantas. A ação dos superfosfatos é, por conseguinte, rápida, mas se choca com dois gêneros de fenômenos: por um lado, em contato com o cálcio solo, o fosfato monocálcico solúvel se transforma em fosfato tricálcico insolúvel. Neste caso o mal não é tão grande porque, graças à extrema finura de suas partículas, o fosfato tricálcico será dentro em pouco transformado novamente em fosfato monocálcico solúvel.

Por outro lado, o que é mais grave no caso de terras "laterizadas", o ácido fosfórico do superfosfato *combina com os sais de ferro e de alumínio do solo, e juntos formam fosfatos de ferro e de alumínio definitivamente insolúveis e inassimiláveis.*

Êsses fenômenos de retrogradação tornam a ação dos superfosfatos mais lenta de que se possa esperar nas terras alcalinas que contêm cálcio, e praticamente proibem o seu uso nos *solos ácidos*, de modo geral, ricos em ferro e alumínio. Tal é o caso das chamadas "terras roxas" brasileiras. Outrossim os traços de acidez, que continuam geralmente no superfosfato contribuem para acentuar a acidez dessas terras, quando o que seria de desejar é justamente o oposto.

Enfim, o uso do superfosfato deve ser desaconselhado nas "terras degradadas", com diminuto poder de retenção e que recebem quedas pluviiais particularmente fortes e de volume importante. Devido à sua solubilidade, o ácido sulfúrico que o superfosfato contém pode ser arrastado pela água por migração vertical profunda e desaparecer da gleba numa proporção mais ou menos elevada. Evidentemente, tal sucede em grau maior no caso das terras irrigadas.

Em suma, o superfosfato não pode ser considerado como o adubo fosfatado universal, como se costumava acreditar durante longos anos, sobretudo pela propaganda dos industriais interessados. Ativo e eficiente em certos casos ele perde muito do seu valor em outro e de modo particular em terras ácidas e nas terras "laterizadas" sujeitas a uma forte ação pluviométrica.

b) os adubos fosfatados insolúveis, notadamente a *farinha de ossos* e os *fosfatos naturais pulverizados* não apresentam os inconvenientes acima aludidos com relação ao superfosfato. O seu ácido fosfórico, apresentando-se sob a forma de fosfato tricálcico insolúvel, não pode combinar com o alumínio e o ferro. Sendo de solubilidade traca, diminui o risco de serem arrastados pelas águas. A sua assimilação pelas plantas pode ser total e rápida notadamente graças ao "ácido hú-

mico" e ao ácido carbônico que se encontram no solo.

Contudo, não devem ser utilizados, eles também, sem discernimento. De modo geral, recomenda-se o seu emprêgo nas terras ácidas e bem providas de água, o que é precisamente caso de contra-indicação para os superfosfatos.

Além disso, diversas condições são requeridas particularmente para os fosfatos naturais pulverizados.

Em primeiro lugar, é mister que provenham de minério amorfo e mole (tendre) de origem orgânica relativamente recente. Os minérios cristalinos, tais como as rochas apatitas, não servem para isso.

Existem muitas classes de minérios mais ou menos utilizáveis sob a forma pulverizada, sendo os procedentes da África do Norte de superioridade notória segundo demonstram as seguintes medidas de solubilidade no ácido cítrico, determinadas pelo processo Wagner Robertson utilizado pelo sábio suíço Schleiniger (cf. artigo dos Senhores Jaime Benedito de Araújo e Cassio Mendonça Pinto do Laboratório da Produção Mineral do Ministério da Agricultura, da revista "A Lavou- ra", n.º de outubro de 1948, da Sociedade Nacional de Agricultura):

	Hiperfosfato de Gafsa (Tunisie)				Fosfato moido de Florida (USA)				Fosfato moido de Jacupiranga (Brasil)			
P205 total	28,75				36,60				27,8			
1. ^a extração	13,01	seja	45,2%		6,25	seja	17,1%		4,9	seja	17,6%	
2. ^a "	10,59	"	36,8%		5,68	"	15,5%		4,1	"	14,7%	
3. ^a "	5,14	"	17,8%		5,49	"	15,0%		3,6	"	12,9%	
4. ^a "	0,25	"	0,9%		5,23	"	14,3%		3,3	"	11,9%	
Total	28,99	"	100,7%		22,65	"	61,9%		15,9	"	57,1%	

Estas cifras demonstram que o hiperfosfato é mais rápido e completamente assimilado do que os outros, isso devido à natureza particularmente idônea do minério utilizado.

Em segundo lugar, devem os fosfatos ser pulverizados de modo tão perfeito, por sistemas modernos, de modo que a quase totalidade das partículas de fosfato (colitos) — geralmente envolvidas numa capa ou carapaça silicosa que se opõe a qualquer assimilação — seja esmagada.

Demonstra a experiência que, de modo geral, se consegue êste resultado quando 90% do produto atravessa a peneira 300 (300 fios, sejam 12.346 malhas cada cm²). Geralmente e sobretudo se se trata da pulverização de fosfato bruto inadequado à pulverização, com malhas inferiores, não apresenta resultados convenientes.

V — UM TERRÍVEL CÍRCULO VICIOSO

Não basta ocupar-se tão somente das condições de emprêgo dos adubos ao ponto de vista

agronômico, é mister considerar depois o ponto de vista econômico.

Na ocorrência, a agronomia tem verdadeiramente uma grande influência sobre a economia, pois escolher os adubos mais adequados às condições de emprêgo consideradas apresenta vantagens financeiras manifestas para o lavrador. Efetivamente se êste desconhece as influências recíprocas dos diversos elementos fertilizantes estigmatizados pela lei de Liebig, ele corre o risco de fazer gastos inúteis, pondo, por exemplo, fosfato num solo completamente privado de potassa.

Do mesmo modo perderia o agricultor que pusesse superfosfato numa terra ácida, em vez de utilizar o hiperfosfato, mais conveniente neste caso e 30% mais barato. E será fácil citar numerosos exemplos de erros onerosos praticados constantemente.

Entretanto, o fato de que muitos lavradores brasileiros desconhecem ainda a verdadeira utilidade dos adubos e a maneira mais adequada para

os utilizar, não basta para explicar, por exemplo, que o Estado de São Paulo, cujas terras cansadas precisam tanto renovar-se, utilize atualmente quantidade de adubos mais pequena que um só "departamento" agrícola francês duma superfície dez ou quinze vezes menor! Não se sabe bastante que nas terras, todavia ricas do norte da França, da Bélgica e da Holanda, não hesita o lavrador perante um emprêgo anual de 1.000 kg ao ha. de adubo fosfatado e de 300 kg de adubos azotados.

De fato, não será suficiente a intensificação da propaganda tendo por objetivo persuadir os agricultores da necessidade dum emprêgo de adubo mais certo e mais intensivo. Será necessário acompanhar a mesma de diversas medidas práticas tendendo principalmente a fugir da situação atual, que se pode resumir da maneira seguinte:

"O lavrador não compra adubos ou compra quantidades insuficientes de adubos, por achar que o seu preço elevado demais em relação aos preços que lhe são pagos para os seus produtos e porque não dispõe da quantia necessária".

"Ora, o lavrador não tem recursos pecuniários por falta de rendimento de suas safras, devido êste pouco rendimento a falta de emprêgo suficiente de adubos".

"Ora, os adubos são caros porque se vendem poucas quantidades e com condições de crédito muito pesadas".

VI — QUE FAZER?

Para sair de tal dilema, é necessário *diminuir o preço de custo dos adubos* fazendo condições especiais às indústrias que fabricam os mesmos, e sobretudo fixando para êles preços de transporte reduzidos (Vide anexo n.º 1). Também é necessário dar aos lavradores o *desejo* de comprar êste produto e os *meios* para conseguirem fazê-lo, fornecendo-lhes as quantias necessárias por intermédio dum Crédito Agrícola, que poderia ajudá-los sem formalidades complicadas e sem encargos fiscais elevados; dêste modo os vendedores de adubos poderiam vender à vista e diminuiriam seus riscos e, por isso mesmo, a justificação de lucros, às vezes exagerados, que tornam o adubo brasileiro inacessível aos pequenos lavradores.

★

★ ★

Planejamento é, sem dúvida, algo mais que uma determinação de objetivo. O "Looking Backward", de Bellamy, descreveu o que lhe pareceu ser um estado ideal, mas o livro não determinou claramente o modo de atingi-lo. Foi mais um exercício em imaginar, que em planejar. O planejamento no qual estamos interessados refere-se tanto a meios, quanto a fins. Fixamos os fins. Na procura dos meios estamos continuamente em colisão com limitações. Considere-se, por exemplo, a variedade enorme de produtos de que no Wanamaker's, ou no Macy's de N. Y., no Marshall Field's, em Chicago, ou no Filene's, em Boston, o detentor de poder aquisitivo pode dispor; e, se viver no interior, como eu, basta perpassar as páginas dos catálogos do Sears-Roebuck ou Montgomery Ward. Que incalculável profusão de itens! Muitos dêles são de utilidade duvidosa e de mais tôda que duvidosa beleza. Mas a iniciativa privada colocou essa imensa variedade de objetos aberta à escolha do homem comum. Constitui uma realização democrática de primeira ordem. Será possível trazer êsse privilégio de escolha variada numa economia de detalhes planejados? Poderá ser êle objeto de qualquer controle centralizado, a menos que se restrinja a infinita variedade que possibilita o seu crescente desenvolvimento? Será esta profusão digna de algum sacrifício na eficiência ou na regularidade?

Há outro aspecto em que encontramos limitações da compreensão humana e êste se refere à impossibilidade de se aplicar o método estatístico a determinadas condições. Êsse método tem sido aconselhado como um instrumento para a avaliação intelectual de fenômenos demasiadamente variados e numerosos para serem estudados em detalhe. A multidão de homens empenhados numa imensidade de ações pode agir a seu bel prazer, mas a lei da média mostrará as condições que controlarão suas ações no conjunto. O conhecimento dessas tendências gerais é necessário a um planejamento inteligente.

Existem, porém, duas maneiras pelas quais os acontecimentos podem fugir a essa análise. A primeira é pelo crescimento exagerado de alguns elementos da situação, de tal modo que as decisões pessoais de caráter imprevisível, com referência ao maior desses elementos, tornam tôda a situação imprevisível. Um exemplo é o efeito de uma cadeia de lojas comprando alimentos perecíveis numa grande cidade. A administração pode arbitrariamente determinar a abstenção de compras por alguns dias, em seu próprio benefício e, dessa maneira, destruir a mais cuidadosamente preparada análise do mercado e previsão de preço. A segunda maneira surge quando as condições econômicas atingem a um estado patológico, no qual as correntes de histeria coletiva assolam o país inteiro. Aqui, ao invés de uma soma imprevisível de inúmeras ações privadas, teremos imprevisíveis reações do público.

(Ralph E. Flandres, in R. S. P. de dezembro de 1946).

★ ★

★

SELEÇÃO E TREINAMENTO — W. J. Donald, Diretor da "National Electrical Manufacturers Association" nos Estados Unidos da América, após estudar os resultados da seleção e do treinamento, em grandes empresas e nos serviços públicos, afirmou, com grande convicção, que os resultados daquela são relativamente pouco importantes quando comparados com os que êste nos promete — "What we know about careful selection of personnel is relatively little compared with what training promises us".

(Relatório do DASP — 1941, pág. 297)

Os diplomas de propriedade industrial incorporados ao patrimônio nacional

TOMAS LEONARDOS

COMO medida de defesa e represália decorrentes dos atos de guerra contra nós movidos pelas chamadas potências do Eixo, e ao mesmo tempo para ressarcir prejuízos de ordem material, baixou o Governo Brasileiro, entre outras leis de emergência, o Decreto-lei n.º 6.915, de 2 de outubro de 1944, que mandou incorporar ao Patrimônio Nacional as patentes de invenção, modelos de utilidade, desenhos ou modelos industriais, marcas de indústria ou comércio, títulos de estabelecimento, insígnias e frases de propaganda pertencentes a súditos de países inimigos domiciliados no estrangeiro.

Prevvia-se, ainda, que tal incorporação poderia estender-se a êsses mesmos diplomas de propriedade industrial em nome de pessoas físicas ou jurídicas de qualquer nacionalidade, domiciliados no país ou no estrangeiro, cujas atividades fôsem provadamente contrárias à segurança ou à economia nacional.

A mesma lei deu ao Banco do Brasil a atribuição de Agente Especial do Governo, ficando assim investido de poderes para expedir licenças de uso de ditos diplomas, de acôrdo com as condições e mediante taxas que viessem a ser aprovadas pelo Governo, devendo, em tais casos, dar-se o devido conhecimento dêsses atos ao Departamento que possibilitassem a anulação da concorrência, se assim fôsse julgado oportuno.

O Banco do Brasil ficava ainda com poderes para transferir a terceiros êsses diplomas, sujeito porém à prévia autorização do Governo.

A fraude contra as disposições dessa lei era equiparada aos delitos contra a segurança nacional e ficava automaticamente sujeita ao julgamento do Tribunal de Segurança Nacional, que então ainda vigorava, e as punições seriam pena de prisão de um a seis meses (se outras penas mais graves não couberem, acrescentava a lei).

Foi só em 6 de junho de 1945, porém, que o Diário Oficial publicava as instruções baixadas pelo Ministro da Fazenda, em forma de Portaria, de n.º 77, mandando observar regras simples e precisas na aplicação desse Decreto-lei.

Estatuía dita Portaria n.º 77, que as marcas e patentes que estavam sendo utilizadas por firmas em regime de liquidação (Decreto n.º 4166, de 11 de março de 1942), deveriam ser desde logo avaliadas, para serem vendidas em concor-

rência pública, justamente com as ações do acervo de ditas firmas.

A finalidade dessa Portaria, portanto, era estabelecer uma base para o preço por que seriam vendidos tais diplomas em concorrência pública para as marcas e patentes já em utilização por firmas que embora sujeitas anteriormente ao regime de liquidação, determinado pelo Decreto n.º 4.166, de 1942, houvessem posteriormente sido nacionalizadas, isso mediante arrendamento ou venda, assegurada a preferência, em igualdade de condições, às firmas que já as estivessem utilizando.

Para as pessoas que, embora não compreendidas no regime de liquidação citado, estivessem se utilizando de marcas ou patentes incorporadas ao Patrimônio Nacional, ficavam elas obrigadas a comprovar tal uso, mediante exibição de contrato ou autorização que lhes assegurasse tal direito de utilização, cumprindo ao Banco do Brasil, como Agente Especial do Governo, examinar dita documentação e, feita a avaliação, propôr, em cada caso, a manutenção ou o livre arrendamento ou alienação, sem prejuízo da preferência assegurada às partes que já estivessem usando tais diplomas.

Regulava-se, ainda, que as alienações, sempre em concorrência pública, seriam previamente submetidas à aprovação do Ministro da Fazenda e nos editais deveriam ser mencionadas cláusulas que possibilitassem a anulação da concorrência, si assim fosse julgado oportuno.

O produto da alienação ou arrendamento seria recolhido à conta da Receita da União.

Terminando, a Portaria n.º 77 marcava, a partir da publicação da mesma, e para os efeitos de comprovação de uso, o prazo de trinta dias para as pessoas domiciliadas no Distrito Federal, Estado de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro e de sessenta dias para os demais Estados e Territórios federais.

Essas instruções não completavam as lacunas da lei de incorporação, eis que dita Portaria quando se referia à venda e arrendamento de diplomas de propriedade industrial era incorreta, porque não se vende propriedade incorpórea e, sim, se a cede ou transfere e nem prevê o Direito brasileiro arrendamento de tais diplomas, mas, pelo contrário, o contrato especial de licença ou de cessão

de uso, como, também, não esclareciam tais instruções outros fatores importantes.

Na verdade, o Decreto-Lei n.º 6.915 limita-se a dizer que ficaram incorporadas ao Patrimônio Nacional as marcas e patentes pertencentes a súditos do Eixo residentes no exterior, mas não abordou a questão de que tais diplomas de propriedade industrial têm prazo fixo e relativamente curto, como o privilégio de invenção que expira em quinze anos e como o registro de marca de indústria e comércio que se não é prorrogada após dez anos (antes era de quinze anos, pelo Decreto n.º 16.264, de 1923) cai em domínio público, se não fôr apropriada por terceiro que, por sua vez, a registre.

Tôdas essas falhas determinaram a publicação de nova Portaria, esta do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, datada de 27 de dezembro de 1946 e publicada no Diário Oficial de 3 de janeiro de 1947, Portaria n.º 221.

Nessa última portaria o Ministro tratava dos prazos e moratória que afinal vieram a ser definitivamente regulados pelo Acôrdo de Neuchâtel, de 8 de fevereiro de 1947, acôrdo êsse que foi incorporado à legislação brasileira pelo Decreto-Legislativo n.º 6, de 1947 e procurava completar a lacuna da lei 6.915, dizendo que "as patentes de invenção e marcas, bem como os pedidos em andamento concedidos ou depositados pelos súditos alemães, italianos e japoneses, e que foram incorporados ao Patrimônio Nacional, na forma do disposto no Decreto-Lei n.º 6.915, de 2 de outubro de 1944, terão paralisados todos os prazos, quer para efeito de prorrogação, quer para efeito de cumprimento de exigências ou anuidades, até que concluída a sua venda, em concorrência pública, pela Agência Especial da Defesa Econômica do Banco do Brasil, S.A., consoante as instruções contidas na Portaria n.º 77, de 6 de maio de 1945, expedida pelo Ministro da

Fazenda, possam os respectivos adquirentes providenciar sôbre sua regularidade".

A situação, como se vê, do ponto de vista jurídico é profundamente irregular. Lei nenhuma cogitou em estender monopólios, como são afinal as concessões conferidas aos detentores de patentes pelo prazo de quinze anos.

No entanto, essa Portaria que visa resguardar o interesse nacional, por outro lado barra a própria expansão da inteligência inventiva brasileira e tolhe o desenvolvimento da indústria e comércio decorrente da exploração de tais patentes, com essa proteção indefinida, por vários anos, de privilégios de invenção que já estariam ou pelo menos caminhariam para o domínio público.

Com relação às marcas, essa suspensão indefinida, também é passível de apreciação pelo Judiciário, quanto à sua validade, pois que afinal é preciso não esquecer que não é uma lei, mas simples portaria que pretende alterar dispositivos de lei ordinária.

Além disso, o que ocorre é uma intensa desvalorização de um patrimônio que, valioso na época em que foi incorporado ao Patrimônio Nacional, dia a dia perde o seu valor. A marca de indústria e comércio quando não usada, isto é, quando não aplicada ao produto ou artigo de uso corrente, não obstante ser representada por uma palavra de grande preferência pelo público, muinha rapidamente pelo desuso, como uma planta em terreno sêco.

Visa, portanto, êste artigo alertar, se fôr possível, os poderes competentes para a urgência de se tomar medidas transferindo ou licenciando êsses diplomas de propriedade industrial incorporados ao Patrimônio Nacional, patrimônio êsse que pelo desuso está se volatilizando como a essência de um raro perfume mal acondicionado.

* *
*

Na Comissão de Constituição da Assembléia Constituinte de 1946, o Prof. Aliomar Baleeiro teve oportunidade de relatar a parte concernente ao "O Problema dos Municípios", salientando com grande realismo:

"Arrecadando quantias ridículas para as suas necessidades, claro que os governos municipais quase nada puderam efetuar no sentido de satisfazê-los e daí se tirou a conclusão simplista da incapacidade dos homens do sertão e de fora das capitais para organização e provimento dos serviços públicos mais indispensáveis. Dêsse raciocínio primário ao franco intervencionismo na autonomia municipal foi só um passo, a pretexto do "deficit" crônico da maior parte das Prefeituras" — (Discurso inserido nos Anais da Assembléia Nacional Constituinte de 1946, Vol. VI — pág. 167).

* *
*

O constituinte Nereu Ramos afirmou interpretando, realmente, o pensamento geral da Nação:

"Estamos discutindo algumas emendas a respeito da forma de beneficiar os Municípios. Há, porém, um ponto que me parece pacífico, e que, como tal, não reclama qualquer discussão: o de que precisamos beneficiar os Municípios, dando-lhes recursos financeiros. Do que me consta, ainda não surgiu, entre nós, uma voz discordante". (Ata da Comissão de Constituição da Assembléia Constituinte Nacional, de 11 de maio de 1946).

O espectro de Malthus

MARIA DE LOURDES LIMA MODIANO

DEVE haver algo de diabólico na doutrina malthusiana para que, ao cabo de mais de um século de vagas tentativas de materialização, o espectro sinistro de Thomas Robert Malthus volte a projetar sobre o mundo sua sombra deletéria. Dois livros recentes — “Our Plundered Planet”, de Fairfield Osborn, e “Road to Survival”, de William Vogt, ambos norte-americanos, são os maiores responsáveis por essa recrudescência de um mal que parecia definitivamente extirpado — o veneno do malthusianismo.

O livro de Vogt, principalmente, alcançou extraordinário sucesso de livraria. No Brasil, embora até agora ainda seja excessivamente restrito o número dos seus leitores, graças a condensações publicadas em nosso idioma e à discussão levantada em torno do assunto, já bem pouca gente ignora o nome de William Vogt, arauto do neomalthusismo. E há até quem já fale em “vogtismo”, em “doutrina vogtiana”, numa tentativa de dar ao autor norte-americano o médio da originalidade — prerrogativa criadora que, certamente, não lhe pode ser atribuída. Nem ao menos lhe cabe a primazia da materialização do espectro de Malthus, uma vez que, antes dêle, já outro “medium” mais vigoroso — Adolfo Hitler — captando o espaço o ectoplasma do clérigo inglês, realiza a façanha, com rara maestria, na Alemanha nazista. O principal fator do êxito do livro de Vogt foi a sua oportunidade. Tal como Malthus que, aproveitando o alvorecer da era industrial, no seu próprio berço — a Grã Bretanha — teve sucesso retumbante ao lançar a doutrina anticrista de controle drástico a natalidade, o escritor norte-americano, escrevendo neste período de apos-guerra, no alvorecer da nova era atômica e em seu próprio berço — os Estados Unidos da América — está logrando uma aceitação que certamente não teria conseguido há vinte anos atrás.

Ninguém ignora o argumento básico da doutrina de Malthus: o aumento da população do globo terrestre, que se faz em progressão geométrica, não pôde jamais ser alcançado pelo aumento da produção de alimentos, uma vez que este se faz em progressão aritmética. Urgia, portanto — afirmava Malthus — controlar a natalidade, para que o mundo não viesse a morrer de fome. Para êle, a guerra, a peste e a fome, provocadas pela superpopulação do globo, acabariam acarretando a ruína da humanidade presunçosamente convencida de poder governar os próprios destinos. Tal

tese, habilmente lançada numa época em que a supremacia da máquina parecia prestes a desvalorizar definitivamente a mão de obra humana, não podia deixar de lograr, como de fato logrou, excepcional aceitação. O sucesso foi, todavia, de curta duração.

Não se confirmaram as predições do velho Malthus. Se, desde então, a população mundial duplicou, passando de um para dois bilhões de almas, em compensação novas terras ofereceram-se à lavoura, novos campos tornaram-se produtivos. Por outro lado, o progresso dos meios de transporte facilitou o suprimento alimentar dos grandes centros industriais. E' verdade que a fome continuou a existir, como sempre existira. Mas o mundo nunca chegou a ficar desprovido de alimentos como prognosticára Malthus. Ruiu assim irragorosamente sua triste profecia. E' que o famoso economista inglês não levára em conta os recursos ainda desconhecidos da natureza e, além disso, subestimara lamentavelmente as reservas surpreendentes do engenho humano. Os próprios neomalthusianos reconhecem esse fato. Mas acenam com outros espantinhos: o esgotamento progressivo das terras cansadas pela lavoura, a destruição do precioso “topsoil”, corroído pela erosão. E, tal como o velho Malthus, distulam, gota a gota, seu veneno, o qual por ter variado de composição, nem por isso é menos letal: a produção de alimentos tende a diminuir e, dentro em breve, sua curva descendente incidirá sobre a curva ascendente da população mundial. Quando tal acontecer, bradam os neomalthusianos, a humanidade sucumbirá fatalmente.

Para os verdadeiros cientistas especializados em solos, esse sombrio pessimismo toca as raias do ridículo. Não há um ponto da doutrina neomalthusiana — afirmam eles estribados na realidade científica que não seja falso, eivado de solismas, impossível de provar. O mundo dispõe de terras suficientes e a humanidade dos recursos técnicos necessários para alimentar — e alimentar bem — uma população mundial duas vezes maior do que a atual. Novos métodos técnico-científicos de aumentar a produção alimentar surgirão, como sempre surgiram, na mesma proporção em que se vai verificando êsse aumento da densidade demográfica mundial.

Vogt, o autor de “Road to Survival” é um ornitologista, atualmente chefe da Seção de Con-

servação da "Pan American Union", que, segundo confessa, "estudando o comportamento dos pássaros, começou a interessar-se pela relação do homem com o meio ambiente". Sua teoria é de que, para viver feliz e sobreviver neste planeta, o homem deve conservar-se em "equilíbrio ecológico" com os demais seres vivos. Acontece — diz ele — que, para restabelecer esse equilíbrio, impõe-se, não raro, uma redução drástica da população humana. A população dos Estados Unidos, por exemplo, não deveria jamais ir além dos 100 milhões de almas. Os médicos, que prolongam a vida humana e ainda contribuem para reduzir os índices de mortalidade infantil, são verdadeiros criminosos, responsáveis em parte pela superpopulação do globo e, por conseguinte, pela ronda fatídica da fome. É que os médicos modernos, norteando sua ética pelos ensinamentos "de um homem ignorante que viveu há mais de dois mil anos, continuam a acreditar ser seu dever salvar a vida do maior número possível de indivíduos", diz Vogt, sem esconder sua acrimônia contra a classe médica. (1) Em compensação, Goodyear, contribuindo como contribuiu, embora não tão eficientemente quanto seria de desejar, para estabilizar a curva de aumento populacional através da aplicação anti-concepcionista dos produtos industriais da borracha, merece um lugar na Galeria dos Grandes Homens da História. (2) A guerra e a fome são grandes amigas do gênero humano. Matam e destroem um grande número para que possam viver — e viver melhor — os privilegiados sobreviventes. A missão Marshall na China de após-guerra foi, felizmente, um fracasso. Tivesse ela sido coroada de êxito e para Vogt o nome do grande general-estadista norte-americano estaria agora ao lado do de Hipócrates, de Pasteur e de tantos outros, engrossando as fileiras dos "criminosos" responsáveis pela superpopulação do globo...

Os verdadeiros cientistas, serenos e confiantes, sorriem ante tantos absurdos. A alma cristã da civilização ocidental, estremece de horror diante de tanta blasfêmia. E o veneno assim distilado ainda encontra quem o vá sorvendo lentamente, consciente ou inconscientemente, uns por oportunismo, outros por ignorância e muitos, simplesmente pela atração da novidade.

Nos Estados Unidos, o livro de Vogt pode tornar-se verdadeiro evangelho para os pregadores do isolacionismo. De fato, se mesmo um país rico como aquele não dispõe de terra suficientes para satisfazer às necessidades alimentares dos seus habitantes, qual deverá ser, logicamente, sua atitude? Ajudar aos mais necessitados? Que absurdo! Conquistar mais terra, isto sim, eliminando, se necessário, os mais fracos

onde os encontrar. Eis a conclusão lógica da tese vogtiana.

Foi essa mesma tese que, por duas vezes, levou os alemães à guerra de agressão, embora soubessem, por experiência própria, que é possível "esticar" o solo, uma vez que eles mesmos o fizeram, com raro êxito, nas planícies arenosas da Prússia, graças a excelentes métodos de lavoura. Ninguém ignora tampouco que os germânicos chegaram assim a alcançar o mais alto padrão de vida na Europa continental. Todavia, obsecados pela teoria hoje pregada por Vogt, julgaram mais acertado conquistar pela guerra mais "potencial biótico" para a Mãe-Pátria a fim de assegurar a perpetuidade do bem-estar, conquistado.

Felizmente para a humanidade, estamos certos de que a doutrina de Vogt não encontrará terreno propício na grande nação norte-americana e a sua propaganda neomalthusiana pode até mesmo ter ali seu ponto de utilidade. Servirá, quiçá, para estimular a adoção geral dos modernos métodos de lavoura, da mesma forma que, por volta de 1930, o brado de alarme contra os perigos da erosão serviu para incentivar a prática das técnicas preconizadas para controle do flagelo.

Como bem diz Whitney R. Cross, professor de História da América no Smith College, "O cientista pode preconizar o controle da natalidade; mas este só poderá ser feito mediante modificações de legislação, educação, religião, Moral e Medicina (3).

Toda a doutrina de Vogt gira em torno de três idéias centrais: 1.º — o solo não pode ser "esticado". Cada acre de terra tem determinada capacidade de produção — seu "potencial biótico" — além do qual todo esforço constituirá para o solo perigo mortal. 2.º — o esgotamento rápido e progressivo das terras aráveis do mundo, sob a ação destrutiva da erosão está transformando a face da terra, reduzindo-a a verdadeira carcassa, privada da carne generosa do "topsoil" e, por conseguinte, completamente improdutivo. 3.º — os seres humanos multiplicam-se indefinidamente, como moscas, enquanto tiverem o que comer e, dentro em breve, a terra superpovoada, não terá meios para alimentá-los.

Todos esses pontos tem sido rebatidos pelos cientistas e, para qualquer observador inteligente e de boa fé, a doutrina de Vogt, apenas lançada, já vai murchando como um balão de oxigênio, do qual se abriu a válvula de escapeamento...

Sua tese do limite do potencial biótico choca-se fragorosamente com os fatos. Quem se der ao trabalho de percorrer, mesmo superficialmente, algumas das publicações distribuídas às centenas

(1) WILLIAM VOGT — "Road to Survival" — William Sloans Associates, Inc., New York, 1948 — pg. 48.

(2) op. cit., pg. 280-81.

(3) WHITNEY R. CROSS — "The Road to Conservation" in *The Antioch Review* — Vol. 8. — n.º 4. — 1948-49 pg. 437.

pelo Departamento de Agricultura e, de modo especial, pelo Serviço de Conservação do Solo, dos Estados Unidos, nem precisará recorrer a massudos tratados para convencer-se da verdade. O solo não é absolutamente estático quanto à produtividade, afirmam e provam os especialistas em solos. É certo que as terras virgens variam grandemente de fertilidade, mas uma vez sujeitas aos métodos modernos de lavoura, submetem-se docilmente à vontade do homem. Os solos são compostos de partículas minerais misturadas a matérias orgânicas e organismos vivos. Esses seres vivos, especialmente as plantas, exercem, nas características do solo, maior influência do que as próprias rochas e outras substâncias formadoras do mesmo. Via de regra, o solo durante muito tempo habituado a determinada espécie de vegetação torna-se particularmente favorável à mesma. O melhor tipo de terra virgem, que se encontra nas regiões temperadas, é o "chernozem" — nome com que foi batizado pelos cientistas russos que o classificaram.

Essas terras se encontram em zonas secas, tais como o Estado de Iowa, nos Estados Unidos, e na Ucrânia, onde o clima favorece naturalmente o desenvolvimento de gramíneas mais altas. Estas depositam no solo grande quantidade de matéria orgânica, formando uma camada escura, quase preta, de mais de 30 centímetros de espessura, que mantém no solo as substâncias nutritivas solúveis, tarefa ainda mais facilitada pelo volume pluviométrico moderado daquelas áreas.

Em outras regiões temperadas, mas com precipitação suficiente para alimentar florestas densas, o tipo de solo que se forma naturalmente é inteiramente diverso. É o "podsol", na terminologia daqueles mesmos cientistas. A raízes das árvores não fornecem quantidade suficiente de cal para controlar a acidez do solo e as folhas mortas formam uma camada fôfa e úmida na superfície. Abaixo desta, a terra apresenta um colorido esbranquiçado formando uma segunda camada quase destituída de minerais solúveis, uma vez que estes são carregados pelos aguaceiros. Esse tipo de solo é propício às árvores; mas quando o agricultor abate a floresta e a substitui pela plantação de cereais, a colheita, nos primeiros anos, é forçosamente fraca. O agricultor moderno dispõe, todavia, de meios para remediar essa situação. Com o auxílio do cal e adubos químicos, começa a plantar gramíneas.

Pouco a pouco o solo ácido da floresta transforma-se completamente, como aconteceu nos Estados de Nova York, Pensilvânia e Ohio, onde as terras são hoje mais férteis do que as encontradas pelos primeiros colonizadores.

Há outros tipos de solo que podem melhorar facilmente graças a tratamento adequado. Às vezes, basta fornecer-lhe algum elemento mineral de que mais necessitam. É por isso que os especialistas em solo riem dos neomalthusianos que preconizam para o homem uma vida semelhante

à dos animais silvestres, sujeita aos caprichos da natureza. É que os modernos métodos de fertilização fazem verdadeiros milagres. Para Vogt, o homem, servo do solo, tem que adaptar-se a este. Para os especialistas na matéria, "o homem não é seu escravo e sim o seu amo". A terra é que tem que adaptar-se aos caprichos da humanidade.

Outro "slogan" neomalthusiano é o da impossibilidade de recuperação do "topsoil". Este, dizem os especialistas, é precioso, não há dúvida. E como tal deve ser conservado e resguardado. Mas pode perfeitamente ser recuperado, pois não é, de forma alguma, "insubstituível" conforme afirmam Vogt e seus adeptos. Experiências muitas vezes repetidas tem provado exatamente o contrário. No Estado de Pensilvânia, é comum ver-se um campo inteiro despojado do seu "topsoil", vendido pelo dono aos cultivadores de cogumelos. Entretanto, graças aos cuidados preconizados pela moderna técnica de conservação do solo, tempos depois, esse mesmo campo recupera seu precioso "topsoil". Os milagres da ciência e da técnica, realizados pelos russos dentro do próprio círculo polar ártico, opõem outro eloquente desmentido às teorias pessimistas de Vogt.

Quanto a sua segunda tese, a do esgotamento rápido e progressivo das terras aráveis do mundo, sob a ação da erosão, esta também encontra formal desmentido na realidade dos fatos. Para o autor de "Road to Survival", as fabulosas colheitas norte-americanas destes últimos anos não passam de perigosa ilusão. Para produzi-las, as terras deram tudo quanto podiam e, daqui por diante, a produção tenderá inexoravelmente a diminuir. Em alguns casos é possível que se realizem esses sombrios prognósticos, não há dúvida. Nunca, porém, como regra geral. O esgotamento e a erosão do solo já causaram prejuízos bem maiores nos Estados Unidos do que causam atualmente. O Serviço de Conservação do Solo, depois de uma luta tenaz contra o terrível flagelo da erosão, já hoje afirma com segurança que os solos estão melhorando e que essa melhora só tende a acentuar-se.

O renascimento das terras aráveis do sul dos Estados Unidos, depois de praticamente esgotadas pela monocultura do algodão, é um atestado grandioso do quanto podem esses cuidados cientificamente estudados dentro de rigorosa técnica. A U.R.S.S., por seu lado, está levando a efeito, com resultados admiráveis, um programa bem organizado de luta contra a erosão, depois de mandar seus técnicos aos Estados Unidos afim de estudarem os métodos ali aplicados.

É preciso não esquecer, além disso, que ainda existe, muita terra virgem por este mundo à espera de ser cultivada. Nas regiões tropicais, principalmente, ainda há muitos campos por explorar. Ali-se encontram esperando apenas receber as sementes produtivas, áreas enormes de boa terra ao lado de extensas florestas, cujos solos, sob cuidados adequados, depressa também se transformarão em campos férteis.

Pelas estimativas da F.A.O. (Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas) (*) por volta de 1960 a população do globo deverá orçar em cerca de 2 bilhões e 250 milhões de almas. A fim de dar a essa gente a quantidade de alimento necessária para assegurar a cada indivíduo uma ração adequada, faz-se mister que a produção de cereais aumente em 21% sobre a média de 1936-39; a da carne, em 46%; a de leite, em cerca de 50%; e assim por diante. O Dr. Robert M. Salter, chefe do Serviço no Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, em recente artigo bem documentado, apresenta cálculos estimativos do maior interesse, provando que, com os métodos modernos, esse aumento é, não só perfeitamente praticável como, ainda, pode mesmo ser facilmente ultrapassado. Diz aquele cientista que 48% das terras do globo são inaproveitáveis para a lavoura, mas que, nos restantes 52%, não falta margem para expandir a produção, uma vez que desta fração, apenas sete décimos são hoje cultivados. E longe de adotar o pessimismo de Vogt, afirma o Dr. Salter que aqueles 52% bem depressa poderão tornar-se totalmente produtivos, desde que surja a necessidade. Calculando a potencialidade de produção de alimentos no mundo, em bases científicas, chega o Dr. Salter à conclusão surpreendente de que, através de tratos agrícolas adequados, a produção mundial de alimentos poderá, em 1960, não somente atingir, mas ultrapassar em 100% o objetivo fixado pela F.A.O. Muito terá que ser realizado, não há dúvida, afirma o Dr. Salter. Centenas de milhões de pessoas terão que ser deslocadas para outras áreas. Novas ferrovias serão lançadas, inúmeras estradas abertas ao tráfego rodoviário, muitas fábricas construídas, novas cidades levantadas. Mas se o mundo souber querer e tiver coragem suficiente para empreender esse esforço, aí encontrará o caminho verdadeiro da sobrevivência e não esse egoisticamente preconizado pelos neomalthusianos os quais, comodamente refestelados em suas poltronas macias, pregam o aniquilamento do resto da humanidade para que eles possam continuar a gozar a vida como até hoje fizeram...

A terceira das idéias centrais do livro de Vogt é a da multiplicação indefinida da espécie humana a qual, segunda a velha teoria dos neomalthusianos, tal como moscas em redoma de vidro, continuará a reproduzir-se enquanto tiver o que comer, para acabar, como aqueles insetos, devorando-se entre si. Mas responderemos como respondeu Léon Bernard num Congresso de "birthcontrollers" — os homens não são moscas... O aumento da população humana, está provado, — dizem os cientistas —, nenhuma relação tem com a sua ração de alimento. Ninguém ignora que geralmente as famílias mais pobres são justamente as mais numerosas, enquanto, via de regra, as mais abastadas tem menor número de filhos. O mesmo, *mutatis mutandis*, se poderia dizer das nações. A Suécia, por exemplo, um

dos países mais bem alimentados do globo, é um dos que apresentam menores índices de natalidade. Entre a Argentina e o Chile, este faminto e aquela bem alimentada, a diferença é impressionante: enquanto na primeira o índice de natalidade é apenas de 21 por 1.000, já no segundo, mal alimentado, eleva-se a 33 por 1.000.

Os aumentos mais espetaculares de densidade demográfica verificam-se, via de regra, em quase todos os países, logo após a industrialização. Sem que se saiba explicar a razão, essa fase tem coincidido invariavelmente com um aumento de natalidade, acompanhado por sensível diminuição do índice de natalidade passa a diminuir, estabilizando-se assim a curva de aumento demográfico. O aumento é, porém, em geral de curta duração. Foi o que se observou na Inglaterra, coincidindo com o lançamento da doutrina de Malthus. O índice de mortalidade global continua em curva decrescente, com o aumento de serviços médicos, mas, em compensação, o índice de natalidade passa a diminuir, estabilizando-se assim a curva de aumento demográfico. Em certos casos, a população chega até a decrescer. Quase todas as nações industrializadas conhecem, por experiência, esse fenômeno.

O fato inegável é que nenhum país jamais conseguiu aumentar a seu bel prazer o índice de natalidade do seu povo. Na França, fracassaram todas as tentativas. Na Alemanha de Hitler, a despeito dos métodos drásticos empregados, os resultados não foram mais animadores.

Nem o apelo ao sentimento de patriotismo dos franceses, nem o argumento da força, no 3.º Reich, logrou alcançar aquele *desideratum*. Nem mesmo o sentimento religioso de um povo pode influir favoravelmente nesse particular. A Irlanda católica, por exemplo, apresenta um dos menores índices de natalidade do mundo. Sua população é perfeitamente estática. A Irlanda comporta-se, pois, quase que exatamente como desejam os neomalthusianos: se, por um lado, não aumenta sua produção alimentar, em compensação, não iniciou sua industrialização (coisa que Vogt detesta), nem aumenta sua população. Mas é preciso lembrar que 79% dos irlandeses de menos de 30 anos de idade e 60% de menos de 40 são solteiros. Das mulheres irlandesas, 35% jamais encontram marido. Os "vogtistas" poderão chamar a isso de "equilíbrio ecológico". Aos sociologistas, porém, tal estado de coisas não parecerá muito católico...

Vogt não quer que os Estados Unidos ajudem com alimentos aos povos famintos do mundo senão com a promessa prévia de limitarem a natalidade. Chega até a sugerir a concessão de "coupons de esterilização" como auxílio aos rapazes para se fazerem esterilizar. É este, incontestavelmente, um dos mais odiosos aspectos da doutrina de Vogt. Dos mais odiosos antipáticos e deshumanos.

Mas, mercê de Deus, seu livro e suas teorias não terão maior duração do que um punhado de bolhas de sabão lançado ao vento por uma criança descuidada.

(*) Food and Agriculture Organization.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

O Governo Federal e os problemas municipais

DESIRÉ GUARANI E SILVA.

ESTUDAR o Município brasileiro não é apenas preocupar-se com os problemas de um dos três círculos governamentais da Federação, mas, principalmente, familiarizar-se com a situação de miséria e de esquecimento em que se encontram os Municípios do interior do país, abandonados à sua própria sorte, malgrado a precariedade dos recursos financeiros entregues às administrações locais para enfrentar e solucionar inúmeros problemas do maior interesse para as populações do interior e para toda a coletividade em geral.

A miséria financeira das comunas brasileiras, desprovidas dos recursos indispensáveis à prestação dos serviços públicos locais, representa não apenas o agravamento contínuo dos problemas sociais que se avolumam nas grandes capitais, em virtude do abandono continuado do interior, desprovido de comodidades e pobre de oportunidades, mas ainda um atentado à nacionalidade, pela apatia que provoca nos municípios mais ambiciosos e mais capazes frente à situação das administrações e dos governos locais, deixando-os, salvo os elogiáveis casos de acendrado idealismo municipalista ou de altruística dedicação ao governo ou à administração locais, inteiramente abandonados à sorte de administradores menos capazes e de homens públicos menos competentes, aos quais, à falta de melhores, se entrega a solução dos ingentes problemas que afetam o bem-estar e a prosperidade dos habitantes do sertão e das pequenas cidades.

Essa precariedade e às vezes mesmo até indigência financeira em que se encontram muitas Municipalidades de todos os Estados, a ausência, nos quadros funcionais dos Municípios, de técnicos capazes e de funcionários especializados nos vários setores da administração pública, as dificuldades na concretização dos consórcios intermunicipais para a prestação de um serviço ou execução de uma obra de interesse comum, a falta de uma mentalidade planejadora nas administrações locais e a necessidade de prestação de uma assistência técnica integral aos Municípios para o emprêgo racional e inteiramente benéfico à produção dos novos recursos de que já dispõem ou de que disporão em breve em virtude dos dispositivos constitucionais de caráter municipalista, aconselharam ao governo federal, interessado que é na defesa da nacionalidade e na solução de um dos mais angustiosos problemas de base do país, a iniciativa da instituição de uma entidade capaz de, em benefício dos Municípios, o que quer dizer, das populações do interior brasileiro, coordenar es-

forços e planejar a conjugação de recursos não só para assistir as administrações municipais suprimindo-lhes as deficiências técnicas, mas também para facilitar a prestação dos serviços locais de caráter obrigatório e necessário aos municípios, quer das cidades, quer das zonas rurais, mediante o planejamento dos trabalhos comuns afetos às administrações locais de determinada região. E ao tomar tão importante quão útil iniciativa, o Governo da União não ultrapassou, de forma alguma, o alcance de suas tarefas relativamente aos governos locais, nem exorbitou das suas atribuições, pois o que fez foi simplesmente promover um meio de aperfeiçoamento do governo municipal, o qual não domina somente os interesses locais dos municípios, mas também os interesses nacionais da coletividade, pois que dependendo a nossa saúde, a nossa educação primária, as nossas habitações e os nossos meios de diversão da eficiência do governo local, este se apresenta como o de maior interesse à coletividade e o mais fundamental ao destino da nacionalidade.

Problema de tanta importância para a nação e de tamanho interesse para os municípios, uma vez que o bem estar, o conforto e as oportunidades de progresso destes dependem da prestação dos serviços locais, não poderia o mesmo continuar relegado a um plano secundário e sem preocupar as atenções de quem é pessoalmente responsável pelo destino da nacionalidade: o Presidente da República.

Todos esses fatores, apesar de evidentes por si mesmos, não prescindiram, no entanto, para calar profundamente nos homens públicos de maior responsabilidade, de uma campanha de pregação municipalista de âmbito nacional, perseverantemente desenvolvida pela Sociedade de Amigos de Alberto Torres e pela Associação Brasileira de Municípios, sob a orientação dos mais profundos conhecedores dos problemas nacionais.

Essa campanha municipalista, alicerçada nas afirmações incisivas de profundos estudiosos dos problemas nacionais, despertou o interesse dos municípios por um exame mais acurado das suas tristes realidades financeiras, econômicas e sociais e preocupou a atenção dos homens públicos colocados na primeira esfera do governo federal. Daí os estudos e os debates para a instituição de uma entidade capaz de prestar efetiva e completa assistência técnica às administrações locais, sem ferir-lhes a autonomia e sem provocar dualidade

de esforços, para maior benefício aos homens do interior. Daí a Fundação dos Municípios.

A Fundação dos Municípios, de acordo com os estudos já efetuados, será instituída e subvencionada, mediante dotação orçamentária anual, pelo governo federal. No entanto, para que se permita à Fundação a maior flexibilidade na prestação eficiente e racional dos serviços que lhe ficarão afetos e, simultaneamente, possa a mesma manter-se equidistante das lutas e das influências partidárias e prestar, por conseguinte, assistência, com imparcialidade, a todos os Municípios mais necessitados de auxílio, a Fundação será uma entidade jurídica de direito privado e liberta, portanto, dos entraves administrativos de feição meramente burocrática.

Dentre as atribuições que deverão ficar afetas à Fundação dos Municípios, duas merecem especial destaque: a pesquisa social e econômica, para a planificação regional, e o aperfeiçoamento dos funcionários municipais.

A planificação regional, que é a mais democrática, a mais eficiente e a mais racional conjugação de esforços e de recursos para o melhoramento do nível de vida das populações locais, não é uma fórmula vazia para o encaminhamento e a solução dos problemas de interesse coletivo, mas sim o ponto central de desenvolvimento da administração pública, por ser um instrumento que serve de conselheiro aos que devem tomar as decisões sobre a política do governo e facilita o trabalho dos administradores. Colecionando-se a analisando-se os dados fundamentais a respeito dos recursos e das possibilidades humanas e da natureza, somente pela planificação é que pode ser delineado e racionalmente executado o trabalho que tem por finalidade o desenvolvimento de uma ação política ou administrativa baseada nestes mesmos dados representativos das possibilidades e necessidades regionais.

Conjugando recursos e esforços das Municipalidades vizinhas interessadas na solução de problemas comuns, poderá a Fundação, mediante um planejamento racionalmente elaborado, prestar maiores serviços à nacionalidade, uma vez que deles depende a saúde, ponto de partida no caminho da felicidade, dos habitantes do interior: o serviço de águas e esgoto, o saneamento rural e o calçamento ou a pavimentação das ruas.

Sendo a quase totalidade das cidades do interior e das vilas inteiramente desprovidas de tais melhoramentos e serviços, não é necessário demonstrar o que é evidente por si mesmo: o maior reconhecimento público ao governo que permitir e facilitar às administrações locais a solução de tão magnos problemas das populações do interior do Brasil.

Além disso, o quanto de utilidade para o progresso dos Municípios poderá representar a ação eficiente e bem orientada de uma entidade como a Fundação em aprêço na pesquisa e na planificação dos trabalhos e das atividades dos

quais dependem o melhor aproveitamento da terra, base da nossa economia, tanto no setor agrícola, quanto nos setores pecuários, industrial e extrativo.

Haverá, assim, na Fundação dos Municípios, só com a execução integral deste capítulo do seu programa de trabalho, um setor de atividades capaz de absorver por inteiro os conhecimentos técnicos dos nossos Economistas, ao mesmo tempo que servirá de escola de aperfeiçoamento, pondo diretamente em contacto com a primeira realidade nacional, os problemas municipais, para os profissionais cujo trabalho dia a dia se reconhece como de maior necessidade para a solução racional dos problemas econômicos e sociais dos agrupamentos humanos: os Economistas.

Por outro lado, dada a reconhecida deficiência técnica que atualmente se observa nas administrações locais, desprovidas de funcionários especializados nos complexos setores em que se tem alargado a intromissão do governo na vida da coletividade, está reservada à Fundação dos Municípios uma importante tarefa no aperfeiçoamento dos servidores municipais.

O desenvolvimento dos setores técnicos da administração municipal, tais como higiene pública, educação e arrecadação tributária, e os problemas subsidiários de interesse comum, tais como organização e controle, exigem a colaboração de especialistas, devidamente preparados para o desempenho cabal de uma ou de algumas das inúmeras complexas atividades do governo moderno, o que recomenda, por um princípio de justiça social, e exige, por uma norma de eficiência administrativa, sejam os cargos exercidos pelos mais competentes.

Aperfeiçoando, por intermédio de cursos completos de administração pública, os técnicos e os funcionários administrativos dos nossos Municípios, estará a Fundação aperfeiçoando a democracia em nossa Pátria, pois somente com funcionários competentes e perfeitamente cônscios de sua responsabilidade na administração municipal é que podem ser adotados métodos modernos de governo local e se torna possível a fiscalização eficiente dos atos dos responsáveis pelo bem estar dos municípios. E ao executar esse ponto do seu programa, deveria a Fundação acompanhar os resultados das suas despesas com o aperfeiçoamento dos servidores municipais, verificando se irão mesmo desempenhar, na administração local, as funções em que se especializaram.

Dê, pois, o governo federal mais uma prova do seu, já várias vezes demonstrado, empenho no maior êxito do Movimento Municipalista e concretize o mais breve possível a instituição da Fundação dos Municípios, preenchendo com a mesma uma lacuna na Administração Pública e favorecendo ao máximo os governos locais na solução dos problemas dos habitantes do interior, problemas esses que são, em última análise, os que mais de perto afetam o futuro da nacionalidade.

ORGANIZAÇÃO

Princípios de organização

Livro de JAMES D. MOONEY E ALLAN C. REILLEY.

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(Continuação)

XIII

O FUNCIONALISMO NA ORGANIZAÇÃO DA IGREJA CATÓLICA

O exame do funcionalismo na Igreja Católica mostra nitidamente a maneira por que essa teoria relativa ao setor da execução se ajustou para atender aos problemas que foram surgindo no curso da história.

Em nossas observações a respeito das funções departamentais representadas nas congregações da Cúria Romana, antecipamos de certo modo a questão. Aquelas funções não são, porém, a feição característica do funcionalismo na igreja desde que elas encontram analogia no setor do Estado. Tendo em vista identificar o funcionalismo que distingue a igreja, devemos considerar aquelas funções que penetram toda a trama da sua organização, funções estas que resultam das exigências do clero e das atividades missionárias.

As palavras *bispo*, *presbítero* e *diácono* aparecem no Novo Testamento. É significativo, porém, o fato de que as duas primeiras nunca apareciam ao mesmo tempo. Ouvimos falar de bispos e de diáconos mas nunca de bispos e presbíteros. Isto nos sugere a conclusão de que as palavras *bispo* e *presbítero* eram a princípio, sinônimas e queriam dizer *pastor de diocese*. O título de bispo na igreja primitiva não podia certamente ter o seu significado atual porque as dioceses só surgiram mais tarde.

Com o aparecimento do episcopado diocesano — que só se definiu, afinal, no terceiro século — confundiam-se os presbíteros com os pastores ou vigários das igrejas sujeitos à autoridade do bispo da respectiva diocese.

Nota-se, pois, que os termos *sacerdote* e *presbítero* são sinônimos (*). Um sacerdote — to-

(*) O tradutor não respeita nesse período o original por razões óbvias. *Priest and Presbyter are synonymous derived from the greek word meaning elder of which the word "Priest" is an abbreviated form, diz o original.*

Não teria bom sentido para o nosso estudioso de organização a tradução desse período, a não ser a guisa de esclarecimentos. As palavras *priest* e *presbyter* são sinônimos derivados da palavra grega que significa *chefe, principal, oficial superior, chefe de tribo, ancião*, (*elder*) sendo *Priest* uma abreviatura de *Presbyter*.

mando a palavra com o sentido que chegou até nós e que possuía de fato nas seitas da antiguidade — é aquele que está autorizado por um deus qualquer a officiar ou, melhor, a praticar os atos religiosos para as outras pessoas. Pode ser também um pregador ou professor como comumente acontece; mas a função sacerdotal é a própria essência do sacerdócio.

A fase seguinte na evolução funcional — fase esta que se iniciou no terceiro século — é aquela em que aparece um novo desdobramento do papel de ministro de Deus: sacerdotes ou presbíteros, diáconos, subdiáconos, acólitos, exorcistas, leitores e porteiros. Todas estas ordens menores são consideradas agora simples degraus da escada que leva ao posto de sacerdote. Não obstante, ilustrando o princípio funcional de organização, esta divisão do clero é muito significativa.

Muito mais significativo, porém, é o fato de que essas ordens são em número de sete e não de oito. Não incluem o bispo, por exemplo. São Tomás de Aquino (século dezessete) explica o fato dizendo que um sacerdote celebra, da mesma forma que o bispo, a missa, opinião esta que foi sancionada três séculos depois pelo Concílio de Trento. Estas opiniões são de importância vital porque revelam a existência de um perfeito entendimento das diferenças existentes entre os princípios de escala e funcional em organização.

A distinção entre as sete ordens citadas são de natureza funcional e o fato de todas elas terminarem, no ápice, no posto de sacerdote contribui para identificar o sacerdócio como a mais alta função na Igreja Católica. Cada membro da elevada classe hierárquica, inclusive o Papa — retira o seu direito de ocupar o posto da condição de ser um sacerdote. Acima do sacerdócio, as distinções deixam de ser funcionais para serem simplesmente hierárquicas ou de escalas, abandonando assim a esfera do terceiro princípio de organização para entrar na do segundo. É verdade que um bispo pratica alguns atos — o de ordenação, por exemplo — que um sacerdote comum não pode praticar. A ordenação, porém, devido ao fato de envolver a conferência de uma autoridade, é um ato regido pelo princípio de escala. Até mesmo a infalibilidade (que a Igreja Católica atribui, exclusivamente ao Papa) é ine-

rente à suprema autoridade que toma as decisões em última instância sendo, porém, essencialmente de escala.

E' inútil procurar distinções funcionais no sacerdócio porque esta função é uma só e sempre a mesma. No entanto, as funções que são acidentais no ofício sacerdotal (a pregação, o ensino religioso) admite variações de acôrdo com os propósitos específicos e com as formas de organização que são mais eficientes para a consecução dêsses objetivos.

Isto nos leva a uma diferenciação funcional que é, na igreja, muito importante: a distinção entre o clero *secular* e o *regular*. Esta distinção é da maior significação em todo o setor da organização da igreja porque é o resultado das exigências do clero e da propaganda. Sua origem e evolução nos fornecem por isso certas lições que nenhuma outra organização que exige propaganda para alcançar seus objetivos pode menosprezar.

A diferença entre o clero *secular* e o *regular* é a mesma que existe entre os elementos *estáticos* e *dinâmicos* do próprio clero. O *secular* representa o elemento *estático* e o *regular* o *dinâmico*. As atividades do vigário são *estáticas* no sentido geográfico porque estão limitadas à sua paróquia. Mesmo nesse caso eles não podem desempenhar tôdas as funções do setor especializado de atividade que se torne necessária; menos consegue o clero secular ter aquêle elemento de mobilidade que é necessário para assegurar o desenvolvimento da igreja, tanto intensiva como extensivamente.

O desenvolvimento da igreja tem dependido sempre do esforço dos missionários. Foram, porém, necessários anos de progresso e evolução para que esta função se identificasse com os representantes do clero regular. Do ponto de vista histórico, as ordens regulares evoluíram aos poucos, saindo do ciclo das instituições monásticas, cuja origem data de antes do nascimento de Cristo. Os primeiros monges cristãos não eram sacerdotes e não celebravam os atos religiosos próprios dêstes. Não eram, além disso, padres os pregadores e missionários. Eram simplesmente "homens piedosos" que levavam vida ascética, devotados à oração e à contemplação. Essa indiferença à propaganda do cristianismo não persistiu, no entanto, depois que o monasterismo firmou pé no ocidente. Os monges ocidentais começaram a sair de seu isolamento para se dedicar, a princípio, às atividades missionárias.

A primeira organização monástica cristã foi a de São Pacômio, no sul do Egito, e data do quarto século. Maior influência foi, porém, a que São Benedito exerceu no princípio do sexto século como principal organizador da vida monástica no ocidente. São Benedito não fundou, todavia, uma organização unificada. Os laços entre os mosteiros beneditinos eram apenas a lei comum e a disciplina. Os primeiros beneditinos eram simplesmente monges. Não eram sacerdotes e nem missionários. Não obstante, as tendências que deviam identificar as ordens monásticas com as atividades missionárias já haviam aparecido, figu-

rando os beneditinos de modo proeminente na conversão dos povos germânicos.

No setor do monasterismo o progresso mais notável foi o aparecimento, no século onze, dos cônegos regulares agostinhos. O aspecto significativo da instituição dos agostinhos era o de que eles eram padres e desempenhavam atividades de sacerdotes nas igrejas próximas aos seus mosteiros. Muito embora seja comum a classificação dos membros de tôdas as ordens regulares como monges, pode-se observar que quando eles passaram a ser sacerdotes, tôda a importância que adquiriram é atribuída sempre ao seu sacerdócio.

O progresso mais importante ocorreu no século treze com a fundação de quatro ordens de frades mendicantes: a dos franciscanos, dos dominicanos, dos carmelitas e eremitas agostinhos. Nestas ordens, duas principais tendências podem ser observadas. Uma destas foi a da organização centralizada e subordinada a um superior geral — a dos dominicanos e dos franciscanos — superior que é subordinado ao Papa. O outro estava sujeito a regulamentos que permitiam grande liberdade pessoal. Ao contrário dos cônegos agostinhos, os frades não pertencem a qualquer convento em particular e, por isso, não estão confinados a um determinado campo de atividade. Os frades trabalham como indivíduos livres para irem onde os superiores os enviem em atenção a qualquer pedido. Sua principal missão é a de auxiliar o clero paroquial. A especificação funcional é uma característica do frade ou das ordens mendicantes. Os franciscanos devotam-se principalmente às obras de caridade; os dominicanos à pregação, ao ensino religioso e às atividades missionárias.

As organizações de frades são eficientes no sentido de atender às necessidades da época. Uma maior mobilidade dos frades seria, porém, inadequada na grande crise da história da igreja que foi a Reforma, no décimo sexto século. Por causa dessas necessidades surgiu uma nova espécie de ordem conhecida por *ordem regular*, da qual a mais conhecida é a Sociedade de Jesus, fundada por Inácio de Loiola no ano de 1540 e cujos membros são mais conhecidos pelo nome de jesuítas.

A sua organização parece de um modo geral com a dos frades. Tem uma autoridade central e atribuem a maior importância à obediência a um chefe autocrático. A principal diferença está, porém, no fato de que, nas ordens mais antigas, as obrigações de breviário e a celebração coral do ofício canônico devem ser realizadas em conjunto. O jesuíta pode cumprir essas obrigações isoladamente, isto é, cada um por si.

Para o leigo, isto pode parecer que é algo sem importância; mas, na esfera da organização, seu efeito é tremendo. Deixa o jesuíta, no que pese a organização da igreja, literalmente livre. Na organização da igreja cada unidade pode ser considerada como uma fortaleza, como se diz em linguagem militar. Essas fortalezas ou posições fixas

são fatores *estáticos* em sua organização. Até mesmo os frades, a despeito de sua maior mobilidade, estão sujeitos às obrigações do breviário num de seus conventos ou "fortalezas". Eles são como os elementos de uma corporação militar que não podem agir isoladamente, individualmente, fora ou a qualquer distância da base fixa de operações.

Comparada com as congregações mais antigas, a dos jesuítas constitui um exército em ação. Como sacerdotes, podem officiar em qualquer parte. Como soldados da Cruz sua base de operações é em qualquer lugar. Eles não têm lar nem pátria. Seu líder é o superior-geral da congregação cujos poderes são iguais aos dos comandantes em chefe militares. Para realçar sua independência de tudo, exceto de sua linha direta de autoridade, os membros da Companhia de Jesus não são obrigados a aceitar altos postos eclesiásticos. A despeito de algumas exceções, um jesuíta é, durante toda a sua vida, apenas um jesuíta.

E' duplo o papel das ordens regulares, ou melhor, têm um caráter duplo as suas funções. Uma delas é a de criar ambiente, por meio de suas atividades missionárias, nos países não cristãos ou não católicos, preparando o terreno para a fundação, em momento oportuno, da igreja diocesana. A outra função é a de suplementar o trabalho do clero secular nas dioceses com suas atividades especiais como as de ordem filantrópica, de pregação e ensino. Os jesuítas são os auxiliares especializados que desempenham aquelas funções dinâmicas que são necessárias ao desenvolvimento da organização. Toda a atividade do clero regular deixa pressupor a organização do secular a que está sempre ligado. De fato, não pode haver uma função de auxiliar quando não há alguém que precisa ser auxiliado.

Resta ainda uma questão: a relação existente na organização atual, entre o clero regular e o clero secular e a independência histórica que desfruta o primeiro do controle das dioceses.

Houve um período na história da igreja em que a subordinação das ordens regulares diretamente ao Papa e a sua independência da autoridade diocesana constituiu fator de grande importância na notável tendência para a centralização cujos fins era concentrar toda a autoridade executiva na Santa Sé. Com a completa consolidação desta autoridade, essa política já não é de importância vital. As congregações mais novas estão praticamente sujeitas ao controle diocesano. Mesmo no caso das ordens regulares mais antigas, porém, a independência é agora mais uma questão de tradição do que um fato. E' verdade que essas ordens estão fora do campo de jurisdição ordinária dos bispos; mas estes ou os arcebispos — geralmente os últimos — têm uma certa autoridade sobre o clero regular, autoridade esta delegada diretamente pelo Papa. Esta autoridade é suficiente para coordenar todas as atividades de igreja dentro do seu campo de jurisdição.

A coordenação de esforços, a organização territorial hierárquica e o funcionalismo diversificado são as principais características da organi-

zação da igreja católica, fornecendo cada um desses característicos lições que nenhum organizador pode desprezar.

XIV

O PRINCÍPIO DE STAFF NA ORGANIZAÇÃO DA IGREJA CATÓLICA

O princípio de *staff* como fator essencial na organização da Igreja Católica ou de todas as organizações baseadas em elementos de ordem espiritual, podia ser aceito como um postulado. A relação entre as funções de execução e de assistência consultiva é tão universal que ultrapassa a esfera da organização e preside todas as ligações entre os homens, por mais acidentais que elas sejam. Nada existe de casual, porém, nessa ligação conforme a encontramos no sistema de governo da Igreja Católica. Uma conquista desta igreja no campo da organização é a maneira por que ela *institucionaliza* a relação entre *linha* e *staff*, tornando-a compulsória em todas as esferas da sua lei e da disciplina. E' pois de importância e interesse vitais para todos os organizadores a maneira pela qual a igreja aplica em princípio.

Há duas esferas distintas em que o princípio de *staff* atua na organização da Igreja Católica, esferas estas que são de grande importância no estudo de nosso problema.

A primeira é a de suas instituições de *staff*, isto é, *consistório cardinalício* e os grandes conselhos ecumênicos. Especialmente nestes últimos o princípio de *staff* é de suma relevância e atua de uma maneira para a qual procuramos em vão um paralelo em outros setores de organização.

A outra é aquela em que o princípio de *staff* penetra toda a sede do regulamento e da disciplina da igreja, afetando todos os indivíduos e em todas as suas relações. Também neste caso deparamos com um aspecto que não tem paralelo em outras esferas. O simples fato de que existe uma tal aplicação do princípio, de que ela existe há muito tempo e que sua existência é perfeitamente justificada na Igreja Católica é, pois, da maior significação. Não é possível acrescentar mais alguma coisa aos princípios de organização; quanto a sua aplicação, porém, são praticamente inúmeras as possibilidades de aumentar sua eficiência. Só a completa negligência no estudo da organização pode explicar o fato de ter exercido tão pouca influência em outros setores a aplicação de um princípio há tanto tempo formulado e pôsto em prática numa grande instituição.

Tomaremos pela ordem essas duas fases, começando com as instituições típica e oficialmente de *staff* da igreja, das quais o *consistório* será a primeira a ser considerada. O *consistório* é, simplesmente, a primitiva forma da função de *staff* desempenhada pelo Sagrado Colégio e que é a dos conselheiros imediatos do Papa. A função de *linha* — em cujo desempenho os cardeais elegem o Sumo Pontífice em conclave — data do século treze; mas a função consultiva do consis-

tório é tão antiga quanto a do próprio Sagrado Colégio.

Nos primórdios da história da igreja, o consistório desempenhou essa função consultiva. Ele era, de fato e de direito, o senado do Papa. Ela foi desempenhada durante toda a Idade Média, sendo especialmente importante no transcurso de todo o décimo terceiro século. Com o Papa Inocêncio III (1198-1216) eram freqüentes as reuniões do consistório convocadas para fins de deliberação e conselho. Nos últimos séculos, porém, com o desenvolvimento da departamentalização, o consistório perdeu sua importância, sendo hoje suas funções consultivas desempenhadas por diferentes divisões da Cúria e especialmente pela Congregação Consistorial. Hoje as reuniões do consistório são apenas protocolares quando não são um instrumento de simples oficialização de decisões já praticamente tomadas.

Um fato a ser observado na história da organização é o da instabilidade das funções do *staff* colegiado. Em tais casos, o conselho pode adquirir uma autoridade de *linha* como o Senado Romano e os parlamentos dos modernos Estados democráticos ou a função passa a ser departamentalizada, retendo o órgão apenas uma dignidade formal e oficiosa. O consistório dos cardeais e o conselho privado britânico são importantes exemplos históricos da última tendência.

No entanto, naquelas formas de conselho do tipo de *staff* necessárias aos exames de magnos problemas, quando é vital a opinião do mais sábio e dos mais competentes, o princípio de *staff* colegiado nunca ficará obsoleto. Isto nos conduz à apreciação da mais decantada das funções de *staff* da Igreja Católica: a dos grandes conselhos.

Estes são de várias espécies, de acordo com as respectivas esferas de representação. Podem ser simples conselhos diocesanos, provinciais, nacionais ou patriarcais. O mais elevado de todos eles é, porém, o ecumênico que é representativo de toda a igreja. Desses conselhos, vinte são rejeitados pela história. O primeiro foi o Conselho de Nicéia, no ano 325 e o último foi o do Vaticano, no ano de 1870.

Os conselhos da igreja, desempenhando funções de *staff*, não têm similares em qualquer outra organização da atualidade. O congresso e o parlamento desempenham funções de *linha*. Relativamente aos serviços de *staff*, de que necessitam, dependem exclusivamente de suas próprias comissões. No que pesem os objetivos comuns, esses serviços de natureza *staff* podem ser suficientes; mas não o são relativamente ao exame dos problemas importantes que justificam, na organização católica, a reunião dos conselhos.

Na constituição dos conselhos ecumênicos encontramos outro exemplo do princípio de *staff*. Numa assembléia dessa natureza a decisão deve ser tomada pelo sistema de voto e, no que pese o próprio conselho, o exercício do voto constitui uma função de *linha*. Os que exercem este direito são os detentores de altos postos eclesiásticos, inclusive todos os bispos, cardeais, diáconos-car-

deais e alguns outros como os superiores das ordens monásticas. Estes, no entanto, não são os únicos privilegiados que têm assento nos conselhos. Homens de cultura e posição especiais na igreja também tomam parte, a convite, nos conselhos e sua função nestes é de aconselhar os conselheiros. Estes homens possuem o que é conhecido por *direito de se fazerem ouvir*.

Num capítulo anterior, quando descrevemos a função *suplicante* desempenhada pelas primitivas assembléias populares como o "direito de se fazer ouvir", empregamos a expressão usada na terminologia eclesiástica. Nos conselhos da igreja este direito está perfeitamente definido desde os tempos antigos. Seu nome exato é *votum consultativum* dos prelados que possuíam o direito a um voto de caráter de *linha*. Assim, encontramos na organização dos conselhos as funções de *linha* e *staff* definidas e formalmente separadas.

STAFF COMPULSÓRIO

Quando transferimos nossa atenção das instituições formais de *staff* (como o consistório e os conselhos) para as regras e disciplinas que governam a organização geral da Igreja Católica, encontramos por todos os lados um outro princípio que é de fato mais notável e que só pode ser definido com a expressão: *serviço de staff compulsório*. Provavelmente nenhum clérigo o conhece com esta definição. Não obstante, seguindo a terminologia adotada neste livro, a definição está certa.

Não sabemos quando este importante princípio apareceu pela primeira vez no plano da Igreja Católica. Sabemos, porém, que é velho, certamente tão velho quanto o Estatuto de São Benedito que data do princípio do sexto século. De acordo com esses estatutos, o abade de um mosteiro beneditino deve consultar os monges mais velhos que o cercam, mesmo sobre questões de menor importância. Em assuntos de importância vital, ele deve consultar a todos, mesmo os mais jovens. Esta norma de modo nenhum reduz a autoridade de *linha* do prior quanto à tomada de sua decisão. Ele está simplesmente proibido de qualquer decisão sem cumprir o que manda o estatuto.

A influência deste nas diretrizes católicas tem sido tremenda. Já não é mais exclusivo dos beneditinos ou das ordens monásticas. Corre por toda a igreja, por todas as suas instituições. A relação entre o superior e seus subordinados é sempre a mesma. Os últimos sempre têm o direito de se fazerem ouvir. Eles podem dar parecer, fazer sugestões e, se necessário fôr, fazer demonstrações a que o superior deve prestar sua atenção. A autoridade decisória de *linha* fica com ele; mas não pode recusar ouvir os subordinados. Se ele assim proceder estará desrespeitando o estatuto.

Mil anos depois de São Benedito o princípio de *staff* teve outra notável aplicação numa nova ordem religiosa: a *Companhia de Jesus*. Os jesuítas são as vezes chamados de *os liberais da*

Igreja Católica; mas esta definição só lhes é aplicável em matéria de normas ascéticas e disciplinares. Em sua forma de organização eles são os mais rigorosos entre os rigorosos. Os traços de constitucionalismo que aparecem nos regulamentos das primitivas ordens estão ausentes na ordem dos jesuitas. Santo Inácio de Loyola, em sua obra *Obediência*, dá o tom da política jesuíta. Este tom é a obediência, absoluta, imediata e indiscutível. A única exceção admissível ocorre naqueles casos em que a obediência a uma certa ordem possa envolver alguma questão vital de consciência. De acordo com esta fórmula, o jesuíta obedece aos seus superiores que obedecem ao reitor que obedece ao provincial que obedece ao superior-geral que obedece ao Papa que retira sua autoridade de Deus.

Se fôsse possível eliminar o princípio de *staff* na organização, não encontraríamos na igreja ou em nenhum outro lugar traços dele. Obediência, absoluta e indiscutível, soa como negação da atividade de *staff* consultivo.

INDEPENDÊNCIA DO STAFF

Quando examinamos mais detidamente, porém, as diretrizes dos jesuitas, o que encontramos? O superior-geral está cercado por um conselho a cujos pareceres a respeito de questões importantes deve prestar atenção antes de decidir o caminho a tomar. Isto nada mais é do que uma reafirmação do princípio de *staff* compulsório que sempre encontramos nas instituições católicas. Na composição do conselho, porém (e em suas relações oficiais com o superior-geral) encontramos algo mais. Os membros desse conselho são os confessores do superior-geral, são seus *socius* ou conselheiros especiais enquanto os demais conselheiros representam as diferentes nações. Estes últimos são escolhidos pela própria congregação, não sendo pois nomeados pelo superior-geral que também não pode exonerá-los. Estes conselheiros são-lhe, de fato, impostos. Encontramos neste caso mais do que um simples serviço compulsório de *staff*; deparamos com um outro princípio igualmente notável — o da *independência do staff*.

As conseqüências desse princípio são tremendas quanto as possibilidades de suas aplicações em outros setores. A primeira condição para que a linha possa tomar decisões acertadas é a de que ela tenha conhecimento completo dos fatos. A simples posse desse conhecimento pelo *staff*, no entanto, não é o bastante. A organização deve prever os necessários meios para que o conhecimento do *staff* seja transmitido à *linha*. É isto o que há na organização dos jesuitas. De acordo com esse esquema, é difícil ocultar-se ao superior-geral alguma coisa de que ele deseja ter conhecimento.

O que nos deve espantar, todavia, não é o fato de ser este princípio de independência do *staff* considerado entre os jesuitas mas sim o de que um princípio de tanta importância não seja

aplicado em outras organizações. O ponto fraco de muitos órgãos de *staff* é, não raro, que o elemento que o integra está na dependência daquele a que deve servir com seu conselho, motivo por que está exposto ao perigo de se confundir com aqueles indivíduos que só sabem dizer “apoiado! muito bem!”

No setor industrial, o conselheiro depende, via de regra, do seu superior de *linha* no que pese o seu emprêgo; no setor do Estado, do governo autocrático, esta dependência pode ser ainda mais acentuada. Por isso, o valor do *staff*, pode ser condicionado pelos interesses pessoais do indivíduo que exerce função dessa natureza ou pelo cuidado que este tem em se proteger. Só se pode conjecturar o quanto teria sido diferente o rumo da história se o princípio de *independência do staff* fôsse sempre empregado no setor do governo. Quantas catástrofes seriam evitadas se os autocratas responsáveis pelas práticas de atos impen-sados estivessem cercados de homens que nunca receassem dizer-lhes a verdade.

Um eficiente serviço de *staff* para um autocrata precisa possuir mais do que simples sabedoria. Os homens desse *staff* devem ter grande força moral e caráter de escol. Um dos maiores mártires da verdade foi o jurista romano Emilio Papiniano que perdeu a vida porque não hesitou em dizê-la ao imperador, referindo-se a questões de vital importância para ele. Exemplos iguais ao de Papiniano aparecem nos registros históricos da vida de vários tiranos sanguinários e insensíveis. Até mesmo em épocas menos bárbaras, há sempre alguma coisa ao ambiente criado pela autocracia, coisa esta que atua no sentido de sufocar o espírito de um *staff* destemeroso. Nenhum conselheiro de Estado, pelo que sabemos, jamais tentou persuadir Napoleão da estultícia de dissipar seus recursos militares na Espanha ou da asneira da aventura na Rússia. Sabemos, porém, que existiram homens ligados ao imperador — Talleyrand e Fouché, por exemplo, que percebiam claramente os perigos dessa empresa.

Podemos fazer as mesmas observações relativamente a alguns dos autocratas atuais, imaginando qual a influência que poderia o *staff* exercer sobre seus atos e palavras se lhes prestassem atenção a qualquer forma de órgão consultivo dessa natureza.

A história parece mostrar que há de fato uma psicologia característica do autocrata. Esta se resume na palavra “subjetivismo”.

Na psicologia de todas as pessoas há duas fases: a objetiva e a subjetiva. O relativo predomínio de uma sobre a outra, qualquer que seja ela, determinará sua atitude em face de todos os problemas externos. O objetivista exercita-se no sentido de ver sempre os fatos exteriores como eles são. O subjetivista não. Ignora esses fatos. Ninguém pode fazer isto. Mas ele procura escolher os fatos que o interessam mais, interpretando-os segundo o seu “ego”.

Seria errôneo dizer que o autocrata é inerentemente um subjetivista. Na sua ascensão ao

poder autocrático, é mais provável acontecer o inverso. No campo da autoridade os homens geralmente ascendem aos postos superiores exclusivamente por força de suas faculdades entre as quais a mais importante é a de pensar e planejar objetivamente.

Na posse e no exercício de tal poder, porém, há um perigo subjetivo. Os autocratas subjetivistas como Napoleão estão sempre prontos a considerar seu poder superior como um sintoma de sua própria inteligência superior, motivos por que estão sempre prontos a traduzir esta suposição em atos. Os homens deste tipo são relativamente inacessíveis ao serviço de *staff* consultivo.

Os problemas às vezes criados pelo subjetivismo na chefia conduzem a uma grande questão de ordem prática: são os princípios de *staff* compulsório e de independência de *staff* (que aparecem na organização da Igreja Católica) necessários em outras esferas? Que eles são e sempre foram necessários à organização da igreja está provado pelo fato de que eles existem. Seu

emprêgo em outras organizações não implicaria em falta de confiança nos chefes de linha mais do que implicam na igreja. Seria um simples reconhecimento formal da verdade de que nenhum homem é um repositório de completa e perpétua sabedoria; que todos nós precisamos de conselho para todos nossos atos. E' o reconhecimento desta necessidade que torna o princípio de *staff* universal em organização.

Em nosso exame da questão de *staff* no funcionalismo, de acordo aliás com o que observamos na Igreja Católica, três aspectos se salientam. O primeiro é a maneira por que o serviço de *staff* está organizado e coordenado nos níveis superiores das instituições da Cúria Romana. O segundo aparece na maneira por que esta função é desempenhada nos grandes conselhos ecumênicos. O terceiro se revela em dois grandes princípios que chamamos de *serviço compulsório de staff* e *independência do staff*, através dos quais o princípio se estende a todas as relações individuais e em toda a organização.

ORÇAMENTO

Especificação orçamentária

JOSÉ SADY NETTO.

CONCEITO

ETMOLÓGICAMENTE, especificação quer dizer descrição circunstanciada, caracterização, explicação minuciosa.

A expressão especificação orçamentária tem sido empregada para designar a apresentação detalhada da receita e da despesa no orçamento.

Com o mesmo significado tem sido empregada a palavra especialização pelos que têm tratado da matéria. Na Constituição de 37 as palavras especialização e discriminação ou especificação eram empregadas com a mesma acepção. Seu sentido era o de caracterizar, enumerar, particularizadamente, os gastos públicos. Roure considera a individuação da despesa, de que fala em seu livro, a mesma coisa que especificação. Podemos observar como ele emprega a palavra especialização como sinônimo de especificação no seguinte trecho de seu livro em que ele defende a discriminação detalhada das despesas públicas:

"De fato, a única providência realmente eficiente em matéria de fiscalização orçamentária, por parte do legislativo, tem sido a da fiscalização automática, pela especialização cada vez mais acentuada da despesa pública, que produz os seus efeitos naturais independentemente da ação direta do parlamento. A antiga votação englobada

das verbas da despesa dava margem aos maiores abusos, ainda agravado o mal com a permissão do estórno. A especialização da despesa é a defesa única que a boa aplicação dos dinheiros públicos tem encontrado da parte do Congresso Nacional. Com a sua evolução, isto é, com a discriminação cada vez mais minuciosa das verbas da despesa divididas e subdivididas em rubricas, consignações e subconsignações, quase chegando a individuação desejada pelos financistas do Império, tem-se feito mais pela verdade orçamentária do que com todas as leis de responsabilidade e de tomada de contas". (1)

O princípio da especialização, entretanto, tem significado diferente do que se lhe atribui geralmente. Stourm distingue entre especialização e especificação. Emprega ele a palavra "specialization" para definir um princípio oposto ao da universalidade, um princípio que determina a separação das receitas e despesas de cada serviço no sentido de se caracterizar melhor sua situação financeira. O princípio da especificação das receitas e das despesas chama Stourm de "specialité". Especificar, portanto, não é a mesma coisa que especializar. Especializar é designar especialmente uma coisa, distinguir, preferir, segundo seu próprio significado etmológico, ao passo que especificar é apenas explicar minuciosamente.

(1) AGENOR DE ROURE — citado no artigo de Sebastião de Santana e Silva — in Revista do Serviço Público — dez., 1943.

Contribuição valiosa para a compreensão do princípio da especificação constitui a análise de Neumark citado por Sundelson em seu artigo in "Political Science Quarterly" — "Princípios Orçamentários".

O autor encara o referido princípio sob dois aspectos: qualitativo e quantitativo. Especificação qualitativa é a que estabelece que as verbas só podem ser empregadas aos fins especificados no orçamento. Especificação quantitativa é a proibição de se autorizar despesas além do limite consignado no orçamento. A violação da especificação qualitativa não afeta o equilíbrio orçamentário, ao passo que violar a especificação quantitativa, isto é, autorizar despesas além das importâncias autorizadas perturba diretamente o equilíbrio orçamentário.

Concluindo, após essas breves considerações, pode-se dizer que qualquer definição de especificação orçamentária "prende-se diretamente à questão da votação das verbas globais ou discriminadamente".

ORIGEM HISTÓRICA

Orçamento e democracia são palavras substanciais. Uma pressupõe a outra.

Durante os regimes absolutos o orçamento era usado apenas para fins de administração. O rei considerava o orçamento negócio seu. Suas rendas se confundiam com as rendas da Nação. Com a revolução de 1688 na Inglaterra firmou-se o princípio da necessidade de representação popular para a tributação. Entretanto, no que diz respeito à despesa só na Constituição Americana é que veio se estabelecer a proibição de se efetuar despesas sem dotações legais. Assim mesmo eram elas votadas globalmente sem sequer a discriminação pelos órgãos administrativos. Na França a discriminação das despesas tem suas raízes numa ordem baixada pelo Ministro Villèle. Mais tarde foi tornada obrigatória em regulamento baixado por lei do parlamento francês. Feita a princípio por ministérios, depois por serviços e departamentos, passou depois à discriminação por artigos e parágrafos em que se classificavam as despesas.

No Brasil a individuação da despesa foi recomendada pela lei de 1828, no Império.

FINALIDADES

Nascida da luta entre o Parlamento e a Coroa a finalidade preponderante deste princípio, bem como a do próprio orçamento, é servir de instrumento de controle não só do legislativo sobre o executivo, mas também da opinião pública sobre ambos. Uma vigorosa discriminação das receitas e despesas do governo permite à opinião pública acompanhar não somente a ação do executivo mas também a do legislativo, embora a especificação minuciosa nem sempre permita a apresentação clara das atividades do governo, de modo a que o público possa, com facilidade, com-

preender como estão sendo empregados os dinheiros públicos.

Com a evolução do Estado, porém, e o resultante aumento de suas funções e responsabilidades, evoluiu também o conceito e finalidades dos orçamentos públicos. Seu aspecto predominante de arma parlamentar foi dando lugar ao de instrumento do próprio executivo, para a execução oficial de suas finalidades. Consequentemente, ampliou-se a finalidade da especificação orçamentária que passou a ser usada como um meio de controle utilizado pela própria administração sobre seus órgãos subordinados. Observando-se rigorosamente as limitações qualitativas e quantitativas das dotações, observa-se também o plano de trabalho estabelecido pela administração para a realização de seus objetivos. Como disse Harvey Walker o orçamento hoje é um plano de trabalho expresso em dinheiro. Ora, o controle da aplicação dos dinheiros do Estado confunde-se com o controle da execução do plano de trabalho do Executivo pelas diversas unidades administrativas.

ESPECIFICAÇÃO, UNIVERSALIDADE E UNIDADE

Sendo a universalidade e a unidade dois princípios básicos do orçamento, sem os quais não se poderia mesmo falar em orçamento, parece oportuna uma análise do princípio da especificação orçamentária em face desses dois princípios que são, por assim dizer, a essência do orçamento.

A universalidade, sabemos, consiste na inclusão no orçamento de todas as receitas e todas as despesas do governo. A preservação do crédito do Estado, o impedimento de despesas excessivas e o equilíbrio do orçamento, como acentua Sundelson, exige a reunião de todas as entradas e saídas dos dinheiros públicos.

A especificação orçamentária dificulta aparentemente a observância deste princípio, uma vez que a discriminação detalhada das rendas públicas torna volumosos os orçamentos, dificultando sua congregação num só quadro orçamentário. Alguns autores chegam mesmo a afirmar que não é possível efetuar a universalidade a menos que se incluam as importâncias totais das receitas e das despesas.

A inclusão dos totais das verbas no orçamento geral e a discriminação à parte, em tabelas explicativas, entretanto, oferece a solução conciliatória às dificuldades aludidas no parágrafo anterior.

Quanto ao princípio da unidade pode-se apontar as mesmas dificuldades se este princípio for considerado em seu aspecto formal. Dando-se-lhe entretanto a acepção da *não afetação de rendas* não parece apresentar nenhuma contradição ao princípio da especificação.

VANTAGENS E INCONVENIENTES

A discriminação orçamentária na opinião dos que a defendem é de grande importância para o

bom emprego dos dinheiros do governo. E' preciso que haja discriminação para haver uma ponderação clara das receitas e das despesas. Como admitir, dizem os defensores d'êste princípio, um tributo que não esteja devidamente especificado, e, portanto, sem uma justificação. Do mesmo modo as despesas não caracterizadas não podem refletir um programa de trabalho.

A especificação excessiva, entretanto, tem o grande inconveniente de entrar a ação do administrador. O orçamento antes de mais nada é um plano, e, como todo plano, baseia-se na previsão. Se não deixamos ao administrador liberdade suficiente para adaptar êsse plano às eventualidades a que todo plano está sujeito êle fracassará. A êsse respeito parece oportuno citar um trecho do artigo de Sundelson, quando trata d'êste princípio:

"A literatura relativa a matéria não insiste numa rigorosa obediência a êste princípio; pelo contrário, o que impressiona é a inevitabilidade das infrações. Neumark formula as regras que a seu ver, devem ser seguidas no tratamento dos elementos imprevistos. O leitor é levado a analisar os orçamentos suplementares, adicionais ou retificativos, e bem assim, os diversos sistemas de incluir no mecanismo orçamentário as contingências inesperadas, cujo exame não seja possível adiar até o início do novo período orçamentário. A crise econômica transformou essa questão num dos nossos problemas orçamentários mais prementes. Se a receita prevista deixa de concretizar-se e se se fazem novos apelos aos recursos do governo o mecanismo orçamentário deve ser capaz de se adaptar aos novos acontecimentos. Se não o fizer fracassará. Julgamos desnecessário frisar quão vital é saber exatamente de que maneira cada orçamento domina êsses fatores. E o sistema é destituído de mérito se não prever as técnicas necessárias às alterações e revisões, no decurso do período fiscal..." (2).

A formulação d'êsse princípio, declaram outros autores, é unilateralista, considerada apenas do ponto de vista do legislativo. Se por um lado facilita a fiscalização po executivo, por outro impede o administrador de bem executar o seu plano de trabalho. E' necessário tornar menos rígida a sua aplicação, pois do contrário não é possível uma administração eficiente tendo em vista a grande complexidade dos problemas que estão afetos ao executivo.

COMO CONCILIAR O PONTO DE VISTA DO LEGISLADOR E DO ADMINISTRADOR

Ao tratar desta parte do presente trabalho daremos inicialmente a palavra ao ex-diretor do Bureau of the Budget dos Estados Unidos, Harold Smith, em cujo discurso recentemente traduzido para o português, esgota completamente o assunto.

Focalizando a necessidade de conciliação das concepções parlamentaristas, com os imperativos da moderna concepção do Estado, esboça Harold Smith o seguinte princípio que visa a conciliar a necessária liberdade do administrador com

a acentuada restrição imposta pelo princípio da especificação em sua concepção antiga:

"ARBITRIO EXECUTIVO — A administração eficiente e econômica ficará prejudicada se a distribuição das dotações fôr feita em termos por demais restritos. O documento orçamentário sem dúvida tem de ser muito minucioso, a fim de bem informar o legislativo, e orientar o executivo; é desejável, no entanto, que só se concedam dotações atendendo às atividades gerais exercidas pelos órgãos ou suas subdivisões e de acôrdo com as deliberações legislativas de quais sejam os objetivos normais da administração. Conviria deixar, pois, ao Poder Executivo a escolha dos meios apropriados à execução dos propósitos estipulados em lei" (3).

Apresenta, assim, a referida autoridade a solução para o problema proposto no título d'êste capítulo.

Realmente, a administração ficará prejudicada com dotações em termos muito restritos. O administrador terá sua ação limitada. Não poderá completar, por assim dizer, o trabalho cuja execução foi por êle planejada. Alegam os legisladores que a não especificação das dotações os vem privar dos meios de contrôlo e, portanto seus propósitos podem não ser executados como queiram. Êsses propósitos, porém, vão ser executados pelo administrador. A escolha do melhor modo de realizá-los, portanto, compete a êste. Ao contrário do que afirmam aquêles, a garantia da execução fiel de seus propósitos não depende de uma especificação detalhada, mas antes, de uma organização eficiente da administração financeira. Não se quer dizer com isso que devam figurar no orçamento apenas as dotações globais. Se a especificação minuciosa dificulta a ação do administrador não se pode negar, por outro lado, que a votação das dotações globalmente poderia dar margem a abusos por parte d'êste último. Tal situação, entretanto, poderia ser contornada se fizéssemos distinção entre lei orçamentária e orçamento executivo. Realmente, as dotações poderiam ser discriminadas rigorosamente no orçamento executivo, sem, no entanto, limitar a ação do administrador, uma vez que poderia ser modificado por meio de decreto executivo. Ainda assim poder-se-ia formular a crítica de que tais discriminações previstas num orçamento que pudesse ser modificado à revelia do Legislativo servissem apenas para efeito de se impingir o programa de trabalho, não sendo depois cumprida. Neste caso porém há o recurso apresentado por H. Smith de que um sistema de relatórios e uma tomada de contas independente impediria tais abusos, completando o princípio do arbítrio executivo referido acima.

A discussão neste ponto conduz-nos necessariamente a umas considerações acêrca do estôrno ou transposições orçamentárias, pois êste aspecto do problema está contido no próprio conceito do princípio da especificação como vimos acima quando nos referimos à análise de Neumark. De acôrdo com a definição d'êste autor as transpo-

(2) J. WILNER SUNDELSON — Princípios Orçamentários — tradução de Célia Neves, in Revista do Serviço Público.

(3) O Orçamento como instrumento de contrôlo legislativo — pág. 12 — Discurso proferido ante a Municipal Finance Association, Ohio.

sições orçamentárias violam o aspecto qualitativo do princípio da especificação orçamentária.

A pergunta aqui, seria:

Deve ou não ser permitido o estôrno?

Depois das considerações que vimos fazendo nestas últimas linhas parece-nos desnecessária uma resposta a esta pergunta. Se chegamos à conclusão de que há necessidade de se restringir a discriminação orçamentária em seu aspecto quantitativo o mesmo teríamos que dizer com respeito ao aspecto qualitativo. Não vemos em que possa prejudicar a transposição orçamentária se feita dentro de uma mesma verba. Trata-se aqui da maneira melhor de se realizar o serviço e isto deve competir ao administrador. Uma vez que a vontade do legislador seja executada, o meio pelo qual se a executa deve estar a cargo do administrador. A alegação de que tal flexibilidade pode trazer abusos não procede porque, como vimos acima,

tais abusos poderiam ser evitados por meio de um controle *a posteriori*. É preciso deixar claro, porém, que defendemos apenas as transposições dentro de uma mesma verba. Condenamos o estôrno de uma verba para outra, por exemplo, de material para pessoal.

* * *

Encerrando estas considerações cabe-nos acentuar que os problemas da discriminação orçamentária, pela sua grande atualidade e pela importância que o estudo do orçamento representa atualmente para o país, deveria merecer um tratamento mais profundo, uma exposição mais segura da análise que se fez do referido princípio. Tal objetivo, entretanto, foge à pretensão deste trabalho limitado pela pouca experiência do autor no campo orçamentário como também pela exigüidade de tempo que são responsáveis pelas falhas nêle contidas.

PESSOAL

Das responsabilidades dos servidores públicos

JOSÉ MEDEIROS.

AS múltiplas relações existentes entre o servidor público e o Estado levaram o legislador a sistematizá-las, de acôrdo com a teoria estatutária. Assim, à margem dos direitos e vantagens, os servidores públicos estão sujeitos a uma série de deveres e obrigações, estipuladas em leis e regulamentos. A inobservância de quaisquer dêsses deveres e obrigações importa em responsabilidades, que, como consequência, acarreta a aplicação de sanções.

2. De acôrdo com a natureza das transgressões, a responsabilidade pode ser administrativa, civil e penal.

Diz-se que há responsabilidade administrativa quando, no exercício de seu cargo ou função, o servidor pratica atos ou incorre em omissões que violem as atribuições ou deveres estabelecidos para execução dos encargos que lhe são cometidos, ou que, mesmo fora de suas funções, pratique atos que o possa desmerecer perante o conceito público. A sanção administrativa atinge o servidor em seus direitos de *servidor*, e consiste, na prática, na imposição de penas disciplinares.

3. A responsabilidade civil decorre do exercício doloso ou culposo do cargo ou função pública,

que importe em prejuízos de terceiros. No entanto, essa responsabilidade não é direta, não fere o servidor de frente, porquanto, em observância ao princípio contido no art. 194 da Constituição de 1946, as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos causados à Administração por atos praticados pelo servidor, sem que terceiros sofram lesão direta. Em ambos os casos, essa responsabilidade consiste na indenização ao Estado, por parte do servidor. A sanção civil, portanto, alcança o servidor em seu patrimônio.

4. O servidor público incorre em responsabilidade penal quando transgredir qualquer dispositivo do Código Penal que trate dos crimes contra a Administração em geral. Para êsse efeito, considera-se funcionário público quem, embora transitóriamente ou sem retribuição, exerce cargo, emprêgo ou função pública, equiparando-se a êste os servidores autárquicos. A sanção penal afeta o servidor nos direitos pessoais que tem como qualquer cidadão, e em primeiro lugar em seu direito de liberdade, constituindo, na prática, na aplicação das penas capituladas naquele Código.

5. Em observância a princípio estatutário, a responsabilidade administrativa não exime o

servidor da responsabilidade civil e criminal, quando couber, nem o pagamento da indenização a que ficar obrigado o exime da pena disciplinar em que incorrer, tendo em vista o princípio doutrinário que estabelece a completa distinção de independência entre as três esferas: administrativa, civil e criminal. Dêse modo, embora cabendo privativamente ao Judiciário decidir em matéria penal, a Administração tem competência para apreciar a responsabilidade do servidor e aplicar a sanção disciplinar cabível, mesmo que o indiciado seja absolvido judicialmente. Na verdade, julgando a matéria do ponto de vista administrativo, mais restrito que o penal, a Administração pode decidir que o inculcado, embora não sendo criminoso, é elemento nocivo ao serviço público, tendo incidido em falta que o incompatibilize com o cargo ou função que exerce.

6. A responsabilidade civil do servidor está capitulada, de modo geral, no art. 227 do Estatuto dos Funcionários (E. F.).

Nos casos de indenização à Fazenda Nacional, o servidor será obrigado a repor, de uma só vez, a importância do prejuízo causado, podendo, entretanto, a critério da autoridade competente, descontar do vencimento, remuneração ou salário, não excedível de quinta parte.

7. Tendo em vista a estreita relação existente entre as três espécies de responsabilidades, examinaremos, à luz dos dispositivos legais a respeito, conjuntamente, os deveres, obrigações e proibições, com as sanções disciplinares aplicáveis.

8. A pena de advertência é aplicada verbalmente, nos casos de negligência em geral (art. 232 do E. F.).

9. A pena de repreensão será aplicada por escrito nos casos de transgressão dos deveres funcionais, capitulados no art. 224 do E. F.

10. A pena de suspensão é imposta nos seguintes casos:

I — desrespeito às proibições previstas no art. 225 do E. F.;

II — quando o servidor se recusar a inspeção médica, para fins de licença (art. 164 do E. F.) e aposentadoria (art. 204 do E. F.);

III — falta grave ou reincidência de falta já punida com repreensão (art. 234 do E. F.);

IV — concessão, indêbitamente, de diárias, para remunerar outros serviços (art. 136 do E. F.);

V — recusa, sem justo motivo, de prestação de serviço extraordinário (art. 128, II, do E. F.);

VI — quando o servidor atestar falsamente a prestação de serviços extraordinários (art. 128, I, do E. F.).

A suspensão não poderá, em nenhum caso, exceder de 90 dias, perdendo o servidor, durante o período de duração da pena, todas as vantagens e direitos. No entanto, a suspensão poderá ser convertida em multa, obrigando-se o servidor a permanecer em exercício, com direito a perceber

apenas metade do vencimento, remuneração ou salário.

11. A pena de multa será aplicada quando ocorrer as seguintes hipóteses:

I — Atender, informar ou encaminhar papéis, sem promover a cobrança do imposto de selo devido (art. 78, g, do D. L. 4.655, de 3-9-42);

II — Contribuir para a infração dos dispositivos do Código de Caça (D. L. 5.894, de 20 de outubro de 1943);

III — Servidor fazendário competente lavrar auto de infração do imposto de consumo, sem os requisitos legais (D. L. 7.219-A, de 30-12-44).

12. Aplica-se a pena de destituição de função, nos casos adiante:

I — Falta de exação no desempenho de função gratificada; e

II — Contribuir, por negligência ou benevolência, que não se apure, no devido tempo, a falta de outrem.

13. De acordo com os preceitos do Estatuto, é aplicável a pena de disponibilidade quando o interesse do serviço público aconselhar o afastamento do funcionário em gozo de estabilidade, e não couber demissão, a juízo de uma comissão disciplinar, designada pelo Ministro de Estado.

No nosso entender, porém, essa penalidade não mais poderá ser aplicada, visto a Constituição de 1946 prever apenas uma forma de disponibilidade: no caso de extinção de cargo ocupado por funcionário estável (parágrafo único do artigo 189), assim mesmo sem os característicos de sanção disciplinar.

14. A pena de demissão será aplicada nos seguintes casos:

I — Procedimento irregular, devidamente comprovado, como receber vantagens pecuniárias, a qualquer título, dos órgãos do serviço público ou de autarquias, em razão do cargo ou função, nas quais tenha sido mandado servir (art. 103, § 1.º, do E. F.);

II — Ineficiência ou falta de aptidão para o serviço, desde que não seja possível a readaptação (art. 238, § 3.º, do E. F.);

III — Aplicação indevida de dinheiros públicos (art. 238, V, do E. F.);

IV — Acumulação irregular de cargos ou funções, provada a má fé (art. 217 do E. F.);

V — Abandono do cargo, que se caracteriza pelo não comparecimento ao serviço por mais de 30 dias consecutivos (art. 238, § 2.º, do E. F.);

VI — A critério da autoridade competente, quando, sem causa justificada, faltar ao serviço 60 dias por ano, interpoladamente (art. 238, § 1.º, do E. F.);

VII — Abandono de função, se o ato de designação houver sido do Presidente da República (art. 238, II, do E. F.).

15. A pena de demissão a bem do serviço público, a mais grave das sanções disciplinares, é aplicável nos seguintes casos:

I — Transgressão das proibições consignadas no art. 226 do E. F.;

II — Convencimento de incontinência pública e escandalosa, de vícios de jogos proibidos, de embriaguez habitual ou desídia no exercício de suas atribuições (art. 239, I, do E. F.);

III — Prática de insubordinação grave ou desobediência à lei ou a instruções e ordens legais dos superiores (art. 239, IV, do E. F.);

IV — Prática, em serviço, de ofensas físicas contra servidores ou particulares, salvo se em legítima defesa (art. 239, V, do E. F.);

V — Aproveitamento, por parte do servidor, de atestado ou laudo médico gracioso, para efeito de licença para tratamento de saúde (art. 162, § 5.º, do E. F.);

VI — Fornecimento, por parte de médico servidor, de atestado gracioso, para fins da licença mencionada (art. 162, § 6.º, do E. F.);

VII — Provada má fé nas declarações para efeito de salário-família (parágrafo único do artigo 14 do D. L. 6.022, de 23-11-43);

VIII — Prática de crime contra a Administração Pública em geral, como peculato, concussão, corrupção passiva, advocacia administrativa e violação de sigilo funcional, capitulados no Código Penal (D. L. 2.848, de 7-12-40).

16. Somente serão aplicadas as penas de demissão e demissão a bem do serviço público após processo administrativo regular, no qual se apurarão as faltas imputadas ao servidor. Esse processo será realizado por uma comissão de três funcionários, designada pela autoridade que houver determinado a sua instauração.

Obras que serviram de base à elaboração do presente trabalho:

— GALDINO SIQUEIRA — “Tratado de Direito Penal” — 1947 — Tomo IV.

— LUÍS VICENTE BELFORD DE OURO PRETO — “Responsabilidades dos Servidores do Estado” — 1943.

— RUIZ Y GOMEZ — “Princípios Generales de Derecho Administrativo”.

— TEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — “O Funcionário Público e seu Regime Jurídico” — 1946.

— TITO PRATES DA FONSECA — “Direito Administrativo” — 1939.

SELEÇÃO

A questão do tipo múltipla - escolha

BELMIRO SIQUEIRA

A técnica de exames é instrumento indispensável àqueles que trabalham em seleção e treinamento de pessoal. Infelizmente, entre nós, podemos contar nos dedos os que, apesar de lidarem com a matéria, têm procurado especializar-se nessa técnica.

Com a intenção de sempre — visando apenas à divulgação de conhecimentos relativos aos processos e práticas de exames — vamos, no presente trabalho, reproduzir algumas observações sobre um dos principais tipos de questões objetivas. Nenhuma contribuição original trazemos ao assunto; tão somente adaptamos ou traduzimos da fonte citada na Bibliografia o que de mais interesse a nós se afigurou.

MODALIDADES DO TIPO MÚLTIPLA-ESCOLHA

Variadas e numerosas são as modalidades de questões objetivas do tipo múltipla-escolha. Indiquemos as mais comuns. Antes, porém, cumpre notar que é do tipo múltipla-escolha qualquer

questão objetiva em que haja mais de duas soluções indicadas.

A primeira modalidade do tipo múltipla-escolha consta de uma interrogação seguida de respostas, das quais apenas uma é correta, sendo as demais definitivamente erradas. O candidato deverá assinalar a resposta certa. Exemplos:

I — Quem inventou o telefone?

- () Morse
- () Marconi
- () Fulton
- () Bell
- () Kelvin

II — Qual é a função do motor elétrico nos refrigeradores?

- () E' comprimir o gás e resfriá-lo com ar corrente até que se liquefaça.
- () Resfriar o ar de certo compartimento fazendo soprar uma camada de ar sobre êle.

- () Fazer a evaporação de um líquido por meio da passagem de uma camada de ar sobre ele.
- () Produzir gelo pela eletrólise da água.

Uma segunda modalidade é o múltipla-escolha que se denomina "melhor-resposta". Consiste numa interrogação seguida de respostas, tôdas ou algumas das quais são aceitáveis, sendo, porém, uma delas definitivamente mais adequada ou melhor que as outras. O candidato deverá assinalar a melhor resposta. No caso de assinalar qualquer outra, tirará nota menor, de acordo com a gradação de adequabilidade das respostas apresentadas. Exemplos:

I — Qual é a principal vantagem da forma de legislativo unicameral sobre a forma bicameral?

- () Tornar a liderança legislativa mais responsável.
- () Reduzir significativamente a quantidade de dinheiro gasto com os salários dos legisladores.
- () Habilitar o cargo legislativo a assumir extensivos deveres administrativos.
- () Possibilitar um menor número de assembleias do legislativo.

II — Qual é o promédio estatístico de mais largo emprêgo?

- () A mediana.
- () A moda.
- () A média geométrica.
- () A média aritmética.
- () A média harmônica.

Uma terceira modalidade de múltipla-escolha, consiste numa proposição incompleta seguida de diversos complementos, um dos quais é o mais adequado ou o único certo. Exemplos:

I — Para contrastar a variabilidade de dois atributos diferentes, medidos em um mesmo grupo de seres vivos, comparam-se:

- () as duas médias.
- () as duas amplitudes.
- () as duas razões entre desvio-padrão e média aritmética.
- () as duas medianas.
- () os dois coeficientes de correlação.

II — Os esquimós comem alimentos gordurosos porque tais alimentos:

- () são baratos.
- () produzem mais calorias.
- () conservam-se bem.
- () não necessitam ser cozidos.

Como quarta modalidade de questão objetiva do tipo múltipla-escolha, temos a apresentação de uma lista de palavras, cada uma das

quais é seguida por outras palavras. Uma destas se associa corretamente, sob certo aspecto, com a palavra inicial, que lhe corresponde. O candidato deverá assinalar tal palavra. Em vez de palavras poderemos ter proposições. Exemplos:

I — Sublinhar, na coluna à direita, a melhor palavra antônima da que lhe está à esquerda:

1. Velho: moço, homem, menino, criança.
2. Nascer: aparecer, morrer, erguer, declinar.
3. Riqueza: opulência, lágrima, dor, pobreza.

II — Sublinhar, na coluna à direita, a melhor palavra sinônima da que lhe está à esquerda:

1. Acordar: adormecer, despertar, sonhar, cochilar.
2. Travesso: quieto, zangado, peralta, irrequieto.
3. Fim: comêço, meio, final, início.

Segundo a lição de LINDQUIST, cujas palavras transcrevemos, há outras modalidades de teste múltipla-escolha. O candidato poderá ter ordem de sublinhar, assinalar a resposta correta ou copiá-la num espaço dado. A questão poderá ser baseada num mapa, diagrama, gráfico, parágrafo ou trecho de leitura. O candidato poderá ter ordem de escolher a *menos* e não a *mais* satisfatória resposta, ou indicar que certos termos ou frases não caracterizam o fato em questão. Têm sido usadas modalidades em que nenhuma resposta é correta, cabendo ao candidato indicar o fato ou escrever, num espaço dado, a resposta correta.

Em tôdas as modalidades citadas, informa-se haver ou pede-se do candidato apenas uma resposta. Há, porém, a variante de se pedir, em cada questão, sejam assinaladas as respostas corretas. Conquanto do tipo múltipla-escolha, tais questões melhor se intitulariam de *múltiplas-respostas*. Em muitas ocasiões tal modalidade é usada com vantagens, embora as dificuldades de julgamento (dar notas) e as probabilidades de acêrto por acaso aumentem.

USOS E LIMITAÇÕES DA QUESTÃO MÚLTIPLA-ESCOLHA

Segundo a "Indiana State Personnel Division", o tipo múltipla-escolha faz mais do que medir o conhecimento dos examinandos sobre fatos ou princípios: pondo diante do candidato cerca de cinco respostas possíveis, obtém também a medida de sua capacidade de discriminação e raciocínio.

Em "The Construction and Use of Achievement Examinations", de Hawkes, Lindquist e Mann, temos:

"1. O tipo múltipla-escolha é, talvez, o mais valioso e mais aplicável de todos os tipos de questões objetivas. Pode ser usado em situações em que os tipos de simples memória são inadequados

por causa da extensão ou do número de respostas corretas possíveis. Pode tornar-se particularmente útil quando se pretende raciocínio indutivo, compreensão raciocinada ou sólido julgamento e discriminação por parte do candidato; ele é, definitivamente, superior aos demais tipos que servem para tais fins”.

“2. Pode ser a questão múltipla-escolha completamente objetiva no julgamento (dar pontos, dar notas, correção). E’ corrigida facilmente, além de adaptar-se aos processos de correção mecânica”.

“3. Por causa dos fatores de reconhecimento fornecidos, requer o múltipla-escolha cuidado especial em sua construção, a fim de ser evitada a inclusão de partes dispensáveis ou a possibilidade de que os candidatos possam responder corretamente, apesar de pouco conhecerem do assunto”.

PRINCÍPIOS A SEGUIR NA ORGANIZAÇÃO DE QUESTÕES DO TIPO MÚLTIPLA-ESCOLHA

A I. S. P. D., já citada, em publicação sobre o assunto, fixou os seguintes princípios para construção das questões objetivas do tipo múltipla-escolha:

1. Todas as soluções ou respostas indicadas devem parecer plausíveis.

2. As soluções ou respostas indicadas devem ter aproximadamente a mesma extensão; a resposta certa não deve se revelar por ser mais longa ou mais curta que as outras.

3. Não devem ser empregados termos ambíguos, obscuros ou pouco usados.

4. As soluções ou respostas indicadas devem ser igualmente plausíveis, de modo a exigir raciocínio para discriminá-las, e suficientemente diferentes, de modo a não oferecer dúvida quanto à solução ou resposta certa.

5. Não formular a interrogação ou terminar a afirmação inicial com palavra cujo gênero ou número possa revelar a resposta ou solução certa.

Tendo em vista as quatro modalidades de questões de múltipla-escolha, atrás apresentadas, E. F. LINDQUIST relacionou treze “regras e sugestões”, para construção dos mesmos. Com algumas adaptações, temos, dessas treze, as dez seguintes:

1. A primeira modalidade do tipo múltipla-escolha — uma interrogação seguida de respostas — é muito facilmente organizada e é a forma mais natural para o candidato. Tem menos probabilidades de conter ambigüidades — parte de uma proposição seguida de complementos, com um dos quais forma sentido lógico. O seu uso, comumente, conduz a sua maior homogeneidade das respostas. Tem menos probabilidade de conter elementos que conduzam à resposta correta.

2. Quando se usar a modalidade de sentença incompleta, as diversas respostas devem vir no fim e não no meio da proposição. Assim, a questão:

Antes de 1660,

() empregados contratados.

() imigrantes orientais.

() escravos negros.

() escravos índios.

foram a principal fonte de suplência de trabalho das colônias britânicas na América. deveria ser:

Antes de 1660, a principal fonte de suplência de trabalho das colônias britânicas na América foi:

() empregados contratados.

() imigrantes orientais.

() escravos negros.

() escravos índios.

3. Quando se usar a modalidade de sentença incompleta, assegurar que a sentença incompleta seja equivalente a uma interrogação. Todos os complementos ou soluções deverão constituir respostas possíveis à interrogação que se poderá formular com a sentença incompleta inicial. Evitar complementos ou soluções extremamente diversos e não correlacionados que, com a parte fundamental da questão, pudessem constituir na realidade um grupo de questões do tipo falso-verdadeiro.

4. Evitar a inclusão de elementos dispensáveis e que poderiam conduzir à resposta certa. Tais elementos poderão compreender fraseologia estereotipada, colocação constante para a resposta correta, palavras correlatas, consistência gramatical, etc.

5. Não pedir que o candidato copie ou sublinhe a resposta correta. Usar a disposição vertical das respostas, exigindo apenas que se assinale a resposta certa ou que, num espaço em branco, se escreva a letra ou o número correspondente à resposta correta.

6. Não usar o tipo múltipla-escolha quando outro tipo de questão objetiva for mais aconselhável.

7. Não ficar inteiramente prêso sempre a um mesmo número de respostas ou soluções para cada item. Se três respostas bastarem, que se usem apenas três. Se quatro, cinco, seis ou sete forem possíveis ou necessárias, que sejam usadas. Para fins de facilidade do julgamento e atribuição de pontos, usar-se-á, de preferência, questões com um mesmo número de soluções ou respostas.

8. Assegurar que o candidato leia toda a questão, antes de assinalar uma ou outra resposta, isto é, verificar se todas as respostas, certas e erradas, de cada item, funcionam. Se uma resposta errada não for assinalada por um candidato

ao menos, tal resposta não funcionou como reativa deverá ser substituída por outra, no caso de nova aplicação do item ou questão.

9. Formular somente respostas plausíveis. Usar apenas respostas que tenham todos os caracteres externos da resposta correta, isto é, fazer todas as respostas homogêneas em seus característicos gerais e em sua forma externa.

10. Prescindir do uso de fórmulas de correção dos escores e, se usá-las, ter a maior precaução, a fim de não prejudicar candidatos que agiram conscientemente.

FÓRMULA PARA CORREÇÃO DOS ESCORES NAS QUESTÕES DE MÚLTIPLA-ESCOLHA

As questões em que os candidatos têm apenas de assinalar uma das respostas dadas ganham em objetividade o que perdem em segurança na interpretação de um resultado colhido. Um candidato qualquer poderá acertar uma questão de múltipla-escolha: a) por conhecimento sólido do assunto examinado; b) por conhecimento elementar ou c) por sorte, assinalando uma resposta ao acaso. A hipótese b pode ser eliminada pela experimentação e a hipótese c por uma fórmula de correção dos acertos por acaso. Eis a dedução de tal fórmula:

Seja uma prova de N questões de múltipla-escolha, tendo cada questão n respostas.

A probabilidade de acerto por acaso será, para cada questão, $\frac{1}{n}$. O número provável de acertos por acaso em toda a prova será:

$$Aa = N \cdot \frac{1}{n} = \frac{N}{n}$$

Se a probabilidade de acertar por acaso uma questão é $\frac{1}{n}$, a probabilidade de errá-la será:

$$1 - \frac{1}{n} = \frac{n-1}{n}$$

O número de erros será, assim;

$$E = N \cdot \frac{n-1}{n} = \frac{N(n-1)}{n}$$

Se o candidato acertou A questões e errou E questões e se dessas A questões Aa foram acer-

tadas por acaso, temos que o escore real do candidato deverá ser:

$$\text{Escore Real} = A - Aa$$

$$\text{Como } Aa = \frac{N}{n} \text{ e } E = \frac{N(n-1)}{n},$$

podemos escrever

$$\frac{Aa}{E} = \frac{N}{N(n-1)} \text{ ou, simplificando,}$$

$$\frac{Aa}{E} = \frac{1}{n-1} \text{ e } Aa = \frac{E}{n-1}$$

Vem, então:

$$\text{Escore Real} = A - Aa$$

$$\text{Escore Real} = A - \frac{E}{n-1}$$

Esta é a fórmula para determinação do escore real ou corrigido de um candidato que tenha acertado A questões e errado E questões de um teste de N questões de múltipla-escolha de n respostas em cada item ou questão.

Suponhamos uma prova de 40 questões de múltipla-escolha, com 5 respostas cada uma. Um candidato que tenha acertado 30 questões tirará o escore bruto:

$$\text{Escore Real} = A - \frac{E}{n-1}$$

$$\text{Escore Real} = 30 - \frac{10}{5-1}$$

$$\text{Escore Real} = 30 - \frac{10}{4}$$

$$\text{Escore Real} = 30 - 2,5$$

$$\text{Escore Real} = 27,5$$

Dessa forma, o referido candidato, apesar de ter acertado 30 questões, apenas 27,5 questões lhe serão creditadas. No caso de a aludida prova valer 100 pontos e cada questão 2,5 pontos, o nosso candidato terá $27,5 \times 2,5 = 68,75$ pontos.

BIBLIOGRAFIA

"The Construction and Use Achievement Examinations" Haekes, Lindquist e Mann, Houghton Mifflin Company, 1936.

O constituinte Prado Kelly declarou:

"Essencial é robustecer, quanto possível, a situação dos Municípios". (Sessão da Comissão de Constituição de 11 de maio de 1946).

Genocídio

ISIDORO ZANOTTI

A proteção da pessoa humana está na esfera do direito das gentes, porque, sendo nossa espécie fator básico nas relações internacionais, deve estar não apenas no direito interno de cada país, mas também na legislação internacional, setor em que melhor segurança pode ser oferecida à humanidade.

Se o indivíduo deve merecer situação definida no moderno direito internacional, com mais razão devem os grupos raciais, religiosos, nacionais, políticos exigir medidas protetoras. Por isso mesmo, o genocídio não podia deixar de ser objeto de um instrumento preparado e aprovado pelas nações civilizadas, que vêm, na proteção de nossa espécie, a principal finalidade da própria existência.

No Brasil, felizmente, não há o problema do genocídio, porque, país de formação cristã, nunca houve, na esfera de seus dirigentes ou de suas populações, momentos de perturbações tão graves que pudessem causar o crime de genocídio. Entretanto, parece de toda utilidade que nosso país ratifique a convenção sobre o genocídio, para contribuir, através de seu exemplo e da sua conduta em relação à pessoa humana, para a proteção de toda a humanidade, tomando parte, no âmbito mundial, em toda as ações destinadas a evitar e a suprimir o horripilante crime. Será mais uma contribuição de nosso país no grande campo das relações internacionais.

O Ministério das Relações Exteriores, o nosso já famoso Itamarati, com reais, inúmeras e importantes vitórias no setor diplomático, poderá, por meio dos seus representantes junto à Organização das Nações Unidas, empreender trabalhos, estudos e positivas ações quando aparecerem as oportunidades indicadas no art. 8.º da convenção. Serão, sem dúvida, novos triunfos a serem acrescentados ao seu grande acervo de empreendimentos (N.R.)

O INDIVÍDUO ANTE O DIREITO INTERNACIONAL

Como nota preliminar, tomamos a liberdade de lembrar que o direito internacional moderno está tomando orientação completamente diversa da do direito antigo quanto à posição do indivíduo na organização internacional.

Antigamente, o indivíduo não era pessoa de direito internacional. Esqueciam-se os legisladores e tratadistas de que nada existe de mais valioso na terra do que o ser humano.

Em certas ocorrências de ordem interna, nas graves perturbações na política de um país, o direito interno pode não ser respeitado. O mesmo não acontece, porém, com o direito internacional. Exemplo disso é o respeito às legações, consulados e embaixadas, quando se verificam golpes de Estado, revoluções ou outras perturbações na política interna de um país.

As Nações Unidas, segundo a Carta, comprometeram-se a promover o respeito universal e a observância dos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. Além disso, o preâmbulo da Carta começa assim: "Nós, os povos das Nações Unidas..." Isso dá idéia da participação dos povos nos problemas mundiais.

Para o cumprimento daqueles propósitos, as Nações Unidas passaram a elaborar: a) Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada, finalmente, na terceira sessão da Assembléia Geral em Paris, aos 10 de dezembro de 1948; b) projeto de convenção sobre os direitos humanos, que ainda não foi aprovada; c) convenção sobre o Genocídio, aprovada em 9 de dezembro de 1948, pela Assembléia; d) projeto de convenção a respeito da liberdade de informação, ainda em estudos e discussões. Há que mencionar, ainda, as resoluções para aperfeiçoar a condição social e jurídica da mulher e para suprimir discriminação e proteger minorias (1).

Esses são fatos claros, objetivos e indiscutíveis de que o indivíduo está na esfera da organização internacional. Além de outros fatos, tendências e trabalhos nesse sentido, a Carta das Nações Unidas muito contribuiu para dar ao indivíduo nova situação no grande quadro dos assuntos mundiais. — "O homem possui certos direitos primordiais, inerentes à personalidade humana e que o direito internacional público já reconhece e põe sob sua garantia. O passo mais decisivo nesse sentido parece ter sido a declaração contida no preâmbulo da Carta das Nações Unidas, pela qual foi reafirmada a "fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano". Podemos classificar ou dividir tais direitos, sumariamente, da maneira seguinte: a) direito à proteção da pessoa humana; b) direito de escolha do país de residência, ou direito de emigração;

(1) "For Fundamental Human Rights, United Nations publication, 1948".

c) direito de escolha de uma nacionalidade" — *Hildebrando Accioly* (2).

Há, porém, muitos passos a serem dados para assegurar todos os direitos humanos em tôdas as partes do mundo. As tarefas são numerosas e exigem persistência, calma e firme vontade da parte dos responsáveis pela condução dos destinos das Nações Unidas.

A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E O TRIBUNAL DE NUREMBERG

O tratamento dado a milhões de pessoas nos diferentes países em que regimes ditatoriais estiveram dominando por alguns anos, impressionou de tal modo os juristas, os sociólogos e estudiosos em geral dos problemas relacionados à vida humana, que, logo depois da segunda guerra mundial, começaram a esboçar-se tendências no sentido de colocar na alçada do direito internacional o crime de genocídio.

Após a terminação da guerra, os danos causados a grupos raciais, religiosos e políticos puderam ser verificados em toda sua crueza. Através do cinema e da imprensa, foram revelados ao mundo inteiro os horrores dos campos de concentração.

Na conferência efetuada em Moscou, em 1943, entre os Estados Unidos, Inglaterra e Rússia, foi declarada a intenção das Nações Unidas de pedir que os altos funcionários alemães e os membros do partido nazista, culpados de atrocidades, deveriam ser enviados aos países nos quais os seus crimes foram cometidos, a fim de que pudessem ser julgados e punidos de acordo com a lei desses países.

Em agosto de 1945, foi assinado um acordo em Londres, entre os Estados Unidos, Inglaterra, França e Rússia, para o estabelecimento de um Tribunal Militar Internacional, destinado a julgar criminosos de guerra. Acompanhava o acordo uma Carta, que definiu a constituição, jurisdição e funções do Tribunal e os crimes pelos quais os criminosos eram responsáveis. Assim nasceu o Tribunal de Nuremberg, que esteve no noticiário da imprensa, do rádio e do cinema. Vinte e dois principais criminosos foram processados. O julgamento foi efetuado em outubro de 1945 e os doze principais elementos foram condenados à morte.

Os crimes sob a jurisdição do Tribunal de Nuremberg eram de três naturezas:

- 1) crimes contra a paz;
- 2) crimes de guerra;
- 3) crimes contra a humanidade.

A acusação por "crime contra a paz foi uma inovação no direito internacional" — *Charles G. Fenwick* (3).

O Tribunal não julgou os crimes contra a humanidade cometidos antes de 1939, por entender que os mesmos não estavam dentro de sua competência. Sob diferente descrição, o Tribunal pediu certas pessoas que tinham cometido atos criminosos que poderiam ser chamados crimes de genocídio.

PROVIDÊNCIA PARA O PREPARO DE UM PROJETO DE CONVENÇÃO SOBRE O GENOCÍDIO

A Carta das Nações Unidas atribuiu à Assembléia Geral a função de iniciar estudos e fazer recomendações para o propósito de promover a cooperação internacional no terreno político e incentivar o desenvolvimento progressivo do direito internacional e sua codificação.

Em maio-junho de 1946, o assunto relativo à proteção internacional dos direitos humanos foi discutido no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. A Comissão dos Direitos Humanos daquele Conselho começou a considerar a questão da punição dos crimes da alçada do direito internacional — crimes contra a humanidade.

A Assembléia Geral criou, em 11 de dezembro de 1946, o Comitê de Codificação do Direito Internacional. Em outra resolução da mesma data, solicitou ao Comitê que tratasse, como matéria de primeira importância, dos planos para a formulação dos princípios reconhecidos no julgamento feito pelo Tribunal de Nuremberg e procurasse efetuar a codificação das ofensas contra a paz e a segurança da humanidade.

Na sessão regular de 1947, a Assembléia, após estudar o relatório do Comitê de Codificação, decidiu confiar a tarefa de promover o progressivo desenvolvimento do direito internacional e sua codificação a um novo órgão — Comissão de Direito Internacional, cujos membros foram eleitos em 1948. A Comissão iniciou os trabalhos em abril de 1949.

Ainda na sessão de dezembro de 1946, a Assembléia, de acordo com o projeto apresentado pelas delegações de Cuba, Índia e Panamá, adotou uma resolução condenando o crime de genocídio. Segundo a resolução, esse crime deveria ser da alçada do direito internacional. A Assembléia pediu ao Conselho Econômico e Social que empreendesse os necessários estudos com o fim de elaborar um projeto de convenção.

A pedido daquele Conselho, o Secretariado da ONU preparou um projeto de convenção sobre o genocídio. Esse trabalho foi transmitido aos Estados membros das Nações Unidas e ao mencionado Comitê de Direito Internacional. Na sessão regular de 1947, a Assembléia reafirmou sua resolução de 1946. O Conselho Econômico e Social criou, em fevereiro de 1948, um Comitê *ad-hoc* para redigir um projeto de convenção.

O Comitê *ad-hoc* reuniu-se em Lake Success, nos meses de abril e maio de 1948. Considerou o projeto que fora redigido pelo Secretariado, as observações de vários governos membros e de organizações não-governamentais. Elaborou novo

(2) "Manual de Direito Internacional Público", Saraiva S.A., São Paulo, 1948.

(3) "International Law", third edition, Appleton-Century-Crofts, Inc., New York, 1948.

texto, que foi submetido ao Conselho em julho de 1948. O Conselho encaminhou o documento à terceira sessão da Assembléia.

DISCUSSÃO DO PROJETO NO COMITÉ LEGAL DA ASSEMBLÉIA

As discussões no seio do Sexto Comité, o Comité Legal da Assembléia, assumiram aspectos variados. Alguns membros do Comité achavam que a Corte Internacional de Justiça poderia ser o órgão competente para julgar os crimes de genocídio. Outros eram de opinião que uma convenção dessa natureza conservaria na memória dos homens os horrores dos crimes cometidos na última guerra. O Sr. Chaumont, da França, pensou que seria preferível criar uma corte internacional penal para punir o genocídio.

Sir Hartley Shawcross, da Inglaterra, estava pessimista quanto aos efeitos da convenção, porque, se um país decidisse cometer o crime, talvez nada pudesse ser feito, pois que esse país não se submeteria a julgamento.

Por outro lado, Q. Paredes, das Filipinas, pensava de modo contrário e declarou que o pessimismo de certos representantes parecia demonstrar a perda de fé na própria Carta das Nações Unidas. O Sr. Lachs, da Polônia, disse que o crime, no seu país, havia sido cometido, por ocasião da ocupação nazista. A Senhora Shaista S. Ikramullah, do Paquistão, descreveu atos de genocídio que tinham sido deliberadamente preparados e executados pelos responsáveis de certos Estados da Índia. Alguns milhares de pessoas foram exterminadas. Na Índia, disse, 35 milhões de pessoas estão vivendo sob condições de terror e sua existência como grupo cultural estava ameaçada. As acusações da representante do Paquistão foram refutadas pelo representante da Índia, Sr. Sundaram.

O Sr. Gross, dos Estados Unidos, lembrou ao Comité que a condenação do genocídio tinha sido aceita pelos membros das Nações Unidas, e acreditava que a adoção do projeto de convenção marcaria época na história da civilização. Não concordava com os que achavam que não era necessária uma convenção. Era essencial dar definição precisa ao genocídio e preparar dispositivos para pô-lo fora da lei. Embora o genocídio fôsse ilegal desde o julgamento de Nuremberg, declarou o representante americano que a decisão de Nuremberg não cobriu o genocídio cometido em tempo de paz. O Prof. Gilberto Amado, do Brasil, falou sobre o genocídio e os princípios formulados em Nuremberg e chamou a atenção do Comité para que se evitassem confusões a esse respeito. O artigo 6 da Carta do Tribunal de Nuremberg enumerou atos que, pela sua natureza, constituíam genocídio, mas esses atos só eram julgados pelo Tribunal se tivessem sido cometidos durante a guerra ou em relação à preparação da mesma. Genocídio, no entanto, é um crime que pode ser cometido em tempo de paz.

Finalmente, a Assembléia Geral das Nações Unidas, em 9 de dezembro de 1948, na reunião de Paris, aprovou a convenção sobre a prevenção e punição do crime de genocídio. Votação: 55 membros das Nações Unidas votaram a favor, nenhum contra. Sendo 58 o número dos membros da ONU, deduz-se que os três restantes não estavam presentes no momento da votação, porque não houve abstenções declaradas.

CONVENÇÃO SOBRE A PREVENÇÃO E PUNIÇÃO DO CRIME DE GENOCÍDIO (4)

No preâmbulo está dito que as Partes Contratantes consideraram a declaração feita pela Assembléia Geral das Nações Unidas na sua resolução de n.º 96, datada de 11 de dezembro de 1946, isto é, que o genocídio é um crime da alçada do direito internacional, contrário ao espírito e objetivos das Nações Unidas e condenado pelo mundo civilizado; reconhecem que em todos os períodos da história o genocídio infligiu grandes perdas à humanidade; e que estão convencidas de que, a fim de libertar a humanidade de tão odioso flagelo, a cooperação internacional é exigida.

CRIME DA ALÇADA DO DIREITO INTERNACIONAL

No artigo 1, as Partes Contratantes confirmam que o genocídio, *cometido em tempo de paz ou de guerra*, é um crime da alçada do direito internacional e as partes se empenham em preveni-lo e puni-lo.

Que é genocídio?

A definição do crime está no artigo 2 da Convenção. Na presente Convenção, *genocídio significa algum dos seguintes atos cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso*, tais como:

- a) assassinar membros do grupo;
- b) causar sério dano, mental ou corporal, a membros do grupo;
- c) infligir, deliberadamente, no grupo condições de vida com o objetivo de efetuar sua destruição física, no todo ou em parte;
- d) impor medidas com o propósito de evitar nascimentos dentro do grupo;
- e) transferir, forçadamente, crianças de um grupo para outro grupo.

PUNIÇÃO

Os seguintes atos serão puníveis:

- a) genocídio;
- b) conspiração para cometer genocídio;
- c) incitamento direto e público para cometer genocídio;

(4) Texto constante de "United Nations Bulletin, December 15, 1948".

- d) tentativa de cometer genocídio;
- e) cumplicidade no genocídio (art. 3.º).

QUEM PODE SER ATINGIDO NA PUNIÇÃO?

Na forma do art. 4.º, as pessoas que cometam genocídio ou qualquer dos atos enumerados no art. 3.º, serão punidas quer sejam dirigentes constitucionalmente responsáveis, funcionários públicos ou simples indivíduos.

No projeto primitivo, havia a expressão — chefes de Estado. O dispositivo da convenção é mais amplo. Os autores da convenção quiseram incluir tôdas as pessoas que, pela constituição de um país ou de uma organização, são responsáveis pela direção ou formulação de regras ou, ainda, pela expedição de ordens para a consecução de certos fins. Não só as pessoas investidas de função pública, como os simples indivíduos e as organizações de qualquer espécie estão incluídos no dispositivo.

AÇÃO DOS DIVERSOS PAÍSES

De acôrdo com o art. 5.º, as Partes Contratantes estabelecerão, de acôrdo com as respectivas constituições, a necessária legislação para executar os dispositivos da Convenção e, especialmente, para prevenir o genocídio ou qualquer dos atos enumerados no art. 3.º.

JULGAMENTO DO CRIME DE GENOCÍDIO

As pessoas acusadas de genocídio ou de alguns dos atos indicados no art. 3.º, serão julgadas, diz o art. 6.º, por um tribunal competente do Estado em cujo território o ato fôr cometido ou por tribunal internacional penal cuja jurisdição tenha sido aceita pelas Partes Contratantes.

Na forma do art. 6.º, o julgamento do genocídio pode ser:

- 1) nacional
- 2) internacional

Nacional, quando feito por órgão judiciário de um Estado. Internacional, quando realizado o julgamento por um tribunal internacional, a cuja jurisdição tenha aderido o Estado em que o genocídio tiver sido praticado.

EXTRADIÇÃO

Estabelece o art. 7.º que o genocídio e outros atos enumerados no art. 3.º não serão considerados como crimes políticos, para o propósito da extradição. As Partes Contratantes se comprometem, em tais casos, a assegurar a extradição de acôrdo com suas leis e tratados em vigor.

O dispositivo pode evitar interpretação dúbia da convenção, porque, cometido o crime por nacional de um Estado que, por exemplo, não estivesse disposto a conceder extradição, poderia o autor do crime ficar impune, se o Estado alegasse que o delito tinha o caráter político. Desde que

a convenção seja ratificada por um Estado, estará este obrigado a conceder extradição em qualquer caso de genocídio.

INTERFERÊNCIA DOS ÓRGÃOS DAS NAÇÕES UNIDAS

Qualquer parte contratante, dispõe o artigo 8.º, pode solicitar aos órgãos competentes das Nações Unidas que tomem, de acôrdo com a Cartas das Nações Unidas, a ação que julgarem apropriada para a prevenção e supressão de atos de genocídio ou qualquer dos outros atos indicados no art. 3.º.

Trata-se de ampla porta aberta para responsabilizar os que possam praticar genocídio. A interferência de órgãos da ONU pode ser muito salutar, para manter certo equilíbrio e, mesmo, no sentido de evitar a prática do delito.

Só o fato de todos saberem que qualquer ato praticado no sentido de cometer genocídio poderá ser discutido nas Nações Unidas e nestas haver apropriada ação para a supressão do crime, já constitui fator ponderável para evitar a prática do mesmo. Os Estados, por outro lado, procurarão prevenir e condenar o genocídio que seja cometido dentro de seus territórios, para evitar a repercussão internacional.

DÚVIDAS QUANTO À INTERVENÇÃO, APLICAÇÃO OU CUMPRIMENTO DA CONVENÇÃO

As disputas entre as Partes Contratantes relativas à interpretação, aplicação ou cumprimento da convenção, inclusive as relativas à responsabilidades de um Estado pelo genocídio ou qualquer dos atos indicados no art. 3.º, serão submetidas à Corte Internacional de Justiça, a pedido de qualquer das partes envolvidas na disputa. E' o que estatui o art. 9.º.

DATA DA CONVENÇÃO

O art. 10 declara que a convenção, cujos textos em inglês, francês, espanhol, chinês e russo são, igualmente, autênticos, terá a data de 9 de dezembro de 1948. Essas cinco línguas são as oficiais das Nações Unidas; daí a razão dessa parte do dispositivo.

ASSINATURA E RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO

De conformidade o art. 11, a convenção ficará, até 31 de dezembro de 1949, aberta à assinatura em nome de qualquer membro das Nações Unidas e de qualquer Estado não-membro da ONU, ao qual a Assembléia Geral tenha enviado convite para assinar o citado documento. A convenção será ratificada e os instrumentos de ratificação serão depositados no Secretariado das Nações Unidas. Depois de 1 de janeiro de 1950, pode aderir à convenção qualquer membro da ONU e qualquer Estado não-membro que tenha recebido convite da Assembléia Geral. Os instrumentos de adesão serão depositados no Secretariado das Nações Unidas.

APLICAÇÃO AOS TERRITÓRIOS DEPENDENTES

Qualquer Parte Contratante pode, em qualquer tempo, mediante notificação dirigida ao Secretário Geral das Nações Unidas, estender a aplicação da convenção a todos ou a algum dos territórios cujas relações exteriores são da responsabilidade da Parte Contratante. E' o que está disposto no art. 12.

VIGÊNCIA

No dia em que os vinte primeiros instrumentos de ratificação ou adesão tenham sido depositados, o Secretário Geral preparará um informe e transmitirá cópia do mesmo a cada membro das Nações Unidas e a cada Estado não-membro referido no art. 11. A convenção entrará em vigor noventa dias depois do depósito do vigésimo instrumento de ratificação ou adesão. Qualquer ratificação ou adesão efetuada depois da citada data tornar-se-á efetiva noventa dias depois do depósito do instrumento de ratificação ou adesão (art. 13).

PERÍODO DE VIGÊNCIA

Dispõe o art. 14 que a convenção permanecerá em vigor por um período de dez anos, a partir da data em que começar a vigência. Permanecerá em vigor por períodos sucessivos de cinco anos para qualquer Parte Contratante que a não tenha denunciado seis meses, pelos menos, antes da expiração do período corrente. A denúncia será efetuada por meio de notificação escrita dirigida ao Secretário Geral das Nações Unidas.

CESSAÇÃO DA VIGÊNCIA

Se, como resultado das denúncias, o número das Partes tornar-se menor do que 16, a convenção cessará de vigorar, a partir da data em que a última dessas denúncias tornar-se efetiva (artigo 15).

REVISÃO

Pedido para a revisão da convenção pode ser feito em qualquer tempo por qualquer das Partes Contratantes, por meio de notificação escrita dirigida ao Secretário Geral. A Assembléia Geral decidirá sobre as medidas a serem tomadas a respeito de tal pedido (art. 16).

NOTIFICAÇÕES QUE DEVERÃO SER FEITAS PELO SECRETÁRIO GERAL DA ONU

No art. 17 está estipulado que o Secretário Geral das Nações Unidas notificará todos os membros da ONU e os Estados não-membros contemplados no art. 11 — do seguinte:

- a) assinaturas, ratificações e adesões recebidas de acordo com o art. 11;
- b) notificações recebidas na forma do artigo 12;

c) data em que a convenção entrar em vigor, de conformidade com o art. 13;

d) denúncias recebidas na forma do artigo 14;

e) cessação da vigência da convenção, de acordo com o art. 15;

f) notificações recebidas segundo o artigo 16.

DEPÓSITO DO ORIGINAL DA CONVENÇÃO

O original da convenção será depositado nos Arquivos das Nações Unidas. Uma cópia certificada da convenção será transmitida a todos os membros das Nações Unidas e aos Estados não-membros contemplados no art. 11 (art. 18).

REGISTRO

Na forma do art. 19, a convenção será registrada pelo Secretário Geral das Nações Unidas na data em que a mesma entrar em vigor.

OPINIÃO DO SR. HERBERT EVATT A RESPEITO DA CONVENÇÃO SOBRE O GENOCÍDIO

O Sr. Herbert V. Evatt, da Austrália, presidente da Assembléia Geral das Nações Unidas, emitiu os seguintes conceitos a propósito da aprovação da citada convenção: — No campo relativo ao sagrado direito de existência de grupos humanos, estamos proclamando, hoje, a supremacia do direito internacional para sempre. Hoje, estamos estabelecendo salvaguarda internacional para a existência de grupos humanos. A intervenção das Nações Unidas e de outros órgãos que deverão supervisionar a aplicação da convenção serão feitas de acordo com o direito internacional e não de acordo com convenções políticas unilaterais. Nossa aprovação a essa convenção marca significativo progresso no desenvolvimento do direito criminal internacional. Anteriormente, os direitos humanos básicos tinham sido protegidos por convenções internacionais que estipulavam sanções penais contra a pirataria, o comércio de escravos e o tráfico de mulheres e crianças. Agora, estamos protegendo o mais fundamental de todos os direitos, o direito que os grupos humanos devem ter de existir. E ao fazer isso, a Assembléia Geral está tomando ação positiva para cumprir uma de suas missões, estipulada no art. 13 da Carta das Nações Unidas, isto é — promover o progressivo desenvolvimento do direito internacional e sua codificação. O Sr. Evatt apelou para que todos os membros da ONU assinem e ratifiquem a convenção, a fim de que aos direitos humanos fundamentais seja dada a proteção do direito internacional (5).

OUTRAS RESOLUÇÕES DA ASSEMBLÉIA GERAL SOBRE O GENOCÍDIO

No dia 9 de dezembro de 1948, a Assembléia Geral, considerando que, em virtude da discus-

(5) "United Nations Bulletin", número citado.

são da Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, foi levantada a questão da conveniência e possibilidade de pessoas acusadas de genocídio serem julgadas por competente tribunal internacional; considerando que, no curso do desenvolvimento da comunidade internacional, haverá crescente necessidade de um órgão judicial de caráter mundial para o julgamento de certos crimes da alçada do direito internacional; resolveu convidar a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas a estudar a conveniência e possibilidade de estabelecer um órgão judicial internacional, para o julgamento de pessoas acusadas de genocídio ou outros crimes cuja

jurisdição fôr conferida a tal órgão por convenções internacionais; pediu à mesma Comissão que, ao realizar essa tarefa, estudasse a possibilidade de estabelecer uma *Câmara Criminal da Corte Internacional de Justiça*.

A CONVENÇÃO E OS TERRITÓRIOS DEPENDENTES

A Assembléia, na mesma data, recomendou às partes na convenção que administram territórios dependentes, que tomassem as medidas necessárias e exequíveis no sentido de estender os dispositivos daquele instrumento aos citados territórios, logo que seja possível.

* *
*

O constituinte Otacílio Costa, tratando novamente da matéria municipalista, pronunciou estas palavras:

Vitoriosa plenamente a tese da ampla autonomia, em 46 como em 1891, e vitoriosa a tese da melhor distribuição de renda, tenho que estamos fazendo obra do mais profundo senso democrático. A democracia nunca perecerá no Brasil enquanto tivermos uma Constituição que assegure a independência municipal, que é na velha e justa fórmula de Tocqueville, a grande força dos povos livres". — (Anais da Assembléia Nacional Constituinte de 1946 — Vol. XI — pág. 33).

* *
*

O ex-Ministro Costa Neto, em entrevista concedida, referindo-se à nossa evolução municipalista, assim se pronunciou:

"Para que se processe a "revolução profunda", cuja estrutura é psicológica, torna-se necessário que, ao mesmo tempo, se desenvolva a "revolução de superfície" de bases econômicas. Esse movimento se desenvolverá, precisamente, com a ampla assistência aos municípios, assegurada pela Constituição, e que poderá ser facilitada por meio dos empréstimos sem caução das rendas municipais". — ("Jornal do Comércio" do Rio de Janeiro, em 15-1-949).

* *
*

VIÚVOS E VIÚVAS NO DISTRITO FEDERAL

De acôrdo com os elementos obtidos pelo recenseamento realizado em 1940, há, no Distrito Federal, 4 viúvas para cada viúvo, pois enquanto o número daquelas foi de 93.109, o destes atingiu apenas a 23.063.

Das viúvas existentes, 198 eram menores de 20 anos.

Distribuindo-se as viúvas por grupos de idades, verifica-se que cabe à casa dos 50 a 59 anos a maior parte, pois foi de 22.578 o número de viúvas compreendido nessas idades. Com os homens acontece o mesmo, mas como os viúvas são em número menor, existiam apenas 5.736 com a idade entre 50 a 59 anos.

No entanto, o número de solteirões, nesta mesma idade, era bem maior, atingindo a 10.001. Entre os homens de 40 a 49 anos de idade, havia 21.693 celibatários.

* *
*

O QUE A PREFEITURA FAZ COM OS CÃES QUE APANHA NAS RUAS

Com o elogiável intuito de proteger os cariocas contra as mordidas, do "melhor amigo do homem", a Prefeitura do Distrito Federal, em 1945, apreendeu nada menos de 6.382 cães, os quais serviram, em sua quase totalidade, para manter em forma os diligentes funcionários municipais que executam o serviço de carrasco dos cachorros e que sacrificaram 5.085 animais. Mas como em todos os setores da vida, também aqui se comprova a boa sorte de alguns raros felizardos, pois 402 cães conseguiram ser restituídos, depois de os seus aflitíssimos donos terem pago a carceragem a que foram submetidos seus estimados animais. E outros, em número de 457, sendo vendidos, serviram para aumentar as receitas municipais. Dos restantes, 233, foram fornecidos a instituições científicas.

A biblioteca da A. S. C. B.

J. GUILHERME DE ARAGÃO

DENTRE o que se tem feito nos últimos anos no sentido de valorizar o funcionalismo civil para perfeição do serviço público em geral — cabe especial referência a organização de bibliotecas, conforme um plano de preparação sistemática subsidiária dos que se acham a serviço do Estado. Na conformidade desse sistema, cada Ministério possui uma biblioteca, segundo a ordem de assuntos correspondente à suas atribuições. Assim, por exemplo, o Ministério da Fazenda, com a sua Biblioteca orientada, sobretudo, para os estudos de economia e finanças; o Ministério da Agricultura, para os de informação agrícola, enfim, os Ministérios da Educação, da Justiça, das Relações Exteriores e os Ministérios Militares etc., para os assuntos pertinentes às suas

atividades. Isto sem falar das bibliotecas que são anexas aos órgãos de administração específica. Além disso, cabe salientar que, na organização dos Departamentos de Administração ministeriais, a Biblioteca passou a figura como elemento complementar das atividades-meios. Mas sob o aspecto não só de aperfeiçoamento do servidor como também de sua formação cultural, humanística, duas bibliotecas devem ainda ser mencionadas, de modo particular.

A primeira — a do D.A.S.P. —, que se orienta para a preparação técnica do servidor, pode ser considerada como fonte das numerosas monografias que já constituem hoje um patrimônio inestimável de literatura administrativa.



Flagrante do serviço de empréstimos de livros, em plena atividade



O sistema de livre acesso à estante permite ao leitor escolher os volumes, sem obstáculos nem dificuldades

A segunda Biblioteca, que será objeto desta reportagem, visa a fins mais amplos. Inicialmente, a "Biblioteca Demonstrativa Castro Alves" é mais um instrumento de difusão cultural, resultante de um convênio firmado entre o Instituto Nacional do Livro e a Associação dos Servidores Cívicos do Brasil. Pôsto que para sua instalação tenham contribuído as duas entidades citadas e mais o I.P.A.S.E. nem por isso a Biblioteca Demonstrativa é, exclusivamente, um órgão de classe, de formação cultural do funcionalismo, por isso que permite livre acesso a leitores estranhos ao serviço público, por iniciativa da ASCB. Nem tão pouco se pode dizer que seus objetivos se restrinjam ao empréstimo de livros, visto como lhe são anexos outros serviços de recreação educativa, como a Discoteca Educativa, que está sendo organizada por Luís Cosme e a Escola Livre de Desenhos Infantis, que vem funcionando sob a direção do conhecido "chargeur" e desenhista Augusto Rodrigues, e os Cursos Culturais, que ensino e aperfeiçoamento da cultura geral do funcionalismo, no momento funcionando as secções de línguas e música, com uma mormente de inscrições inferior à 500 associados.

No que se refere, porém à formação cultural, humanística, do funcionalismo civil, é fora de dúvida que a "Biblioteca Demonstrativa Castro Alves" representa uma iniciativa de suma relevância e sob este aspecto deve ser de antemão, considerada.

SERVIÇO PÚBLICO E CULTURA GERAL

A Biblioteca do D.A.S.P. — já se disse — tende para a preparação técnica do servidor. Ora, a experiência educacional dos povos civilizados já fixou o princípio de que a "especialização" deve coexistir com a cultura geral. Técnica e humanismo se completam na formação íntegra do indivíduo para preencher este com equilíbrio, as suas funções sociais. Não faz muito tempo, o Prof. Georges Gurvitch, em conferência memorável, fazia ver que, em matéria de ciências sociais, os Estados Unidos eram excessivamente práticos e a França predominantemente conceitualista. Daí aconselhar um casamento cultural entre os dois grandes países, para que fôsse encontrado um produto ideal de equilíbrio. Segue-se, pois, que, ao lado da preparação técnica, a base humanista se impõe como complemento indispensável. Não é sem motivo que o Serviço Civil Inglês — anota Wagner Estelita Campos — inclui a cultura geral como base de seleção de sua elite administrativa. O Marechal Liautey um dos maiores administradores da França, confessava-se "technicien des idées generales". — Na verdade, também a nossa história política e a nossa atualidade administrativa apresentam expoentes de cultura geral e da literatura. Basta citar nomes. No passado: Machado de Assis, Lima Barreto, os irmãos Azevedo, Ronald de Carvalho, Catulo Cearense, Humberto de Campos, Ramiz Galvão, Afrânio Peixoto, Luís Carlos, Bilac, Medeiros de

Albuquerque, etc. Atualmente: Augusto Meyer, Ciro dos Anjos, Josué Montello, Viana Moog, José Lins do Rêgo, Múcio Leão, Orris Soares, Rodrigo Melo Franco de Andrade, Carlos Drummond de Andrade, Bezerra de Freitas, etc. Da simples enumeração dêsses expoentes não se pode concluir, que, entretanto, haja em nosso ambiente administrativo um clima de cultura geral humanística. Lima Barreto tem a respeito uma "charge" que ainda pode ter aplicação. Gonzaga Sá refere uma discussão de filosofia numa repartição. — Vamos discutir filosofia? convida um funcionário a outro.

— Vamos!

— Sabes tu como morreu Sócrates?

E' o ridículo do jejuno na matéria de que apenas ouve falar pela rama.

Não há negar, portanto, a importância de um instrumento de preparação humanística para o servidor público. Pode-se dizer que, em tal sentido, a Biblioteca Demonstrativa Castro Alves está destinada a desempenhar uma inestimável missão entre o funcionalismo civil, além de outras que estão previstas nos seus objetivos de difusão cultural a tôdas as classes sociais.

NA BIBLIOTECA DEMONSTRATIVA CASTRO ALVES

A Biblioteca Castro Alves funciona no 2.º andar do Edifício do I.P.A.S.E., num ambiente de conforto e de bom gosto, com jardins modernos

interiores que circundam o amplo salão de leitura.

Os livros podem ser manuseados na própria Biblioteca, havendo livre acesso às estantes. E' permissível, porém, o empréstimo a domicílio, podendo o leitor retirar um livro de cada vez, dentro do prazo de quinze dias, suscetível de prorrogação e o associado da ASCB dois de cada vez, isto, tanto na seção de adultos, como na seção juvenil ou infantil.

Releva notar que a Biblioteca Castro Alves vem apresentando, desde a sua criação, u'a marcha progressiva de difusão, mediante desdobramento de atividades e criação de serviços anexos. No setor estritamente bibliotecário, já se viu que existem três seções destinadas, respectivamente, a três categorias de leitores: o leitor adulto, o adolescente e o leitor infantil.

LIVROS PARA ADULTOS

Pelas indicações acima expostas, logo se conclui que a Biblioteca Castro Alves é de tipo eminentemente popular, não sendo exclusiva do funcionalismo civil. O livre acesso à estante e as facilidades nos empréstimos de livro a domicílio dão-lhe tal característico. Também pela sua organização, pertence ao tipo da "Biblioteca Moderna". Um sentido de atualidade cultural transrece no acervo de obras que se acham franqueadas à leitura. Literatura nacional e estrangeira,



Visão do confortável salão da Associação dos Servidores Cíveis do Brasil, onde funciona a Biblioteca Castro Alves

História, Ciências Sociais, Arte, Filosofia, Coleções Culturais tudo isto e algo mais está ao alcance do leitor. E', entretanto, fora de dúvida que o maior público possuem as obras literárias. Num levantamento de autores nacionais e estrangeiros preferidos, figuraram os nomes de Machado de Assis, Aluísio de Azevedo, José de Alencar e muitos dos romancistas brasileiros atuais. Dentre os estrangeiros, as preferências se dirigiram para Eça de Queirós, Tolstoi, Sinclair, Lewis, Lin Yutang. Têm-se registrado casos pitorescos que, certamente, não depõem a favor da cultura de determinados consulentes. Mas, por isso mesmo, servem para mostrar a importância da Biblioteca para instruir o povo. Conta Luís Cosme, que é o chefe da discoteca educativa, alguns casos bisonhos de confusão entre autores literários e artistas cinematográficos. Assim, tem ocorrido a procura do "Canal de Suez", por Tyrone Power; "Dama das Camélias", por Greta Garbo; "Miséráveis", por Frederich March; "O Corcunda de Notre Dame", por Charles Laughton, e, ainda que pareça incrível, "O Passaro Azul", de Shirley Temple.

A verdade, entretanto, é que, cingidas e "gaffes" à parte, o movimento de empréstimos de livros a adultos, nos últimos três anos, vem registrando índices crescentes, conforme se poderá verificar pelos algarismos seguintes:

MOVIMENTO DE LIVROS E LEITORES

Seção de Adultos

Anos	Livros	Leitores
1946	12.788	9.798
1947	21.143	16.161
1948	29.282	21.737

Segundo se vê, é ascendente o movimento da Biblioteca, justificando-se maior intensificação nos empréstimos de livros, pelo fato de que todo leitor poderá retirar mais de um volume, por vez. O movimento diário no salão de leitura é em média, de 225 volumes.

BIBLIOTECA INFANTO-JUVENIL

Merece destaque o critério com que está organizado esse setor bibliotecário. Informa-nos O movimento diário no salão de leitura é, em a chefe da Biblioteca, a Sra. Ozéa Botelha Ferreira como tem sido orientada a escolha de livros destinados a essa categoria de leitores. Numa parte da Biblioteca, estão selecionados os volumes de literatura infantil e de obras didáticas. Também as obras desta seção poderão ser lidas na própria Biblioteca ou pedidas em empréstimo para domicílio.

Pretende-se introduzir ainda uma inovação interessante na Biblioteca Castro Alves. Trata-se do Clube de Amigos do Livro, que se destinará

a identificar as crianças com o livro, mediante aprendizagem de diversos artesanatos que lhe dizem respeito. Outras iniciativas estão programadas como a publicação "O Mundo das Crianças", que tem por fim prestar informações sobre a organização de Bibliotecas, com registro, outrossim de escritores e ilustradores de livros infantis.

Não obstante, tôdas essas providências, umas em execução, e outras, programadas, estariam incompletas, se não se levasse em conta que a criança há de deixar de ser criança. Nesse sentido, foi organizada a Biblioteca juvenil, como preparação intermediária para a leitura de obras literárias e outras de assuntos próprios para adultos. Depois de Monteiro Lobato, Walt Disney, Felix Salten, Vigil — assim poderão vir Júlio Verne, a Condessa de Segur, Mme. Delly, e depois destes, os expoentes da literatura nacional e estrangeira. Em tais condições, a seção de biblioteca infanto-juvenil também vem apresentando um movimento crescente de empréstimos de livros e de leitores, conforme se poderá verificar pela tabela seguinte referente aos últimos três anos:

Seção Infanto-Juvenil

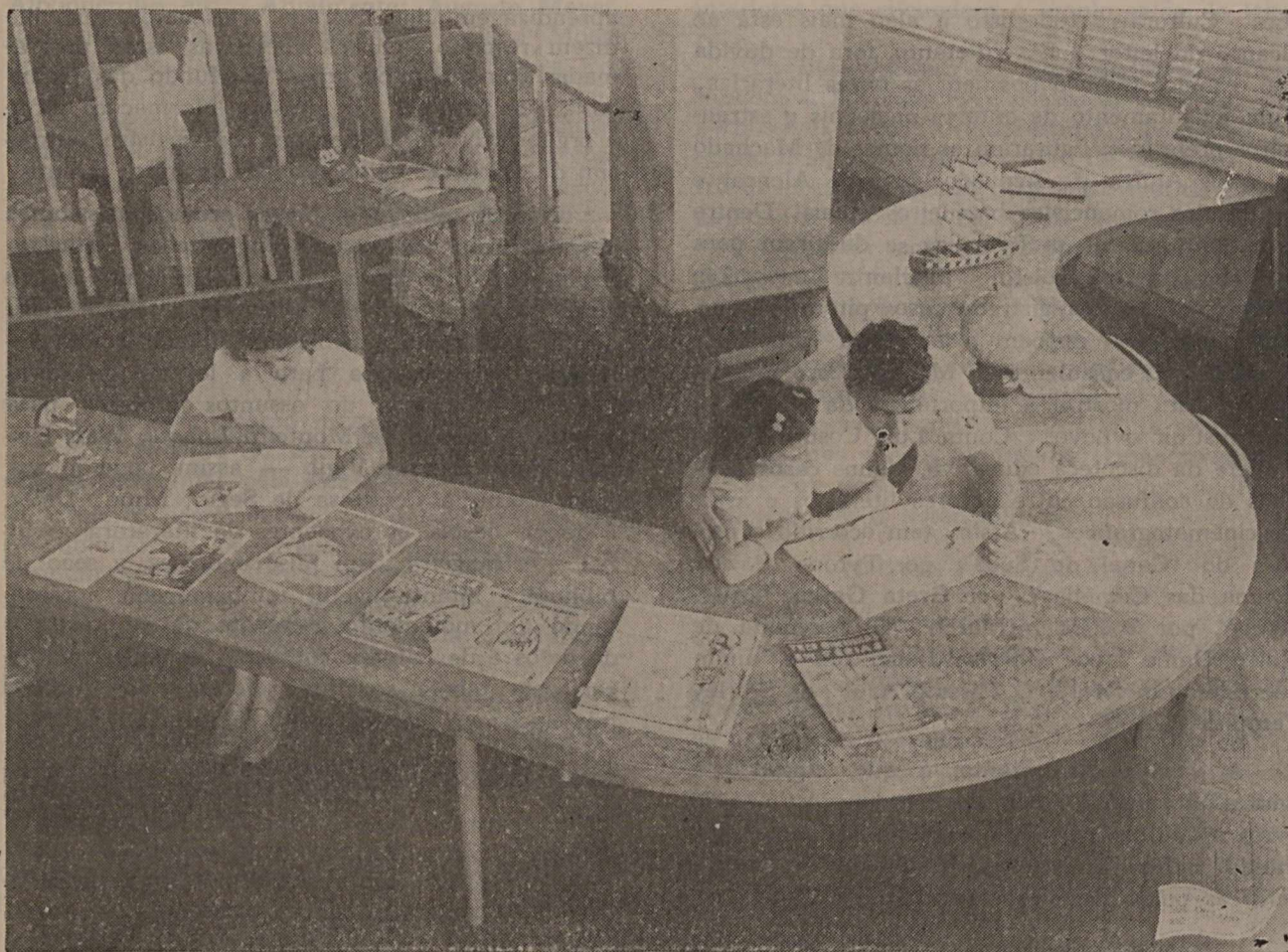
Anos	Livros	Leitores
1946	6.240	4.930
1947	9.963	7.429
1948	11.962	8.579

O movimento diário de livros da seção infanto-juvenil atinge a 203 pedidos de empréstimos e consultas.

BIBLIOTECAS DEMONSTRATIVAS FILIAIS

Não se pode negar entusiasmo aos que estão orientando a Biblioteca Demonstrativa Castro Alves. Um índice, porém, de espírito de empreendimento dos que a dirigem reside no intuito de estender bibliotecas filiais aos bairros desta capital. Em função de tal objetivo, sugeriu-se inicialmente a criação de bibliotecas em localidades-chave dos subúrbios da Central e da Leopoldina. Um segundo critério, todavia, prevaleceu, por se afigurar mais racional: o de instalação de uma biblioteca filial num ponto do saguão da Central do Brasil. E' que por ali passam diariamente centenas de milhares de habitantes dos subúrbios, abrangendo uma rede de localidades. Dêsse modo, em vez de várias bibliotecas para mesma zona suburbana, a instalação de uma, apenas, em ponto central, produzirá, com vantagens, iguais resultados no que se refere à difusão cultural.

E de par com a Biblioteca demonstrativa da Central do Brasil, também se projeta a criação de outras para a zona sul da cidade, a começar por uma instituição dêsse tipo para Copacabana.



Seção de Leitura Infanto-Juvenil. Os leitores são assistidos por bibliotecários especializados

Em Petrópolis já funciona uma pequena filial na Colônia de Férias da ASCB, para uso dos servidores em férias e fim de semana.

ESCOLA DE DESENHOS INFANTIS E DISCOTECA EDUCATIVA

Com exceção dos trabalhos para-educativos que são anexos aos estabelecimentos de ensino, a escola de desenhos infantis é única no gênero. Dirige-a Augusto Rodrigues, nome de projeção nacional como desenhista, autor das famosas "charges" diárias de "O Jornal". Para frequentar a escola de desenhos, não há matrícula. O ingresso é livre a qualquer criança, que ainda encontra na escola o material necessário à aprendizagem, ambiente confortável e aprazível, e até mesmo liberdade para recreação. Inquerido sobre se era satisfatório o índice de aproveitamento, respondeu Augusto Rodrigues: *o aproveitamento é total. Todos os que ingressaram na escola aprenderam a desenhar, não havendo também qualquer problema de indisciplina.* Corroboram a assertiva os desenhos que, a título de ilustração, figuram na

reportagem que a esse respeito publicamos no número de abril de 1949 desta Revista.

E realmente, há um ambiente de trabalho agradável e voluntário que, por isso mesmo, já serve de contrapêso a indisciplinas e travessuras.

Ainda como seção recreativa com objetivo de arte, cabe mencionar a Discoteca Educativa, também anexa à Biblioteca Castro Alves. Esta parte acha-se a cargo de Luís Cosme, autor de "Salamanca do Jarau", diretor do conhecido programa "Você conhece esta música?" do Rádio Ministério da Educação. A discoteca educativa — disse Luís Cosme — está sendo organizada para audições individuais a fim de permitir ao interessado a livre escolha da música que lhe agrada. Esse tipo de audições não é apenas mais atraente senão também mais econômico.

Eis aí, em linhas gerais, um plano amplo já em funcionamento de difusão cultural lançado pela Associação dos Servidores Cíveis do Brasil com a colaboração do I.P.A.S.E. e do Instituto Nacional do Livro, àquela Associação ligados por convênios.

DOCTRINA

OLIVEIRA E SILVA.

Juiz de Direito no Distrito Federal

O debate em torno do projeto da Lei de imprensa, ora na Câmara dos Deputados, faz reviver o antigo choque entre os dois princípios básicos em todo o delito de opinião: o da liberdade e o da responsabilidade do articulista.

O que importa verificar, no caso concreto, é o limite do primeiro, para que não degenera, em abuso ou excesso deprimente, o direito de crítica, sem dúvida, o de esclarecer, informar, orientar e construir, e não expor a honra ou o decôro alheio à zombaria ou desprezo coletivo.

A Lei de imprensa, ora em vigor (Decreto n.º 24.776, de 1934) não considera crime no art. 25, "a discussão e a crítica que tiver, por fim, esclarecer e preparar a opinião para as reformas e providências concernentes ao interesse público, promover o respeito das leis e regulamentos e coibir abusos de administração, quando manifestadas sem ofensa".

Essa ressalva da crítica, ou debate, sem ofensa, cria a fronteira necessária entre o chamado direito de opinião, que deve ser construtivo e não tendencioso ou faccioso, e o direito de cada um ao respeito de todos.

Há uma injúria ou calúnia impressa? Observe-se, por exemplo, na injúria, se ocorre um fato indeterminado, impreciso, que atente contra a dignidade alheia, e se contém caráter doloso. Porque não existe injúria sem dolo.

Como, entretanto, verificar a presença do dolo, a exclusão do ânimo de narrar?

Não é difícil fazê-lo, dada a distância sensível entre relatar um acontecimento, comentar uma lei, sugerir reformas de natureza administrativa ou social, com elevação de intuítos e de linguagem, e denegrir, infamar uma reputação, com palavras por si mesmas insultantes, tidas e havidas, como tais, no conceito público.

Não prescinde o delito de calúnia da objetividade de um fato definido, como crime, na lei penal, revestido das circunstâncias de tempo e de lugar, para que a vítima possa defender, com a exceção da verdade, se lhe aprouver, e, afinal, punir o ofensor, promovendo-lhe a ação devida por denúncia caluniosa.

Numa lei de imprensa, que coexista a regra inarredável da responsabilidade do autor com a da liberdade de expressão.

Não importa que, no debate, chispe uma ou outra palavra candente, desde que resulte da própria flama da controversia. O inaceitável, porém, na atitude do articulista, a pretexto da

discussão de uma reforma ou abuso administrativo, pretenda atrair a mofa ou o ridículo para aquele a quem odeia.

Uma crítica, serena e construtiva, não compromete ou deprime ninguém. Do contrário, seria convertermos em tabú o melindre exagerado ou mórbido.

Se um advogado, em suas razões, pode alegar que o juiz, lavrando sentença, errara, inutilizando a economia ou o futuro de um réu, ou que não aplicara, logicamente, a lei, apoiando-se em doutrina ou jurisprudência, de tão sedições, já sem nenhum sentido, não vemos por que não se discuta, livremente, a atuação de um administrador, por ociosa ou nociva aos interesses nacionais ou de uma classe.

Num caso rumoroso, de queixa crime de antigo diretor da Escola Naval contra um jornalista, por delito de injúria e calúnia, absolvi, sumariamente, o querelado, entendendo que, embora a acrimônia natural do debate, estavam em jogo interesses da nossa juventude, no momento, ameaçada de exclusão dos quadros do curso. Acrescera que o réu fizera prova de, além de clamar, nos seus artigos, por uma solução equitativa, diligenciara, como cidadão, junto a parlamentares, no sentido de, sem desprestígio da autoridade constituída, se encontrasse um caminho sem sacrifício do destino de uma centena de estudantes, pobres na maioria.

Confesso que, como juiz, mandaria, a juri, o jornalista, si nos seus escritos de combativo, encontrasse o propósito doloso de enlamear ou comprometer a honra da vítima.

Numa democracia organizada, onde não há privilégios de classe, iguais os cidadãos diante da lei, opinar, livremente, é o mais belo dos direitos.

Não deve esquecer a futura Lei de imprensa certas sanções contra o jornalismo envenenante, que multiplica tiragens, pelo oferecimento de pratos escandalosos ao público. Esse jornalismo, alucinado pelos lucros, não se lembra que o jornal, entre nós, cai em tôdas as mãos, inclusive de crianças ou adolescentes que podem ser filhos ou irmãos desses desafiadores impunes da moral pública.

Entendo que a liberdade de análise somente deverá deter-se diante do excesso condenável, o abuso demolidor, a palavra equívoca onde se dissimula, às vezes, a atrocidade de uma acusação.

Todo aquele que, em razão de emprego ou ofício, precisa opinar, decidir ou certificar, tem direito ao exame de qualquer norma em litígio.

Assim, o promotor público, em sua denúncia ou promoção, o perito judicial ou o funcionário público, em seu laudo ou parecer, o juiz, na sen-

tença ou despacho, o escrivão ou oficial de justiça ao lavrar uma certidão.

Em suma: a lei de imprensa deve consagrar a liberdade de opinião construtiva, punindo o dolo, o escândalo, a licenciosidade, os corruptores da infância e da juventude, a serviço da moeda.

PARECERES

CARREIRA DE CONTADOR — INTERPRETAÇÃO DA LEI N.º 200, DE 1947 — DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

A tarefa do intérprete não é a de julgar a lei e sim de aplicá-la nos seus exatos termos. Todos os motivos que precederam à elaboração da norma, mas não encontraram expressão no seu contexto, devem ser afastados, a fim de que se possa atingir a resultados objetivos e fielmente deduzidos.

— Se o chefe do Poder Executivo não usa, no devido tempo, da faculdade de vetar os projetos de lei contrários à Constituição, não podem as autoridades administrativas negar aplicação às leis deles resultantes, ainda que a seu juízo sejam inconstitucionais.

— Interpretação da Lei 200 de 30-12-47.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

Processo n.º 10.461-48.

PARECER

1. Para execução da Lei 200, de 30-12-47, que dispôs sobre os funcionários da carreira de Contador, dos Quadros Permanente e Suplementar do Ministério da Fazenda e dá outras providências, foi promovido pelo Serviço do Pessoal do referido Ministério, conforme determinação legal (art. 2.º) o necessário expediente, a fim de apostilar os títulos dos funcionários atingidos pelas suas disposições.

2. Como algumas dúvidas surgissem, ouviu-se o Procurador-Geral, e em face de seu parecer e das informações constantes do processo, o Diretor-Geral da Fazenda Nacional em longa e fundamentada decisão, datada de 15 de março de 1948, houve por bem mandar apostilar, imediatamente, os títulos dos Contadores do Q.P., dos funcionários que pertenciam ao Q.XIII, dos Guardas-livros que, nas condições previstas na lei, houvessem requerido transferência para a carreira de Contador, e dos antigos funcionários das Delegacias Fiscais nos Estados, em exercício no período de 1934-36, atualmente Oficiais Administrativos do Q.P. Ordenou no mesmo despacho várias providências de caráter interno, visando à futura reestruturação de quadros e carreiras atingidas, bem como ao pagamento das vantagens concedidas aos destinatários da Lei 200. Finalmente, ainda, no mesmo despacho de 15 de março, sugeriu o Diretor-Geral a audiência do Sr. Consultor Geral da República quanto à vigência da Lei 200, à extensão de seus benefícios aos funcionários das Delegacias que nelas tiveram exercício antes de 1934 e ora pertencentes à carreira de Oficial Administrativo do Q.P. e aos atuais Oficiais Administrativos do Q.S., que pertenceram aos quadros das Delegacias até 1936.

3. Em aviso de 8 de abril, o Sr. Ministro da Fazenda, acolhendo a sugestão do Diretor-Geral, solicitou o parecer do Sr. Consultor Geral da República sobre as dúvidas suscitadas. Aos 18 de setembro S. Ex.^a emitiu o parecer concluindo que a vigência da Lei 200, na ausência de dispositivo especial em seu contexto, deveria obedecer à regra da Lei de Introdução ao Código Civil, isto é, começar 45 dias depois da publicação. Quanto à extensão dos benefícios, não tendo sido precedida de iniciativa do Executivo, entendeu S. Ex.^a que houve violação da Constituição (art. 67 § 2.º). Assim, a solução estaria em encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei revogando expressamente o art. 2.º da Lei 200 que trata da extensão de benefícios a funcionários não contemplados no projeto originário do Executivo e de que resulta a lei em exame. Mas, concluiu S. Ex.^a, se o Governo entender de aplicar o art. 2.º deve fazê-lo "sem restrições ou ampliações que lhe pareçam justas", "e assim: 1.º) — abrange os que serviram nas Delegacias até 1936, e, pois, antes de 1934; 2.º) não apanha os que já se acham no Quadro Suplementar; 3.º) — não compreende os que se tornaram Oficiais Administrativos após a data da vigência da lei".

4. Ante tal pronunciamento o Diretor-Geral da Fazenda exarou a 10 de novembro último, novo despacho, que teve a confirmação do Sr. Ministro da Fazenda, em 30-11-48, a fim de ajustar a execução da Lei 200 aos termos do parecer do Consultor Geral da República naquilo em que o despacho de 15 de março deixara em suspenso. Para isto considerou a vigência da lei a partir de 15 de fevereiro, isto é, 45 dias depois de sua publicação; tornou extensivos os benefícios da lei aos que pertenceram aos quadros das Delegacias antes de 1934. Providências como a apostila nos títulos dos funcionários atingidos pela nova interpretação e outras relativas a futuro reajustamento dos quadros do Ministério foram também determinadas.

5. A publicação deste despacho no D.O. de 2-12-48 provocou crítica na imprensa local ante a qual o Excelentíssimo Senhor Presidente da República mandou reexaminar o assunto pelo Ministério interessado e por este Departamento. Os reparos focalizaram especialmente os aspectos da decisão que foram calçados no parecer do Senhor Consultor Geral da República, isto é, a extensão dos benefícios ao pessoal que tinha exercício nas Delegacias antes de 1934 e à data da vigência da Lei 200.

6. ISTO PÔSTO:

Os que opinaram neste processo mais se preocuparam com o mérito do que com a interpretação da Lei 200. Assim, as longas informações e pareceres visam demonstrar as incongruências, disparidades, anomalias, contradições e injustiças que o texto encerra, principalmente o art. 2.º acimado de inconstitucional. Mas a tarefa do intérprete não é a de julgar a lei, e sim de aplicá-la nos seus exatos termos. Todos os motivos que precederam à elaboração da norma, mas que não encontraram expressão no seu contexto, devem ser afastados, a fim de que se possa atingir a resultados objetivos e fielmente deduzidos. A invocação de dados anteriores à redação final da lei suscita frequentemente, como vem acontecendo, neste processo, opiniões contraditórias e juízos de valor subjetivos e pessoais. Esta advertência que a doutrina universal faz ao intérprete, conforme teve oportunidade de acentuar em modesto trabalho (*Valor dos trabalhos preparatórios na interpretação das leis*, in "Revista de Direito Admi-

nistrativo; vol. II, pág. 247) tem toda a pertinência no caso em exame, porque a maior fonte de censuras é ao art. 2.º da lei que resultou de emendas parlamentares e desvirtuou e subverteu a finalidade do projeto inicialmente formulado pelo Executivo.

7. Resta, pois, a fim de evitar divagações, abstrair-se da inquirição dos antecedentes e aferir o segundo despacho do Diretor-Geral com o texto da lei. Abandonando, como convém, os fatos extra texto, não há como negar ao dito ato perfeita correspondência com os termos da lei. Quanto à vigência é claro que, não havendo cláusula expressa, o seu início é 15 de fevereiro, 45 dias após a publicação, conforme a regra da Lei de Introdução ao Cód. Civil. Sobre o limite no tempo, do exercício de serventários nas Delegacias Fiscais, se até 1934, ou anteriormente, a conclusão do Diretor-Geral, acorde com a opinião do Sr. Consultor Geral da República, me parece também a mais acertada. O texto emprega a expressão: "até 1936" e a primeira interpretação foi no sentido de marcar um termo inicial, que seria 1934, quando este não se encontra na lei. Foi, pois, uma interpretação arbitrária, influenciada por motivos a que o texto não alude.

8. A arguição de inconstitucionalidade do art. 2.º não tem mais oportunidade. Os projetos de lei, quando violam a Constituição são passíveis de veto. Se o Chefe do Poder

Executivo não usa, no devido tempo, da faculdade de vetar, não podem as autoridades administrativas negar aplicação às leis delas resultantes, ainda que a seu juízo infrinjam a Constituição. A atribuição de repudiar as leis inconstitucionais, uma vez sancionadas ou promulgadas, pertence ao Judiciário, conforme o demonstrou, exaustivamente, OSCAR SARAIVA (Parecer, in "Revista do Serviço Público", fasc. de jan.-fev., 1948, pág. 94). A revogação, aliás, não teria efeito retroativo.

9. Em face do exposto, é meu parecer que o despacho do Diretor-Geral deve ser cumprido, porque ele traduz o que na lei se contém. O fato desta abranger pessoas que não deviam receber os seus benefícios não é motivo bastante para negar-lhe aplicação. Ao legislador que a votou e promulgou, e não ao seu intérprete na órbita administrativa, cabe a responsabilidade pelo desacerto. Mas, como disse, a crítica à lei é tarefa doutrinária, de conteúdo político, e não deve tolher a ação do intérprete, que deve aplicá-la sem reservas.

E' o meu parecer.

S.M.J. — Carlos Medeiros Silva, Consultor Jurídico do D.A.S.P.

D.F., 17-1-49.

JULGADOS

IMPÔSTO DE RENDA — COBRANÇA DE ADICIONAIS — ORÇAMENTO — CRIAÇÃO E AUMENTO DE TRIBUTOS — LEI ANTERIOR E AUTORIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

— A lei orçamentária poderá, em determinadas circunstâncias, revigorar leis tributárias próprias, sem ultrapassar à previsã de receita.

— Interpretação do art. 141, § 34, da Constituição.

— Idem da Lei n.º 81, de 29-8-47.

TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 90

Relator o Exm.º Sr. Ministro Artur Marinho.

Recorrente: a União Federal.

Recorrido: Carlos Mendes Campos.

ACÓRDÃO

Vistos, examinados e relatados estes autos de recurso de mandado de segurança n.º 90, do Distrito Federal, sendo recorrente a União e recorrido Carlos Mendes Campos:

Acorda o Tribunal Federal de Recursos, pela unanimidade de votos de seus Ministros, em desprezar as preliminares levantadas pela recorrente, assim pois conhecendo do caso, e, por maioria em dar provimento ao recurso a fim de reformar a sentença do Juiz *a quo*, em consequência negando a segurança impetrada, tudo constante das notas taquigráficas juntas, condensadas no vencido, pela ementa ao alto. Custas *ex-lege*.

Distrito Federal, 24 de maio de 1948 (data da decisão). — Afrânio Antônio da Costa, Presidente. — Artur Marinho, Relator.

RELATÓRIO

O caso julgando versa recurso interposto pela União Federal e visa excluir a sentença de fls. 63 a 71, proferida pelo ilustre Juiz Raimundo Ferreira de Macedo, em exercício pleno na 2.ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal. Aquele magistrado concedeu mandado de segurança impetrado por Carlos Mendes Campos, ora recorrido, contra ato do Senhor Delegado Regional do Imposto de Renda, autoridade apontada como coatora.

O impetrante se considera com direito líquido e certo, amparável pelo *writ*, nos termos do art. 141, § 24, da Constituição de 1946, para isso expondo na inicial, em síntese:

Que o Decreto-lei n.º 5.844 de 1943, criou uma taxa adicional de imposto de renda destinada a vigorar nos exercícios de 1944 e 1945. Que para o ano de 1946 aquela taxa foi autorizada pelo Decreto-lei n.º 8.430, de 1945, e que para 1947 foi editada a Lei n.º 81, de 29 de agosto desse último ano, lei que entretanto foi votada e dada como definitiva quando já se achava iniciada e vigorante a Lei n.º 3, de 1946 (orçamentária para o exercício de 1947); nesse último diploma se contém ou conteria o tributo, sendo entretanto de notar que isso não poderia ter ocorrido com acerto visto o consignado nos arts. ns. 73, § 1.º, e 141, 34, da referida Constituição, por outro lado a mencionada Lei n.º 81 não podendo ter o resultado que se lhe pretende emprestar, isto é, o de vigorar o irrevigorável, tanto mais quanto, no tempo, se esgotara a autoridade de qualquer dos decretos-lei acima referidos. Que, assim, é ato de ilegalidade, sanável pelo mandado de segurança, quer o impetrado ou o fisco nacional que ele impetrante deva o tributo questionado.

A autoridade cujo ato se impugnou confirma a existência da notificação de lançamento do tributo, não deixando margem a qualquer dúvida sobre pretender a cobrança atacada. Sustenta, porém, que tudo quanto fez tem apoio em direito positivo: alude a disposições dos decretos-leis atrás convocados a debate, destacando os arts. 26, §§ 3.º e 4.º e 44 e parágrafo único do primeiro e o pertinente no segundo (referência, aqui, ao de número 8.430). Que, assim, está justificada sua atitude funcional até porque é concebível que as taxas adicionais foram solenemente criadas em lei só a cobrança delas tendo precisado de ser cogitada, por duas vezes, em decretos-leis. Analisa o § 34 do artigo 141 da Constituição e de tudo tira a conclusão geral de que a lei orçamentária n.º 3 foi elaborada quando estava criado e em cobrança o adicional e deu vigência às referidas taxas para o exercício financeiro de 1947,

isso se robustecendo pela Lei número 81 citada. O mais são considerações tocantes a política financeira e outras, nas quais o impetrado caustica a contribuintes que resistem a pagamentos do tributo louvados "na eficiência de sutilezas ou filigranas jurídicas"; reporta-se também a pareceres do jurista Dr. Oto Gil em apoio ao que sustenta e pensa também, diante da evasão de rendas, numa prática do *salus populi suprema lex esto*.

O provento 3.º Procurador da República, Dr. Plínio Travassos, secunda as informações do impetrado, desenvolvendo-as com tecnicidade, após levantar a preliminar de não — cabimento do mandado de segurança, ex-vi do artigo 320, IV, do Código de Processo Civil, até porque o interessado não fez prova da exceção prevista no dito preceito legal (fls. 54 a 59). Outrossim: o Dr. Procurador também afluorou outra questão que importaria ou importará em preliminar, a saber — a possibilidade ou não de decretar-se inconstitucionalidade de lei em processo de mandado de segurança. E outra ainda: a da iliquidez e incerteza do direito pretendido pelo impetrante, o que afastaria uma prática do § 24 do artigo 141 da Constituição.

A sentença recorrida (fls. cit.) está fundamentada com sobriedade e precisão, dentro do ponto de vista em que se colocou seu nobre prolator. O juiz sentenciante assinalou ser possível a decretação de inconstitucionalidade de leis por meio de mandado de segurança; interpretou também o art. 200 da Constituição, realçando porque, além dos Tribunais pode um juiz de primeira instância apreciar e decidir questão de inconstitucionalidade como a focalizada, e com isso procurou resolver dúvida que resultaria implícita nos debates; realçou finalmente, que a regra do art. 320, IV do Código de Processo Civil não se oporia ao conhecimento do caso dos autos. Vencidas as questões tidas como preliminares passou a estudar o mérito da causa. Lerei em mesa o texto da sentença cuja exclusão se pretende, ficando ela a fazer parte integrante deste relatório, após seu histórico.

Isto pôsto:

"II — Além das preliminares argüidas, a matéria que objetiva o presente mandado enseja a discussão de outras teses relativas à admissibilidade do remédio processual em questão.

Examinemos tôdas elas e apliquemos a solução à espécie dos autos:

A primeira é a de se saber se o mandado de segurança é meio próprio à declaração da inconstitucionalidade de uma lei em que se baseia o ato dito contrário ao direito.

Impõe-se a afirmativa, desde que o direito violado tenha apoio na Constituição. Se esta, por exemplo, assegura a livre manifestação do pensamento, independentemente de censura e uma lei ordinária dispõe o contrário, restringindo aquela liberdade, ninguém, de boa fé, há de pretender que tal lei prevaleça durante as delongas de uma ação ordinária, apesar de sua evidente inconstitucionalidade.

Dessa tese outra se origina: a de que, dispondo o art. 200 da Constituição que só pela maioria absoluta dos votos de seus membros pode o Tribunal declarar a inconstitucionalidade de uma lei, se tal declaração pode emanar de um juízo singular.

Antes de tudo, impõe-se a distinção entre declaração de inconstitucionalidade e a não aplicação de uma lei por contrária à Lei Maior.

O primeiro ato — a declaração da maioria absoluta de um Tribunal — invalida a lei, que se torna nenhuma.

Enquanto isto, o Juízo singular apenas deixa de aplicar na espécie a lei ordinária para aplicar a Constituição, assim como deixaria de aplicar um regulamento que contrariasse a lei ordinária, ou uma portaria contrária a um regulamento.

A decisão limita-se ao estabelecimento da hierarquia das leis, sem, todavia, invalidar o ato legislativo, senão em frente ao caso julgado.

Uma terceira questão e esta argüida na defesa, é a de que é incabível o mandado de segurança quando se trata de cobrança de impostos.

Joga-se, assim, em causa, a questão da validade do art. 320 do Código de Processo Civil, em face da generalidade dos termos do art. 141, § 24, da Constituição.

Dispõe aquêle artigo que não cabe mandado de segurança, entre outros casos, quando se tratar:

"de impostos ou taxas, salvo se a lei, para assegurar a cobrança, estabelecer providências restritivas da atividade profissional do requerente (n.º IV)".

Este dispositivo foi promulgado na vigência da Carta de 1937, que não tratou de mandado de segurança. Podia, pois, a lei ordinária impor ao instituto as restrições que entendesse.

Voltando, porém o País a um regime de liberdade democrática, em que se incluiu, como princípio constitucional, o direito a mandado de segurança, contra ato ilegal ou abuso de autoridade:

"para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas-corpus* (art. 141, § 24)".

não há como se pretender que a lei ordinária possa limitar o exercício daquele direito, impondo restrições outras além das que emergem do texto constitucional.

O inciso IV do art. 320 do Código de Proc. Civil é evidentemente contrário à Constituição, pois só admite o mandado de segurança contra a cobrança ilegal de imposto como proteção a um único direito: o de exercício da atividade profissional, deixando ao desamparo da medida os outros direitos cujo exercício a incidência de imposto limita.

Ora, se o mandado de segurança protege todo e qualquer direito, desde que seja líquido e certo, a lei que, antes da Constituição, restrinja aquela amplitude, está revogada.

Esta é a situação do art. 320, IV, do Código de Proc. Civil, que deixa de existir, para que a proteção do princípio constitucional se estenda a todos os direitos certos e líquidos limitados pela cobrança do imposto ilegal.

A esta conclusão os defensores da vigência da lei ordinária citada opõem a alegação de que esta não contraria a Lei básica mas apenas a regula na sua omissão em definir o que seja direito líquido e certo (Ver Dr. Plínio Travassos, in "*Jornal do Comércio*", dia 24 de novembro de 1947).

O argumento improcede. O conceito de que seja direito líquido e certo é genérico. Ao julgador é que cumpre especificá-lo em cada caso, no exame da existência do direito que se diga violado.

III — No mérito, a questão se cinge ao exame da existência do ato e da sua institucionalidade.

O documento de fls. 10, por si só não prova a cobrança da taxa incriminada. Mas os de fls. 11 a 13 demonstram que aquêle documento só se refere a adicionais, que são os do Decreto-lei n.º 3.200, e os da Lei n.º 81.

Está, pois, provada a cobrança do tributo impugnado.

Resta examinar a sua constitucionalidade, ou não, o que é tarefa muito simples.

A Constituição diz, no art. 141, § 34:

"Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra".

Dois são, de acordo com o dispositivo citado, os requisitos da legitimidade do tributo:

- a) a sua criação por lei;
- b) a sua inclusão no orçamento.

Excetuam-se, apenas, as hipóteses de tarifa aduaneira e do imposto lançado por motivo de guerra. De uma nem

de outra das hipóteses tratou a Lei n.º 81, que assim dispôs:

"Art. 1.º Os adicionais relativos ao Imposto sobre a Renda de pessoas físicas e de pessoas jurídicas mencionadas na Lei n.º 3, de 2 de dezembro de 1946, que orçou a receita e fixou a despesa para o exercício de 1947 abrangem os criados pelo Decreto-lei n.º 5.844, de 23 de setembro de 1943, nos seus artigos 26, §§ 3.º e 4.º e 44, parágrafo único, revigorados para o exercício de 1946, pelo Decreto-lei n.º 8.430, de 24 de dezembro de 1945".

Resta examinar se ocorreram, na espécie, os requisitos do inciso 34 transcrito acima.

Embora se pretenda tenham sido incluídos na lei orçamentária n.º 3, de 1946, para vigência em 1947, os adicionais em questão, o que aliás não ficou bem esclarecido, daí a razão da Lei n.º 81 não houve lei criando tal tributo para o exercício de 1947, pois as anteriores que o criaram tiveram a sua vigência limitada ao tempo que os seus dispositivos indicavam.

Eram leis destinadas a vigência temporária (art. 2.º da Lei de Introdução ao Cód. Civil).

Faltou, desse modo, uma lei criadora do tributo, antes de inclusão no orçamento.

Argumenta-se que o inciso 34 do art. 141 da Constituição não especifica a natureza da lei estabelecidora do tributo e que, sendo o orçamento uma lei, pode este criar o imposto.

O argumento é falho por dois motivos fundamentais posterga o princípio contido no art. 73, § 1.º da Constituição e relega à inutilidade a primeira parte do inciso 34 do art. 141, § 1.º do art. 73 citado, declara que:

"A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho a previsão da receita e a fixação da despesa para os serviços anteriormente criados".

Daí a conclusão de que o orçamento não pode criar imposto.

E pensar o contrário é, como foi dito, considerar letra morta a parte do inciso 34 que condiciona a legalidade do tributo à sua criação por lei. Bastava que a Constituição falasse na inclusão do orçamento. Incluído, aí, o imposto ou a taxa, estava criado o tributo por lei.

Interpretação viciosa porque atribui à lei uma inutilidade, o que é contrário aos princípios de hermenêutica.

A Lei n.º 81, portanto, é inconstitucional. Contraria, flagrantemente, os arts. 73, § 1.º e 141, § 34 da Carta Magna.

Quando fazia eu parte da Comissão de Estudos de Negócios Estaduais, tive oportunidade de participar de uma discussão, ali, em torno de um projeto de lei do Estado de Sergipe, em que se pretendia, depois de vigente o orçamento de determinado exercício legitimar um tributo nele incluído, sem prévia criação por lei especial.

Adotei, então, a orientação que mantenho de que a legitimidade do tributo assenta na prévia criação por lei e na sua inclusão no orçamento.

Fora disso não há como se permitir a sua cobrança.

O que a Diretoria Regional do Imposto de Renda exige do impetrante é ilegal.

Para amparo do direito líquido e certo de não pagar tributo indevido, concedo ao impetrante mandado de segurança, que se executará na forma da lei.

Condeno a União nas custas".

As razões da recorrente são as constantes das fls. 81 a 87, já agora produzidas por outro Procurador, o ilustre Dr. Fábio de Andrada, que secundou e desenvolveu os argumentos do primitivo patrono da União. Não se registra, porém, argumento novo que precise ser historiado de logo. Respondeu o recorrido, defendendo a sentença do juízo *a quo* (fls. 90 a 93), com contingente a mais, em reforço elucidativo de seus pontos de vista, juntando o teor integral de duas sentenças versando as mes-

mas relações de direito: uma do eminente juiz Elmano Martins da Costa Cruz, titular da 1.ª Vara da Fazenda Pública, proferida em 31 de dezembro do ano passado (D. J. de 9-1-1948) e outra do brilhante juiz Alcino Pinto Falcão, em substituição plena ao magistrado daquela mesma Vara prolatada em 13 de fevereiro de 1948 (D. J. de 16-2-1948), ambos aqueles dignos juizes concedendo mandados de segurança a partes ali requerentes (fólias 94 a 97).

Perante esta instância *ad quem*, o provecto Subprocurador Geral da República, Dr. Alceu Barbedo, ofereceu o parecer de fls. 101 a 117. Trabalho que deveria ser transcrito neste relato porque, como as demais peças do processo, da parte oposta, recorre a orientação do julgamento: mas que já foi publicado em órgão oficial ao qual me reporto (D. J. de 24-4-48, págs. 2.768-70), reservando-se, pois, para sua leitura em mesa e, de futuro, para inclusão neste informe.

As questões apontadas como preliminares deverão, a meu ver, ser debatidas e julgadas previamente. Assim o proponho, da mesma maneira que indico uma prática do art. 97 do Regimento Interno deste Tribunal.

E' o relatório. Peço inclusão do caso na pauta. — Artur Marinho, Relator.

ADITAMENTO AO RELATÓRIO

O Sr. Ministro Artur Marinho (Relator) — Com a publicação do relatório no *Diário da Justiça* de 5 do corrente, ordenada pelo plenário em apoio à proposta formulada nos termos do art. 97 do Regimento Interno deste Tribunal, integram-se os informes necessários ao julgamento.

Como marquei, cogita-se de examinar a sentença de 29 de janeiro deste ano, publicada naquele órgão oficial em 12 do mês seguinte, dela tendo recebido cópia o representante da União em 17 de fevereiro, recorrendo no decênio subsequente. Sentença que a recorrente propugna por substituir por outra em contrário, caso não vençam as preliminares levantadas, e que o recorrido visa manter, *de meritis*, sem preliminares que sacrifiquem a apreciação respectiva.

São três as questões preliminares a que me reporto: duas alusivas a uma prática do art. 320, IV e II, do Código de Processo Civil e outra concernente à inteligência do art. 200 da Constituição de 1946.

Outrossim: não me parece que se deva dar atenção de maior a duas outras questões que também seriam preliminares: uma alusiva a ser ou não possível decretar-se inconstitucionalidade de leis em processo de mandado de segurança já temos reiterado a solução afirmativa, sendo que em cheio no mandado de segurança (n.º 61) e outra acêrca da iliquidez e incerteza do direito postulado (a meu ver isso importa em questão sobre mérito). Assim informado, porém, o Tribunal decidirá.

Podemos agora ouvir as razões orais dos Srs. representantes das partes.

VOTO

(1.ª Questão preliminar)

O Sr. Ministro Artur Marinho — Entende a recorrente que o mandado de segurança é meio judicial inviável para afastar a cobrança de tributos, salvo se uma lei restringir a atividade profissional de contribuinte. Propugna, pois, pela persistência do art. 320, IV, do Código de Processo Civil.

Não dou pela preliminar.

Quando a Constituição de 1946 mandou que o Poder Judiciário, provocado, protegesse, pelo mandado de segurança, a qualquer direito líquido e certo não amparado pelo *habeas-corpus*, desde que ameaçado ou violado por um ato ilegal ou abusivo de autoridade (art. 141, § 24), não fez a reserva pretendida. Nem encamparia à formulação naquele Código. Uma lei ordinária nova não conteria validamente a restrição da mesma maneira que, em consequência, não poderia sobreviver a da anterior.

A Lei Suprema assegurou, com efeito, uma série extensa de direitos e garantias individuais, enumerando-os explicitamente (art. 141, cit. §§) e também advertindo que uns e outros poderiam resultar implícitos da índole do regime e dos princípios que o informam (art. 144). Entre tais assegurações básicas se acha a da liberdade de exercício de qualquer profissão lícita (§ 14 do art. cit.). Mas não é somente aquela liberdade que se protege por via de mandado de segurança, em termos apropriáveis, *senão tôdas as demais e aos diferentes direitos reconhecidos ou reconhecíveis sem demora*. Preponderasse a restrição defendida pela recorrente, o *writ* não garantiria ao contribuinte contra o pagamento de tributos ilegais senão quando uma lei tributária restringisse a atividade profissional daquele: enfim, só garantiria à liberdade de profissão e não, como é inequívoco, contra a própria cobrança de impostos ou taxas ilegais. Absurdo marcante.

Outrora, o Código de Processo, lei ordinária, pôde fazer aquela restrição, como acentua corretamente o Dr. Juiz *a quo*, porque foi decretado ao tempo da Carta de 1937, que não incluiu o pagamento de segurança entre os direitos e garantias constitucionais, deixando portanto margem à legislatura para decidir como decidiu. Isso possibilitou que o *writ*, deslocado da Carta, tornasse a surgir no Decreto-lei n.º 6, de 1937, daí passando para o Código de 1940.

O art. 320 em análise repetiu em parte o art. 4.º da Lei n.º 191, de 1936, *introduzindo, porém, a excessão debatida*. Medida nova que em 1936 não seria consentida pela Constituição de 1934.

O Judiciário já se defrontara com a hipótese antes do advento da Carta. A então Corte Suprema vacilou no começo. Mas terminou por fixar o legítimo curso do direito nacional e não se embaraçou com preliminares assemelhadas às ora discutidas. Um exemplo entre muitos é o seguinte: quando Juiz Federal Secional, eu levei de vencida várias questões, sobre o assunto e, *de meritis* concedi mandado de segurança por sentença de 9 de dezembro de 1936, mesmo num caso de impôsto de renda; em sessão de 2 de junho de 1937 aquela Egrégia Corte, em grau de recurso interposto pela União, me honrou com a ratificação unânime de minha sentença (mandado de segurança n.º 350, relatado pelo eminente Ministro Eduardo Espínola).

A posição atual é idêntica.

Em tudo por tudo, pois, é inequívoco que se deve ter como cancelado o inciso IV do art. 320 do Código de Processo Civil, incompatível com a Lei Suprema de 1946. Assim voto neste momento.

VOTO

(2.ª Questão preliminar)

Postula-se por uma prática do artigo 320, II do Código de Processo Civil: impraticabilidade de mandado de segurança contra ato de que caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução.

Considero que aquêle preceito da lei ordinária, outrora válido, já não prevalece em face da amplitude com que o § 24 do art. 141 da Constituição mandou amparar aos juridicionados por meio do mandado de segurança. Amplitude do estatuído na parágrafo em caso, e fora tudo mais que promana da lei viva — *lex animata* a serviço das garantias institucionais integradoras do direito de regime adequado. Tenho votado assim em casos anteriores e não encontro motivo para retificar-me.

Um recurso administrativo nem sempre é ato jurisdicional *obrigatório*. Talvez nem mesmo para funcionários públicos sujeitos a um regime de disciplina e hierarquia funcionais. Se nesta última hipótese, que não é a dos autos, o problema se prestaria a controvérsias, impondo a fixação de distinções que eu me aguardaria para outro lugar, na primeira hipótese não me resta dúvida sobre a impossibilidade da lei inferior estreitar onde a Constituição não estreitou.

Quando um postulante se tem em conta de titular de um direito que considere líquido e certo, salvo o amparável pelo *habeas-corpus*, negado ou em via de ser negado por um ato injustificável de autoridade, é a êle que toca eleger o meio de defender-se. Recorrerá a autoridades administrativas se tiver por conveniente. Lançará mão das vias ordinárias perante o Judiciário se preferir maior demora na investigação de fatos que conduzem ao reconhecimento de seu direito pretendido. Utilizar-se-á desde logo do mandado se o preferir: nesse caso cabe ao magistrado ver, com prudência, se o direito invocado reúne ou não os requisitos constitucionais indispensáveis ao amparo imediato da segurança; não prejudicará o pedido respectivo; não decidirá que o interessado legítimo adie, *aguarde* ou espere o momento para provocar o litígio, adiando, aguardando ou esperando o direito à paz entre litigantes, paz que, na concepção geral, realçada pelo famoso Ihering, é o mundo da ordem mesmo, desejável sem delongas.

A Constituição deu o mandado de segurança, em tese, para que o invoque quem precise de um pronto e heróico reparo a lesões de direitos individuais. Se êstes forem evidentes, a limitação de lei ordinária não se justifica, e em última análise importa, além do mais, em excluir, ainda que temporariamente, da apreciação do Poder Judiciário uma lesão de direito daquela índole. Demora é, às vezes, equivalente a denegação da justiça. Interferir o legislador na escolha livre do *remedium juris*, outorgada à parte, é abuso. E é nisso que agora importa a velha preceituação do Código ordinário: vê-se, com efeito que se prescinde de recurso administrativo anterior para e aforamento de ações ordinárias e não se o dispensa para o pedido de mandado de segurança, exatamente quando um postulante, em aflição de maior mais precisa de pressa. Exigir o esgotamento de recursos administrativos como condição *sine qua* para a possibilidade do conhecimento do *writ*, quando a parte se pretende um direito líquido e certo, é bem o mesmo que por via oblíqua, instituir a obrigatoriedade daqueles recursos que entretanto são *voluntários*: não sei de qualquer regra, na hipótese, justificando semelhante atitude, isto é, a da *obrigatoriedade do recurso*. Um douto especialista, Seabra Fagundes, traçou com mão de mestre as mais salutaras das distinções entre revogação e anulação do ato administrativo; estas se exercem como faculdades do Poder Administrativo, enquadráveis no âmbito da competência discricionária e também da vinculada. Se bem que o problema seja outro para nosso caso, da lição daquele sabedor resulta, por simetria, que a faculdade de recorrer é uma certeza quando a parte jurisdicionada resolve, ela mesma, procurar obter que o Poder Administrativo exerça aquela prerrogativa; quando não, logo recorre ao Judiciário, sem obstáculo algum. Por outro lado, se “foi para coibir o excesso de poder da administração que se instituiu o mandado de segurança”, como sublinhou o provento Castro Nunes, não sei como se deveria obrigar a parte, *sempre e sempre*, antes de apelo ao Judiciário, apelar para uma nova conversa administrativa com o poder cujo abuso em concreto provocou o desequilíbrio do direito e dos direitos postuláveis. Já na vigência da Constituição de 1934, doutrinadores de mérito reclamavam contra o excesso do artigo 4.º, II, da Lei n.º 191, de 1936. Entendia um deles que o ali disposto feria “o preceito constitucional sobre o mandado de segurança”, explicando porque assim (Melquíades Picanço — Mand. de Seg., p. 71). E Adolfo Bergamini acentuava: “é inconstitucional e iníqua a restrição”, assinalando porquês de alta cogitação e, na ordem prática, lembrando, ademais, o risco de burlas. “Bastaria, escrevia êle, que o Executivo, usando do poder regulamentar, à revelia até do Poder Legislativo, estabelecesse *liberalmente* (ironia que o autor grifou) que de todos os atos da autoridade cabe recurso sem necessidade de fiança, depósito ou caução, para que farta nesse de direitos certos e incontestados fôssem suprimidos ao conhecimento da Justiça (Proc. no Mand. de Segurança, p. 51)”.

Permita-se-me ainda uma outra ponderação de natureza pragmática. A legislação federal dá competência a juizes de primeira instância com funções federais para conhecerem de mandado de segurança contra atos de autoridades federais inferiores em geral, aqui só chegando os

casos respectivos mediante recursos voluntários de partes. E estatui competir, originariamente, a este Tribunal e ao Supremo as espécies em que autoridades coatoras sejam, respectivamente, Ministros de Estado e o Presidente da República. Pois bem: se lograsse foros de cidade a tentativa da prejudicial ora debatida, isto é, obrigatoriedade de recursos administrativos nos termos em estudo, ter-se-ia, praticamente, a supressão da primeira instância ordinária numa vasta cópia de casos e também, em numerosas hipóteses, o apagamento da competência deste Tribunal para o mandado de segurança. Realmente, recursos administrativos como regra chegam a Ministros de Estado e em tal emergência, com a doutrina da preliminar, juízes singulares raramente senão nunca conheceriam do *writ*; também como regra dos atos daqueles Ministros há um possível apelo ao Presidente da República, donde ficar armada, sempre a só competência do Supremo para o conhecimento originário de mandado a solicitar. Medito em tais absurdos antes de dar mão forte a uma tese que desmancha o *quantum* lógico do direito. A arte de argumentar, conforme maior ou menor habilidade de quem conduz o argumento, pode atingir resultados contrários mas não será ciência, ciência do direito. O sutil Anatole diria: "L'art n'a pas la vérité pour objet", acrescentando: "il faut demander la vérité aux sciences, parce qu'elle est leur objet; il ne faut pas la demander à la littérature, qui n'a et ne peut avoir d'objet que le beau".

Enfim, a tudo sobreleva, no caso particular destes autos, e esse é um dado realista de subido prol, ver que a hipótese não era de recurso no sentido próprio e *sim* de mera reclamação. Recurso (sentido vulgar) de quem não tem recurso. Segundo o regulamento a que se refere o Decreto n.º 24.239, de 22 de dezembro de 1947, baixado para aplicação da Lei n.º 154 do mesmo ano, o capítulo IV, sob a rubrica das reclamações e recursos, inclui, nos arts. 155 e 156, como reclamação, o apelo de que aqui se cogitaria.

Reclamação, não recurso, repito. E isso refugeria ao próprio sentido do inciso II do art. 320 em causa, ainda que ele sobrevivesse. Por outro lado se o julgamento da reclamação que se concretizasse caberia ao Delegado Regional do Imposto de Renda (art. 156. cit.), isto é, ao aqui apontado como coator e se o Sr. Delegado foi muito explícito em informar que mantinha o lançamento impugnado, defendendo fortemente a seu ato em concreto (fls. e fls.) ao invés de reconsiderá-lo, o que importaria em prejudicar o pedido do mandado, — tem-se, em verdade, que aquela autoridade não proveria à reclamação, mesmo aquiparável a recurso que fôsse. Para que mais? Para que fazer ouvido duro à realidade, retardando, discriçionária e illogicamente, a apreciação do mandado de segurança?

Creio fundamentado meu voto, no sentido de desprezar a preliminar.

VOTO

(3.ª Questão preliminar)

Em face do que dispõe o art. 200 da Constituição de 1946, volta-se a debater acerca da só possibilidade de tribunais declararem a inconstitucionalidade de lei, ou de ato do poder público. Juiz singular de primeira instância não decretaria inconstitucionalidade.

Digo que se volta a debater o assunto porque já na vigência do art. 179 da Constituição de 1934 o problema veio à tona, da mesma maneira por que foi focalizado quando vigorava o art. 96 da Carta de 1937. E às vezes até quando, ao tempo da Constituição de 1891, nes'a não se consignava preceito como o atrás acentuado: sabe-se a respeito que o Supremo Tribunal Federal e outros Tribunais menores tiveram que decidir sobre apelos referentes à matéria, entendendo que não se poderia suprimir o poder da instância inferior sem erro grave, talvez grosseiro.

Questão sem relevância de facilimo deslinde, não mais preocupante dos realmente douts.

Já em decisão antiga, quando passei pela primeira Vara da Fazenda Pública desta Capital, tive oportunidade de pôr de lado questão idêntica. Escrevi:

"O artigo 96 da Constituição de 1937 não pode ser entendido ao pé da letra, ou fora do sistema que o informa. Referindo a "tribunais" não afasta do juiz singular a possibilidade de declarar, em espécie, inconstitucionalidade de leis. Isto seria o mesmo que mandar aforar originariamente perante os tribunais superiores tôdas as causas em que houvesse debate direto em torno da Constituição, o que não está legislado e seria absurdo legislar sem fazer desaparecer os órgãos singulares do Judiciário, ou mesmo sem suprimir o recurso extraordinário contemplado na Carta. Se o texto fala em "tribunais", para exigir a cautela do número de juízes a julgarem, é porque o julgamento é um *todo* do juízo coletivo e foi pensamento assegurar, pelo processo previsto, uma prudência especial contra a versatilidade do número ou a excessiva dispersão de votos, dada a relevância da matéria do interesse estatal. Não tem em conta os juízes isoladamente e sim o juízo coletivo, ao passo que o juízo singular é *uno* e sua decisão é naturalmente um *todo* intrínseca e formalmente equivalente a de tribunal, desde que transite em julgado.

"Quando muito à orientação do regime atual tenderia a obrigar os juízes singulares a recorrerem de ofício para o juízo *ad quem* sempre que seu julgamento envolvesse matéria de inconstitucionalidade por êles apreciada e decidida. A legislação mais remota esboçara a tendência e a nova a fortalece. E' proveitosa a consulta exemplificativa do parágrafo único do art. 19 do Decreto-lei n.º 6, de 1937, a do parágrafo único do art. 74 do Decreto-lei n.º 960, de 1938 (despacho de 12 de junho de 1939, no caso Faz. Pub. do D.F. versus espólio de José Antônio Martins Pôrto)".

A questão do art. 200 da Constituição de hoje comporta idênticas ponderações. O que escrevi há cerca de nove anos atrás, quando o problema era mais instantâneo, e o que produziu o digno Dr. Juiz *a quo*, com inteiro acerto, repelem inexoravelmente a questão preliminar.

E' como voto.

VOTO-MÉRITO

O Sr. Ministro Artur Marinho — De *meritis*, Senhor Presidente, comenta-se que nós nos defrontamos com um desses casos apontados como instantes.

E' e não é exato, sem que isto se torne contraditório. Para alguns este Tribunal deveria optar mais por um critério de oportunidade do que pelo estritamente jurídico. falando-se mesmo, em reforço, num avêlo ao *salus populi suprema lex esto*. Para outros, os juízes deveriam decidir limitando-se ao papel de aplicadores mecânicos do direito positivo; nessa ordem de idéias até sealaria no *fiat justitia pareat mundus*.

Ambos os lados exageram, *data venia*. E nesse transbordamento, compreensível mas não ratificável, dramatizam interesses que não impugnamos mas que, em termos de serenidade, se reduzem a uma simples categoria técnica na qual o direito revelando só precisa ser encarado tendo-se em mira um daqueles conselhos certa vez ministrados por Goulart de Oliveira: "a lei, que era preciso outrora afirmar como uma dogma parece necessário agora demonstrar-se como um teorema". Isso mesmo lembramos por outras palavras de um mestre mais antigo já lembrado pelo insigne Pimenta Bueno: "*à la loi son empire aux hommes leur dignité*" e é para tanto que nós juízes, como observou Orozimbo Nonato, exercemos uma profissão "a que nenhuma outra sobranceia", por isso mesmo chegando a ser legítimo sacerdotício.

O povo ainda não estaria em crise mais aguda pelo desfalque em alguns milhões de cruzeiros na previsão orçamentária, outros e bem mais agudos sendo seus problemas atuais. Nem ainda desabaria o mundo se prevalecesse a inconstitucionalidade que tivéssemos o dever de decretar atento ao princípio, também invocado por Pimenta Bueno e segundo o qual "*la constitution est l'expression des droits, et des obligations des différentes pouvoirs publiques*". Numa tal emergência, tomaríamos, sosse-

gadamente, a atitude assumida, pelo nobre juiz *a quo*, idêntica a doutros brilhantes magistrados da primeira instância, êle e estes, sem dúvida, côncios de que cumpriram um dever de fidelidade à sua judicatura. Mas também se poderia esboçar conjuntura diversa. Os responsáveis pelo desacerto técnico na elaboração do orçamento — inépcia ou propósito deliberado de fazer o irregular para proveito remoto de beneficiários? Não me cabe opinar foram responsáveis por litígios como este, porquanto estava evidente que poderiam contemplar o tributo sem aquêle desacerto do difícil reacerto que caiba por policiamento pelo judiciário. Em tudo isso, porém, conforme veremos, repara-se à exata situação sustentando a ordem individual, que tenha direitos acolhíveis, ou a coletiva, que os tenha preponderantes. Qualquer que seja o ângulo em que se coloquem os juizes, seu comportamento e, deve ser, o de interpretar a Constituição à luz de princípios informativos adequados — nem jurismo, nem politicismo — que a consagrem um legítimo instrumento de Governo ao mesmo tempo em que tutelar de direitos de indivíduos, que estes não se prejudicam por não serem acolhidos excessos individualistas: *toujours il a fallu, toujours il foudra, tant qu'il aura des sociétés humaines, concilier la liberté des individus avec les nécessités de la vie en commun* (Gaston Ary)".

Vejamos como o caso se esquematiza:

a) Dispondo sobre cobrança e fiscalização do imposto de rendas, o Decreto-lei n.º 5.844, de 23 de setembro de 1943, frisou que as taxas progressivas contidas em tabela, a partir de Cr\$ 200.000,00, seriam pagas acrescidas de um adicional sobre a renda, cobrável com o imposto complementar para vigorar nos exercícios de 1944 e 1945 (art. 26, § 3.º), quer para pessoas físicas, o que se percebe, quer para jurídicas, o que está explícito (art. 44, parágrafo único). Esgotar-se-ia a autorização no último daqueles anos. Mas o Decreto-lei n.º 8.430, de 24 de dezembro de 1945, dando nova redação a dispositivos daquele outro diploma, se referiu às mencionadas disposições, acentuando que elas passariam a ser observadas, a partir de janeiro de 1946, com o adicional sobre a renda para cobrança com o imposto complementar e que vigoraria no exercício de 1946 (art. 1.º): reproduzem-se os arts. 26, § 3.º, e 44, parágrafo único, citados regras preceptivas substanciais, sendo que no primeiro daqueles artigos (o 26 explícito) estão obviamente contidas as bases de percentagens de cobrança de seu antigo § 4.º não só por se tratar de disposição secundária ou acessória — *ut res magis valeat quam pereat* — mas porque nunca as configuraria, num caso assim, uma hipótese caracterizante de lei ou disposição inane, cujo sentido proveitoso é bem outro.

Estava em curso o ano financeiro ou orçamentário de 1946, coincidente com o civil, vigorando ainda o Decreto-lei n.º 8.430 citado, quando veio a lei n.º 3, de 2 de dezembro daquele ano, ou orçamentária que dominaria em 1947. Tal lei contemplou o tributo debatido, sobre o que não é possível hesitar. Seu art. 1.º orçou a receita em Cr\$ 12.003.650.000,00; seu art. 2.º estatuiu que um dos elementos contábeis daquela importância, tradução em renda ordinária genérica, era de Cr\$ 11.348.782.000,00, sendo Cr\$ 10.167.997.000,00 renda específica tributária, arrecadável "na forma da legislação em vigor", segundo "especificações do anexo n.º 1"; em tal anexo se contemplam em estimativas o previsível no *alusivo ao atributo questionado, além disso no referente à legislação da receita estão relacionados explicitamente os Decretos-leis em caso*, quer para o geral indubitado quer para o particular ora em causa neste pleito (vêr D. O. de 10-12-1946, pág. 1 e seguintes).

Em presença desses dados preciosos, e verificando-se que a legislação da receita (tributária prévia) só abrangia os anos de 1944, 1945 e 1946, a pesquisa decisória consiste em saber se a lei n.º 3 invocada podia ou não contemplar o tributo impugnado e mandar cobrá-lo em 1947, ou ainda, se aquela lei orçamentária era ou não juridicamente idônea para incluir o tributo impugnando, revigorando leis cuja eficácia no tempo se apagaria exatamente quando a de orçamento passasse a vigorar.

Não podia, é a resposta dos que interpretam literalmente o § 1.º do artigo 73 da Constituição de 18 de se-

tembro de 1946, assim portanto, ex-vi do art. 141, § 34, desse mesmo Ordenamento Supremo, cabendo o *writ* postulado pelo impetrante e por outros em idênticas circunstâncias. Podia, resolveu o Congresso, com a sanção de seu ato pelo chefe do Executivo, quando os dois poderes competentes tomaram a atitude de proposta, voto e apoio da lei n.º 3 e quando, depois, reiterando, deram à Nação a lei n.º 81, de 29 de agosto de 1947, dispondo "sobre os adicionais do imposto de renda".

Sentenciando em primeira instância, o digno Juiz *a quo* Dr. Raimundo Ferreira de Macedo, por feliz coincidência para mim ora me substituindo no exercício da 2.ª Vara da Fazenda Pública desta Capital, inscreveu-se entre os que patrocinam a primeira daquelas correntes. Lavrou uma sentença cujo brilho máximo está em sua firme convicção, sem qualquer dúvida sincera e respeitável. Idêntico comportamento funcional tomaram outros magistrados de Varas especializadas, noutros casos de igual orientação, conscente já referi em relatório neste feito (refiro-me aos eminentes Elmano Cruz e Alcino Falcão, agora também, ao que me consta, apoiados pelo já provento — João Frederico Mourão Russel); li suas primeiras decisões com o acatamento e apreço que êles me merecem e com a admiração a que fazem jús.

b) Afasto-me, porém da doutrina patrocinada pelos doutos colegas e cedo à profunda convicção de que, no ponto questionado, a lei n.º 3, de 1946, deve ser sustentada, se bem que ofereça flanco a ataques — desvirtualidade técnica — porquanto não se apresenta viciada, de inconstitucionalidade proclamável.

Condensando minhas razões da seguinte maneira:

Assinalando que "nenhum tributo será exigido ou aumentado sem lei que o estabeleça", a Constituição de 18 de setembro de 1946, (art. 141, § 34, 1.ª parte) ratifica um velho princípio sempre presente como tendência, aspirando prática, na luta entre excessos do poder tributário e os direitos do povo: sem lei, efetiva ou presumida vontade da nação, não há tributos, nem seu aumento possível. E quando acentuava que "nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária" (art. e § citados, 2.ª parte menos ressalva)", além de fortalecer aquêle princípio, cuja efetividade dinâmica sufraga, traça um método, que é também uma ordem *sem a qual não se realizaria, em regra, o ativo devido em cada período financeiro*: cogita-se ainda de revitalizar a prática de leis referentes a tributos, cada ano, balanceadas as necessidades da Administração.

Não se registra novidade em nada disso. Bem ao contrário, nota-se uma coordenação tradicional de atividades entre finanças e administração, anterior mesmo, ainda que em germe, ao sempre alegado domínio das democracias modernas. As pugnas históricas a respeito, até antecederem à vitória das aspirações políticas do século XVIII. informam ao observador senão ao erudito da singeleza com que essas afirmativas se apresentam como fatos inocultáveis. Sem recurso a concepções alienígenas, na antiguidade ou no presente, entre nós mesmos encontramos a miúdo as denominadas leis financeiras, ou em sentido abrangedor ou genérico, isto é, qualquer lei referente a uma receita ou a uma despesa do Estado, ora em sentido limitado ou específico, isto é, as que entendem com o orçamento propriamente, em ambos os casos se registrando sujeição a regras comuns e também, é óbvio, a particularidades de índole especial, tudo visando, de um lado, assegurar ordem administrativa e possibilitar imposto, "alimento do Estado", e, de outro, integridade de direitos de contribuintes, na medida do justo. Em qualquer situação o direito sempre procura como uma constante, conciliar interesses que em última análise, pertencem à Nação. Os artigos 170, 171 e 172 da Carta de Direitos de 1824, do Império, combinados com o 179, n.º 15, se ocupavam do assunto; os artigos 34, inciso 1.º, e 72, § 30, da Constituição de 1891, e reforma de 1926, da mesma maneira; os arts. 50 e 114, combinados, da Constituição de 1934 firmavam iguais predicamentos; os artigos 68, 69 e 70 da Carta de 1937. não usariam cancelar, em princípio, as leis básicas anteriores antes possibilitando certa atividade racionalizadora mais bem estudada do que outrora (v. g. Decreto-lei n.º 2.026, de 1940). Depois desse escorço histórico, chega-se à Constituição atual, cujos predicamentos são os sabidos.

Em resumo: a par de preceitos que toquem a técnica elaborativa de orçamentos e de polícia financeira, com uma vasta repercussão sobre o domínio da economia, o problema jurídico ou aspectos jurídicos do orçamento é o de *tributos consentidos*, velha locução consagrada e ainda bem viva. Previstos em leis, executáveis, por cobrança, em exercício certo quando constem ou se consignem em leis orçamentárias nos casos adequados.

Mas estamos numa época em que os povos esclarecidos repensam o seu direito, advertiam os mestres, entre os quais Andrade Bezerra. Acontece até que nesse domínio baixado a casos como o nosso, anoto que os príncipes da cultura especialmente mais se preocupam com outros processos de vida do direito financeiro do que com os estritamente jurídicos clássicos: utilidade, técnica, organização de conjunto, arrumação de categorias de emergência, necessidades reveladas, cooperação entre governantes e governados, racionalizações, etc. É mesmo característico o feto de escritores modernos, especialistas de nomeada, muito se demorarem no estudo de problemas da índole ao iravés do jurídico já construído. Exemplos marcantes: Henry Lanfenbruger, em obra cujo 3.º vol. apareceu em 1946 (*Précis d'Economie et de Legislation Financières*), ou noutra do ano passado (*Finances Comparées*), tendência que já em obra de 1927 dominava os estudos de um W. F. Willoughby, diretor do Institute for Government Research (*The National Budget System: with suggestions for its improvement*).

Voltemos, porém, a nosso caso. E fixemos de logo que na construção geral nossa luta sempre foi contra as antigas e viciosas caudas orçamentárias, contra as delegações injustificadas, contra os orçamentos *rabilongos* no dizer de Ruy, que nem por isso deixou de acentuar que o *orçamento era a lei do imposto*, assertiva destinada a fortalecer a tese que sustentaremos adiante. Se realmente lutarmos para que não se volte a insinuar na lei de meios a ex-legislação *per saturam* atingiremos objetivos superiores e generosos.

Que é que se veda pelo § 1.º do art. 73 da Constituição de hoje? Eis o que cumpre ver. O estudo da matéria engendra o da tese, *inequivocamente fundamental*, acerca do tema, gasto mas não esgotado, de ser ou não ser a lei orçamentária uma das que comportam, além do sentido formal indubitável, o sentido material.

Em regra, um tributo não deve ser exigido de contribuinte sem lei que o autorize. Diga-se mesmo por compreensão que em lei *anterior* à orçamentária e, se quiserem, lei *especial*. Não é conclusão que repugne. É mesmo a da garantia máxima. Importa numa política legislativa capaz de cortar cerce quaisquer controvérsias como as em estudo e em tranquilizar a efetivação da primeira parte do § 34 do art. 141 da Lei Suprema.

Essa, porém, como política legislativa, não é um roteiro absoluto para o elaborador da lei. É, *si et in quantum*, relativa porque há ângulos interpretativos superiores, e autorizados, conducentes a que, conceituada a força da lei orçamentária, se atinja a um resultado deste tipo de síntese:

- a) *nenhum tributo poderá ser realmente criado ou aumentado senão por lei anterior à orçamentária;*
- b) *a lei orçamentária, entretanto, também encarável como de sentido material em face de consequências somente dela deriváveis, poderá, em circunstâncias como a concretizada nos autos, revigorar, para cobrança de tributos, leis tributárias próprias, sem ultrapassar à previsão da receita, isto é, contanto que não se refira a matéria estranha à receita indisponível para o exercício financeiro. A norma do § 1.º do art. 73 da Constituição, entendida em termos, visou erradicar o abuso das chamadas caudas orçamentárias e o de delegações viciosas; não visaria coartar o justo necessário à Administração para sustentar e prover os encargos do Estado: interpretação histórica e ao mesmo tempo teleológica, conciliatória do § cit. com o 34 do art. 141 da referida Lei Suprema. No caso dos autos não se cogita de tributo novo senão de um antecedentemente incorporado ao patrimônio legislativo nacional, tanto que repetido em lei posterior a todas as contempladas nos debates,*

assim, portanto, não surpreendendo a contribuintes nem lhes extorquindo o injusto: não se justificaria o hiato para o exercício financeiro de 1947, contra interesse nacional prevalente; a lei n.º 81 de 1947, só ratificou a orientação já antes reconhecível, valendo, pois, como índice interpretativo autêntico que o Legislativo entendeu proveitoso, sem o qual, entre tanto, o Judiciário revelaria o direito".

Capacito-me de que semelhante resultado é o realístico e justo. Atende ao estatuído na primeira parte do § 34 do art. 141, combinado com o ordenado ou previsto no § 1.º do art. 73 da Constituição, atendendo igualmente, em garantias individuais, às implícitas nos termos do próprio art. 144 do mesmo Pacto de Direitos.

Conciliam-se interesses, chamo bem a atenção para o ponto. Os administrados beneficiam-se de seguranças adequadas, porque não é curial que uma lei, tal como a orçamentária, votada solene e escorreitamente, possa surpreender ou tyrannizar a alguém num problema com as peculiaridades do debatido: o tributo questionado não era uma invenção de alguém, ou um devaneio discricionário do legislador. Não era novo na legislação geral do país, não é anti-social nem anti-econômico. Bem ao contrário: participa de profundo senso de justiça social, com a vantagem de não dever ser suprimido para dar lugar a sucedâneos menos defensáveis (os sucedâneos viriam fatalmente para integrar o necessário à receita indiminuível). O tributo conta ainda como norma permanente para certos grupos de indivíduos, v. g. artigos 32 e 33 do Decreto-lei número 3.200, de 1941, até 1944 tratados com desigualdade. E em termos de inteligência legislativa geral liga passado a presente porque repetido na Lei n.º 154, de 1947, e seu regulamento baixado com o Decreto n.º 24.239 do mesmo ano. Continuidade que ostenta a incorporação da exigência do acervo legislativo permanente. Em resumo e me repetindo num *slogan* necessário: as denominadas taxas adicionais não representam novidade, surpresa ou o que fôr, nem injustiça senão um apêlo ao corpo social para cobrir necessidades públicas inexcluíveis e até relaciona o que era com o que é e com o que parece continuar a ser, *de sorte a não se justificar o hiato de 1947 na receita pelo só literalismo jurídico sem fomento de justiça*. E ainda: com aquela concepção, que marquei para solucionar o problema, o poder tributário fica coibido de arbítrio, porque não introduzirá no orçamento, como outrora, matéria-estranha à sua índole e finalidade: o Estado e a Administração ficam providos de meios demonstradamente indispensáveis para o custeio de serviços e encargos públicos, com isso beneficiando, imediatamente, a coletividade da qual os contribuintes também fazem parte. Nesse último ponto lembráramos, com G. Renard, que *"le droit n'a pas seulement pour objet la distinction du "mien" et du "tien" mais le discernement du nôtre"*.

Que o orçamento é lei não se duvida: esse é o lastro comum da quasi totalidade. Assim o denomina a Constituição mesmo e sobretudo assim resulta de sua votação pelo Congresso com o rito que dá vida às leis em geral, além de tudo mais que o caracteriza. O exagêro dos que, em doutrina, ainda negam semelhante evidência, para só considerarem o orçamento um mero ato administrativo, um ato-condição, ou só uma lei com o acréscimo de um *sui generis* inexpressivo, não merece um instante de meditação.

Surge, porém, a controvérsia e essa é realmente séria. Diz-se que o orçamento é uma lei, mas só no sentido *formal* por ser um ato legislativo com a forma de lei sem todavia reunir as características, próprias das leis no sentido material, isto é, generalidade, constância ou permanência, conteúdo jurídico. É grande a corrente dos que assim opinam, mas também são numerosos os que afirmam o sentido material da lei orçamentária, quando nada no concernente à receita. Um esforço de erudição oporia nomes a nomes, estrangeiros ou brasileiros, muitos deles mestres conspícuos. Mas, *nemo jurare in verba magister* e, assim, é preferível analisar razões ou fundamentos de opinar. Mais valem argumentos, a que adiramos conscientemente, do que rol de nomes de autoridade. "A democratização dos processos de revelar o direito", para a qual avançamos "se consegue pela investigação científica que no direito, etc., independe de corpos deliberantes

(Pontes de Miranda: em seu monumental *Sistema de Ciência Positiva do Direito*, vol. 1.º ed. de 1922, página 458)"; o mesmo dir-se-ia do "valor opinativo ou autoritário" dos indivíduos, mesmo os mais bem credenciados.

Quem apreciar os aspectos jurídicos do orçamento, notará, a meu ver, que ele é lei formal e material ao mesmo tempo.

Haenel, um mais antigo que às vezes ainda é atual, achava que bastaria o orçamento revestisse forma de lei para constituir preceito jurídico, indutor de conteúdo jurídico: formulando-se regra jurídica no orçamento *ele é lei material*. Eis a substância de sua doutrina. Não me basta a explicação, embora favorável à corrente que sustenta porquanto revestir aspecto de lei é próprio de uma série doutros atos que nem por isso induzem o sentido material duma lei. Mas já me importa em muito o argumento do insigne Vitagliano quando salienta que o sentido material do orçamento resulta da circunstância de ser ele uma lei *atributiva de competência* sem a qual servidores públicos do Estado não agiriam escorreitamente. Sim, por via de consequência, porque, realmente, sem inclusão de leis tributárias nos orçamentos os agentes do poder não poderiam cobrar o imposto, embora autorizados pela lei financeira prévia: isso explica a crítica de Gaston Jèze a observação daquele eminente financista. Jèze afirmara que eram as leis anteriores e não a orçamentária que assinalavam ou marcavam a competência, o que não é bem exato, visto como, repito, só com a existência da lei orçamentária consignando as leis anteriores são arrecadáveis os tributos, dando autoridade à mera indicação de quem possa cobrá-los, até porque competência para não fazer seria absurdo ostensivo: não importaria competência, inconfundível, com proibição. Aliás Jèze, que em essência considera orçamento como ato de simples administração, por vezes se mostra um eclético eminente quando marca que na maioria dos Estados modernos não é ele apenas um balanço, índice ou avaliação aritmética de ordem financeira tendo, como tem, uma significação de ordem jurídica maior. Tal significação, obtempero, realmente não conduziria à doutrina do sentido material que defendo. Mas por isso que se cogita de esclarecer qual a natureza jurídica do orçamento — a pergunta era: *quel est nature juridique du budget?* —, combinada com aquela outra assertiva, excludente de simples operação contábil, ou arrasta à substância da doutrina do sentido material ou entra em choque com a oposta. Seria ainda em Jèze, em seu outro brilhante estudo sobre o fato gerador do imposto, que firmaríamos em muito a teoria de nossa adoção, sendo pena que não me possa deter na análise daquele trabalho, hoje bem divulgado no Brasil mercê de publicação na Revista de Direito Administrativo. Creio bem, remato, que a contradição é mesmo um dos traços inevitáveis dos formalistas à *outrance*. Exemplos: onde é que não se encontraria *generalidade* no orçamento (não se confunda anualidade ou periodicidade com generalidade) encontrando-se-a em leis tributárias anteriores *mas dele dependentes* para terem execução regular isto é, para não serem temporariamente inanes? Onde existiria *permanência* nessas mesmas leis se os orçamentos não vivificassem cada *exercício financeiro*, dando franca impressão, na matéria, que o acessório dominasse o principal? E não é exato que pode haver leis tributárias vigorantes por tempo limitado, sem que isso tire o sentido material nelas inquestionáveis, sem aquele engano evidente de Esmein quando, embaraçado, doutrinou que uma regra permanente era a *etablie à "jours"*, um *toujours* precário — por soar como uma imutabilidade negada ao direito técnico e até mesmo ao chamado direito natural de *conteúdo positivo*? E não teria *conteúdo jurídico* de fundo uma lei como a orçamentária que entra no conceito amplo do *direito financeiro* (direito orçamentário que é), tão importante cujas normas gerais, a despeito do regime federativo e do municipalismo, recai na competência cuja assinalação e lugar adequados, na Lei Máxima, só enumeram o que o Legislativo faz ou providencia como *direito material* (ver art. 5.º, XV, b)?

Entre muitas outras que poderiam ser realçadas grifo algumas observações sem qualquer dúvida militantes em favor do sentido material da lei orçamentária:

1.º) Só pode ser lei material a que, como a orçamentária, ato legislativo, se atribue o dom constitucional

de conduzir a que outras leis (tributárias anteriores) se apliquem ou não no exercício financeiro. Isso resulta do consignado na segunda parte do § 34 do art. 141 da Constituição e o argumento, dos bons, já se lia em Aurelino Leal, *que assim entendia para decidir-se pelo sentido material da lei de meios* (Teor. e Prat. da Const., p. 499). Se alguém tentar cobrar imposto em cada exercício financeiro sem prévia autorização orçamentária, isto é, sem que a lei de meios o consigne, orce e table, salvo tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra, o contribuinte não o pagará, não é obrigado a satisfazê-lo, *ainda que o tributo conste de lei tributária anterior*. Mas então, numa semelhante emergência, não se vê que o contribuinte, pela ausência de autorização orçamentária, obteve uma situação jurídica como essa de não ser intranquilizado e que, assim, esse sossego resultou, só e só, da lei orçamentária cujo silêncio, *por si só*, bastou para criar-lhe ou quando não firmar-lhe o direito de não contribuir? Dir-se-ia que as exceções defensórias do contribuinte numa hipótese como a versada nasceriam do texto constitucional e não da ausência de previsão do tributo no orçamento. Talvez, tecnicamente. Mas o exato é que só aquela previsão daria vida à lei tributária *para o exercício*, lei que, por certo lapso de tempo, se tornou letra morta. Tal importância é o efeito inequívoco de lei material, *no caso a orçamentária*. Uma lei puramente formal, ou um mero ato-administração, gestão, condição, de simples forma de lei não suspenderia a execução de uma outra daquela categoria. Somos levados a sintetizar, com Ruy, que a lei orçamentária da receita é mesmo a lei do imposto. Repare-se ainda esta diferença entre 1891 e 1946: a Constituição daquele ano dizia, *tout court*, que nenhum imposto de qualquer natureza poderia ser cobrado senão em virtude *de lei que o autorizasse* (art. 72, § 30), creio que lei tributária própria; a de 1946 explicitou *autorização orçamentária*, precisamente para a cobrança, donde, entre as duas épocas, marcasse o considerado como lei tributária anterior se equiparou à orçamentária, *uma e outra tratadas em pé de igualdade material*. Era, pois, preciso rever doutrinas feitas e não repeti-las sem exame de maior, ou só lançando mão de velhas construções nem sempre bem claras (exemplo disso: o constante da obra de Laband, *Le Droit Publique de L'Empire Allemand*, tomo 6.º § 130, e sobretudo apêndice naquele vol. págs. 357 e segs., em que as doutrinas se apresentam nebulosas e até, a crer no testemunho de Duguit, interesseiras pro-estadismo etc.);

2.º) Repare-se também, ilustrativamente, que o art. 74 da Constituição vigente resa o seguinte:

"Quando o orçamento não tiver sido enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o que estiver em vigor".

Aquêle o que se refere ao Orçamento em seu todo e não ao que nêle se contiver como adminículos.

Numa semelhante emergência, e visto como o Orçamento prorrogado é lei, sem dependência do ato Executivo, do Legislativo ou de qualquer das Câmaras dêste (prorrogação *ipso jure*), como se ficaria numa hipótese como a focalizada nos autos? A lei tributária anterior se esgotaria, não podendo constar de novo orçamento, diz-se. E' sugestivo. Mas, *quid juris* para afirmá-lo, se o orçamento prorrogado *ipso jure*, lei inequívoca para o exercício seguinte, a consignava com regularidade inimpugnada? Todas as rendas e suprimentos de fundos a ele estavam incorporados *obrigatoriamente* (art. 73 da Const.), não havendo possibilidade do veto parcial, nem de ato legislativo orçamentário corrigendo. A receita não se alteraria em seu *quantum sem desequilíbrio* que ninguém se abalancaria a postular. Eis pelo menos um caso de revigoração da lei tributária por um orçamento e isso por força da Constituição dos fatos, donde o desprestígio de assertiva, com ar absoluto inoportável, segundo o qual lei de orçamento não revigora leis. Talvez mesmo nem lei especial pudesse modificar semelhante estado de coisas, isto é, decretar revogada a tributária para o exercício até porque alterar o *quantum* contábil ou a estimativa da receita para menos fôra tirar meios da administração atender aos encargos e serviços públicos, regularmente estipulados num orçamento perfeito e em vigor, por prorrogação *ipso jure*. E nem sei, porque não me cabe aprofundar estudo neste

momento, se o próprio Judiciário poderia repor direitos individuais que num caso semelhante se alegassem noster-gados, dado a índole eminentemente política da questão formal derivada de ordenamento explícito da Lei Suprema. Verdadeiro caso, aí sim, em que o direito se construiria no sentido de sufrágio à regra *salus populi*.

Muita razão assistia ao insigne Duguit quando insistia fortemente em atribuir sentido material às leis orçamentárias no tocante à receita, sempre que nelas se enumeram anualmente impostos e taxas, naturalmente estabelecidas em leis tributárias de vigor efetivo dependente daquela enumeração. Em sua obra mais antiga, *L'Etat*, ele se interrogava sobre a natureza jurídica do orçamento: "*est-il une loi au sens matériel, ou simplement une loi sens formel?*" E apreciava vastamente todos os detalhes pertinentes; estabelecia as dúvidas e controvérsias possíveis e emergidas, estudando-as; debatia doutrinas e, como sempre, com o espírito de polemista que o acompanhava na vida, nunca afirmou nem negou sem motivar, sem fazer frente a dificuldade antes de opinar. Sua resposta ao correr do desenvolvimento do estudo ia sendo exarada em vacilações assim: *les dispositions de la loi budgétaires, qui énumèrent les impôts et taxes, qui pourrnt être perçues pendant l'année, sont bien des règles législatives au sens matériel*"; ou então, falando da concepção francesa, a que serve aos princípios de minha tese: "*il y a incontestablement une loi au sens matériel* (ps. 523, 525, 526, ob. cit.). E o mestre proveio, cuja vida foi a de um combatente impávido contra o arbitrário, anos depois, só se reafirmou. Escreveu ele já na 3.^a ou última edição de seu monumental *Traité de Droit Const.* tomo IV, pg. número 438, este resumo de sua convicção renovada após debates famosos em que levou de vencida grandes adversários: *je crois avoir démontré ou tome II, págs. 155 et 156, que la partie du budget qui fixe les impôts est une loi matérielle*, parce que l'impôt n'étant établi que pour un an, la loi budgétaire crée l'impôt à nouveau". Estou a ouvir a réplica dos opositos: na França as leis tributárias mesmo não continuavam leis senão quando renovadas pela orçamentária. Um conhecedor sabe disso e um duguista sabe quando Duguit se torna ou não oportuno em teoria de direito brasileiro. Trepicar-se-ia: no Brasil elas também só vigoram, só se praticam, cada ano, quando o orçamento as autoriza, ou, em essência quando as revitaliza, e tal poder é inquestionavelmente de essência do direito material. Repito-me para ser exato ou compreensivo. E tanto faz revigorar como no caso da França, criá-las cada ano. Recorrendo-se ao tomo II para o qual remeteu o autor mesmo, vê-se, no lugar por ele indicado, entre outros pormenores um escorço do que é *função legislativa*, do que é *função administrativa* do que é *função jurisdicional* do Estado; no primeiro ponto, há o ato-regra, a formulação de disposição normativa ou construtiva, "*modifiant sur un point quelconque et d'une manière quelconque le droit objectif, tel qu'il existe au moment ou il intervient*". tal como ocorre, lembro eu, nas autorizações orçamentárias como passo *sine qua* para que uma lei tributária, cada ano, possa ser posta em ação; no segundo ponto, há somente um ato-condição ou ato subjetivo ou uma atitude de agente "*pour assurer le fonctionnement d'un service public, à l'accomplissement d'actes purements matériels* (só *accomplissement*, marque-se bem)". Isso nada tem com o nosso problema, isto é, não modifica, antes fortalece, nossas conclusões.

Afigura-se-me que de todos os modos resulta bem saliente qual a índole, o papel, a função, o prestígio e significação jurídica da lei orçamentária. Ou ela é encorada como lei no sentido material em vários detalhes ou não teria força para os resultados inequívocos que lhe emprestam a Constituição e o direito em geral. Lei no sentido material, pode o orçamento revigorar leis tributárias em via de desaparecerem, desde que o legislador, perscrutando altos interesses nacionais, decida que a receita, por um quantum necessário, exige o sacrifício do contribuinte, sacrifício sem o qual o Estado não preencheria seus fins. Não se amarraria a Administração ao pelourinho da inatividade, que ela é ativa por essência, gerando uma desordem nacional incompatível com o instinto de vida da Nação. Fenômeno de vitalidade, que a anarquia, essencialmente individualista, nunca poderia estancar por invocar um individualismo jurídico discricionário e hoje marchan-

do para a perempção senão perempto, pelo menos quando se opõe ao interesse coletivo. Como resumia o eminente Amaro Cavalcanti, o Estado precisa de *serviços e meios econômicos* para manter a própria subsistência e preencher os múltiplos fins (exigência, dir-se-ia melhor) desta, tanto quanto os indivíduos particulares. Consegue-o pela fixação, entre outras, das rendas tributárias, hoje em grande cópia fornecida pelo imposto de rendas, ligado àquela "política social moderna", que poderá ser ajudada pela legislação tributária" de que em obra recente, e de grande valor, nos fala o eminente Erimá Carneiro (*A Nova Lei do Imposto de Renda*, ed. 1948, p. 11).

O obstáculo formalista para realizar-se tal política no caso concretizado era, alegadamente, a impotência duma lei orçamentária para fazer como aconteceu na n.º 3 em estudo. Mas, se demonstradamente era falsa ou inoperante a causa alegada para a impossibilidade cessou o efeito impugnatório de fundo, donde a validade da recondução do tributo pela dita lei. Consequentemente, e dentro desse entendimento, é firme a assertiva ditada pelo zelo do pro-recto Subprocurador Geral da República, Dr. Alceu Barbêdo, *in verbis*: "a lei n.º 3 não se limitou a prever ou a autorizar a cobrança, pois, em verdade, no comentário da legislação em que se basearam as suas previsões, houve referência expressa aos citados Decretos-leis ns. 5.844 e 5.430", donde, "sem qualquer esforço", continua aquele douto jurista, "conclusão em prol da intenção de revigorar o diploma, mesmo porque doutra forma não se explicaria a referência (parecer, fôlhas 112)".

Creio mesmo que a lei n.º 81, de 1947 — eis o outro setor em que se coloca o debate —, pouco ou nada tem a fazer na hipótese focalizada nos autos. E' como me parece. Com ou sem ela atingiríamos à conclusão a que chegamos, desde que situado o problema em termos mais característicos, como o fizemos. Aquela lei, pouco classificável no rol da ciência do direito, se apresentou tão apenas como mera ratificação de ânimo de servir a uma causa justa, a um inconcusso interesse nacional em via de decesso imerecido. Puro ato legislativo de conteúdo material só aparente porque, sabe-se bem, destinado a resolver, a afastar ou a eliminar *dúvidas de funcionários ex-ecutores de lei orçamentária* quando aquele não era meio apropriável para tanto. Lei pouco técnica e até perturbadora, que só ostenta como os agentes superiores do poder pela expressão de seus representantes ligados a proposta do orçamento e também do Parlamento quantitativo, des-cuidaram de detalhes que poderiam aparecer certos e sem necessidades de apelos ao excepcional, nem a litígios como os que de agora se cogita. Lei que mais parece obediência a um programa de erro propositado, *data vênia*, para desencadear a tempestade que estava em preparo: ter-se-ia sua alegação de inconstitucionalidade no futuro, como a da própria n.º 3, insanável pela questionada 81; ter-se-ia, quando em elaboração a de n.º 3, a vantagem de manter o difícil sem a desvantagem, de logo, de procurar-se tributo sucedâneo do que saísse. — Pouco importaria, depois, apelos e outros meios excepcionais para tapar o desfalque nas rendas públicas, talvez empréstimos onerosos, talvez emissões que só aumentariam a inflação com que lutariam o Governo e o povo.

Mas não é só.

No fundo, o § 1.º do art. 73 da Constituição proibindo que o orçamento contenha dispositivo estranho à previsão da receita (não é caso dos autos, repito, no qual a revigoração é pertinente à receita) é apenas freio para que não ressuscitem as caudas orçamentárias à antiga, a que se elaborem orçamentos "*raais longos*" como os chamava Ruy em 1900, isto é, "contendo disposições alheias a sua especialidade (tornei a ler a advertência em J. X. Carvalho de Mendonça: *Trat. vol. 1.º, p. 62, 1.ª ed.*)". E' pois, disposição que não deixando de ser garantia *mediata* ao contribuinte é antes uma garantia *imediate* formulada no interesse público. Acontecia até que o prematuro erro da maior das vezes era para servir a indivíduos, exatamente os que mais resistem na invocação de garantias contra eles instituídas no começo. A história da luta a respeito é velha e longa, e sabida, não precisando ser recapitulada. E é mesmo generalizada por tóia a parte, tanto se expandem vícios e erros inveterados: os ingleses dão combate aos *tacks*, os Americanos do norte aos

riders, os alemães aos *bopachung*. Vê-se, pois, que a disposição, encarada sob prisma finalista (interpretação teleológica, autorizada), serve ao fisco e nunca ao contribuinte, porquanto na espécie, não se debate orçamento rabilongo senão falta de autoridade de lei orçamentária para o fim particular nela visado, o que improcede em espécie.

Determino-nos-íamos ainda assinalando que se o tributo questionado surgiu também por motivo de guerra, o que está discutido, nem sempre é preciso que a guerra militar lavre, ceifando vidas e obstruindo interesse legítimos, para que se justifique a taxaço. Uma vista dolhos à expressão literal do texto mostraria que a Lei Máxima fala em *motivo de guerra*, cujos efeitos podem perdurar e perduram em essência legitimando o tributo. Já aconteceu isso, mesmo no caso de que se trata nos autos, quando apareceu o próprio Decreto-lei n.º 8.430, de 1945, após cessado o estado jurídico de guerra, sem reclamação de contribuintes, então compreensivos. Mas não quero insistir nisso, encontre embora autoridade pessoal para fazê-lo, tal o modo porque em trabalho desenterrado, encarei em 1946 o que é guerra e o que são processos de guerra, cujos efeitos perduram para além do conflito armado (Conferência no Instituto dos Advogados do Brasil: *Rev. Forense*, fascículo 523, de janeiro de 1947, pgs. 30 e segs.) Não estou, entretanto, para entrar por subvias quando encontro, na via larga do direito, como explicar a permanência do tributo. Só não é aconselhável que se transforme em regra o excepcional acontecido na lei orçamentária n.º 3, e que so serviria para levar vento aos moinhos de tempestades francamente afastáveis: os individualistas jurídicos se lançariam sempre à controvérsia. Mais cuidado na política orçamentária e sobretudo em sua elaboração nunca é demais, nem subestimável.

Cada um dos aspectos sob os quais aflorei o problema decisório se prestaria a mais largos comentários. Não posso conduzi-los neste voto restrito ao mais imediatamente objetivo.

Mas creio que fundamentei o bastante o meu modo de ver, justificando meu voto cujo tipo de ementa é o que já produzi no começo.

Em consequência de tudo, e *data venia* das respeitáveis doutrinas em contrário, sérias mas não adotáveis em concreto, deploro afastar-me de doutíssimos colegas a quem tanto prezo e admiro, sem embargo do brilho que eles e provectoros advogados trouxeram para o debate.

Dou provimento ao recurso e, assim, nego a segurança impetrada.

VOTO — 1.ª PRELIMINAR

O Exmo. Sr. Ministro Armando Prado — E' a do não cabimento do mandado de segurança, em face do disposto no artigo 320, IV, do Código de Processo Civil.

A hipótese vertente não depende da questão ampla de saber se o disposto no artigo 141, § 24 da Constituição vigente, revogou o estatuído no artigo 320, IV, do Código de Processo Civil, elaborada na vigência da Carta de 1937.

Vigorando a Constituição de 1934, a Lei n.º 191, de 16 de janeiro de 1936, estabeleceu, em seu artigo 4.º várias restrições ao uso do mandado de segurança. Não incluiu, porém a que depois apareceu no artigo 320, IV do Código do Processo Civil. (Decreto-lei n.º 1.608, de 18 de setembro de 1939). Aquêlas restrições, o Egrégio Supremo Tribunal Federal as admitiu; assim também sempre considerou a idoneidade do mandado de segurança para evitar a cobrança de impostos não devidos, como se verifica, entre outros julgamentos, pelos dos Mandados de Segurança 316 e 338, cujos, acórdãos proferidos, respectivamente, em 30 de dezembro de 1936 e 26 de junho de 1937, foram publicados pelo "Jornal do Comércio" de 17 e de 26 de junho deste último ano.

Omitido pela Carta de 1937, o mandado de segurança passou a ser medida processual, até que a Constituição de 1946 o elevou, de novo, ao realçado nível de garantia individual, dotando-o de uma amplitude que, a meu ver, não tolera os freios criados pelo Código de Processo Civil e muito menos aquêles que êsse diploma adjetivo, para fortalecer sempre mais a supremacia do Fisco, acrescentou aos prescritos da Lei 191, de 1936.

Rejeito a preliminar.

VOTO — 1.ª PRELIMINAR

O Exmo. Sr. Ministro Abner de Vasconcelos. — Rejeito também a preliminar.

VOTO-1.ª PRELIMINAR

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Neste Colégio Judiciário, por mais de uma vez já se admitiu, se me não ergano, o conhecimento de assunto de natureza fiscal objetivado em pedido de mandado de segurança. Para isso, considerou-se insubsistente, hoje, a restrição contida no art. 320, IV, do Código de Processo Civil, por contravir o que vem preceituado no art. 141, § 24, da Magna Carta de 1946, atendendo à conceituação ampla que se tem dado a êsse dispositivo.

Todo e qualquer direito, não amparado por *habeas corpus*, deve ter a proteção do *writ* de que se trata, dês que se apresente com os requisitos de liquidez e certeza, isto é, não dependendo o caso de outra indagação contida naquela que, diante do fato comprovado no petítório ajuizado, caiba ser feita sumariamente, através dos textos legais pertinentes à matéria que se ventila.

Desprezo, pois, a preliminar arguida.

VOTO-1.ª PRELIMINAR

O Exmo Sr. Ministro Sampaio Costa — Sr. Presidente —, a respeito do assunto já me tenho manifestado varias vêzes em votos, aqui, proferidos por ocasião de julgamentos anteriores. No Mandado de Segurança n.º 12, do Distrito Federal, por exemplo, de que fui relator, deixei bem claro o meu ponto de vista. Tratava-se, então, de mandado de segurança contra ato administrativo-fiscal versando matéria de impôsto. Dele conheci por estar compreendido na hipótese prevista na parte final do inciso IV do art. 320 do Cód. de Proc. Civil. Haviam os requerentes sido condenados, em processo administrativo de revisão, a pagar ao Fisco determinada taxa aduaneira. O recurso que interpuseram para o Ministro da Fazenda lhes havia sido indeferido. Restava-lhes, na hipótese, recurso para o Conselho Superior de Tarifas. Mas, para tal, forçoso seria, na forma da lei depositarem previamente as quantias exigidas ou prestarem fiança bancária ou idônea, sob pena de se verem apanhados pelos rigores das prescrições contidas no art. 1.º do Decreto-lei n.º 5, de 1937 que prescrevia:

"Os contribuintes responsáveis ou fiadores que não tiverem solvido seus débitos para com a Fazenda Nacional, nas repartições arrecadoras competentes, uma vez esgotados os prazos estabelecidos nos regulamentos fiscais respectivos, não poderão despachar mercadorias nas alfândegas ou mesas de rendas, adquirir estampilhas dos impostos de consumo e de vendas mercantis, nem transigir, por qualquer forma, com as repartições públicas do País".

Estava-se diante de um caso em que a lei para compellir ao cumprimento da exigência fiscal empregava um modo de execução a que Myrbach denomina política, criando uma verdadeira inibição à atividade profissional, lícita, do contribuinte.

Daí, ter reputado idôneo o recurso ao *writ*, dêle tendo tomado conhecimento.

Mas, nessa mesma ocasião, não circunscrevi meu exame apenas à matéria então em debate. Fui além; apreciei face à Constituição em as disposições constantes do art. 320 do Processo Civil, para concluir que elas não haviam perdido o seu vigor. Sem embargo dos que pensam em contrário, e cumpre assinalar que de respeito ao assunto, por ocasião do referido julgamento apenas os eminentes Ministros Macedo Ludolf e Artur Marinho fizeram restrições, não vejo motivos ou razões para modificar o meu convencimento. Não desejo renovar aqui, todos os argumentos então expendidos, mas apenas invocar alguns, já que, no caso *sub judice*, se debate amplamente a matéria e há mister de fixar o sentido exato e verdadeiro de meu voto.

Em voto proferido então, assim me expressara:

"Há quem sustente que, diante da amplitude da norma contida no art. 141, § 24, da Constituição vi-

gente, as restrições impostas à concessão do mandado de segurança pelo art. 320 do Código de Processo Civil não podem mais prevalecer. Não acompanho esse entendimento. Acho, ao contrário, que as aludidas restrições continuam de pé, em plena vigência, não só porque não estão em conflito com o mencionado texto constitucional, como porque, por assim dizer, o completam.

O princípio estabelecido na norma constitucional em questão é idêntico ao que se continha na Constituição de 1934, art. 113, n.º 33, que criou o mandado de segurança, entre nós. Não é mais nem menos amplo. Basta cotejar os dois textos para chegar-se a essa certeza.

Ora, na vigência desta última Constituição, o Congresso, regulamentando o instituto por ela criado, votou a Lei n.º 191, de 1936, que, logo após, entrou em execução, estabelecendo, no seu art. 4.º as seguintes restrições à concessão do *writ*, que sempre foram aceitas e acatadas por juristas e Tribunais do País, como acordos com o princípio geral estabelecido na Constituição e conformes à natureza e finalidade do instituto:

a) quando se tratasse da liberdade de locomoção exclusivamente; b) no caso de ato de que coulesse recurso administrativo, com efeito suspensivo, independente de caução, fiança ou depósito; c) nas questões puramente políticas; d) no caso de ato disciplinar.

Logo, o disposto no art. 320 do Cód. de Proc. Civil não pode ser tido como colidente com o que preceitua o art. 141, § 24, da atual Constituição...

O Exmo. Sr. Ministro Artur Marinho — V. Exa. me permite um aparte? O art. 4.º da Lei n.º 191 — é exato. Mas não consta a restrição do n.º II do art. 320 do Código de Processo. Este foi explicitamente excluído da Lei n.º 191. Desculpe-me interromper V. Exa.

O Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa — V. Exa. não me interrompe. V. Exa. sempre ilustra o meu voto quando me honra com seus apertes.

“... de vez que outra coisa não é que a reprodução quase fiel do art. 4.º da falada Lei n.º 191. A alteração existente consiste na substituição do inciso III, daquela lei, referente às questões puramente políticas, por outro, que tomou o número IV...”

— é justamente o aparte de V. Exa.

“... e já foi por nós transcrito no começo deste voto”.

Reporto-me a um voto anterior, em que eu assim me manifestara.

“O conteúdo deste último inciso em nada modificou o entendimento já assente em nossa jurisprudência sobre o emprêgo e cabimento do mandado de segurança em matéria fiscal. O princípio nêle esposado é o de, em regra, não permitir-se o *writ* para os casos de impostos e taxas, admitindo-o, como exceção, somente naquelas hipóteses em que a lei fiscal, para assegurar a cobrança, houver estabelecido medidas restritivas da atividade profissional do contribuinte.

A norma é lógica e conseqüente com a índole e finalidade de instituto, criado, como sabemos, para preencher uma grave lacuna de nossa legislação processual e, ao mesmo tempo, evitar os inconvenientes da brilhante, mas por vêzes perturbadora doutrina de Pedro Lessa a respeito da extensão e emprêgo do *habeas corpus*. Com efeito, o impôsto e a taxa, assentando na lei, têm, a seu favor, a presunção de constitucionalidade e de legalidade. Se o lançamento houver sido ilegal ou inconstitucional, tem o contribuinte na ação executiva que lhe fôr movida, a oportunidade e os meios próprios para defender-se, sem lesão irreparável de direitos.

O mesmo, porém, não acontece quando a lei, ou a administração, para assegurar a cobrança da taxa ou do impôsto, recorre a meios coercitivos da atividade profissional do contribuinte, ora lhe cassando ou ameaçando cassar a carta patente, ora lhe proibindo

despachar nas alfândegas suas mercadorias, adquirir estampilhas de impôsto de consumo, de vendas mercantis, transigir com repartições públicas, etc. Nesses casos excepcionais, o recurso ao *writ* é considerado idôneo, não propriamente como instrumento de oposição à cobrança mas como remédio protetor da liberdade profissional coactada ou ameaçada”.

No caso, S. Exa. o eminente Senhor Ministro Relator levantou a preliminar em tese, à feição de uma indicação, porque conclui por propor o cancelamento da restrição.

O meu voto em tese é o que ora acabo de enunciar. Acontece, no entanto, que na espécie, há modificação, porque na espécie se trata de matéria fiscal, em que o recurso depende de caução ou depósito.

O Exmo. Sr. Ministro Artur Marinho — V. Exa. me permite um aparte? Essa é a hipótese da enumeração IV do art. 320. E' outra preliminar. O que está em debate é a enumeração II. Eu compreendo perfeitamente o engano de oportunidade...

O Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa — Mas não há inoportunidade nenhuma, porque, dentro do enunciado e das considerações de seu voto, Vossa Exa. abrangeu todos os incisos da Constituição. E de respeito ao inciso II...

O Exmo. Sr. Ministro Artur Marinho — E' o primeiro que está autorizado pela Constituição.

O Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa — ... já tenho voto proferido neste Tribunal, no mesmo sentido, e em que assim me pronuncio:

“O art. 320, inciso II do Código de Processo Civil proíbe o mandado de segurança quando se tratar de ato de que caiba recurso administrativo com efeito suspensivo”.

E' a hipótese de V. Exa.?

O Exmo. Sr. Ministro Artur Marinho — Essa é matéria da outra preliminar. A matéria da preliminar é a constante do item IV do art. 320 citado — se cabe ou não o mandado quando se tratar de impostos ou taxas, não a questão de recurso com efeito suspensivo.

O Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa — Mas é o que observei, justamente.

O Exmo. Sr. Ministro Artur Marinho — Peço desculpa pela interrupção.

O Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa — V. Exa. não me interrompeu, mas parece que não tive a honra de ser entendido por V. Exa. ou estou completamente equivocado. No voto que acabei de proferir, abordei a questão de cabimento ou não do mandado de segurança em matéria de impostos. Foi justamente a matéria a que me referi. E como V. Exa. se referiu apenas em tese ao cabimento ou não — concedendo V. Exa. cabimento e eu o negando, em tese — e como concluíram, V. Exa. e os demais colegas, por conhecer do recurso, e como tenha eu essa inteligência do inciso diametralmente oposta à de V. Exa. — digo-o com grande pena, pelos dotes de inteligência, de cultura e de acêrto, que sempre verifiquei em V. Excelência —, como V. Exa. tenha pensamento completamente diverso do meu e conhece do recurso, quero mostrar como, em tese, só concedendo mandado de segurança contra atos atinentes a matéria de impostos, quando, para recursar, a parte é obrigada a fiança ou caução, na hipótese, diversa a situação, posso entender dessa maneira e conhecer do recurso em espécie.

O Exmo. Sr. Ministro Artur Marinho — Essa é matéria do art. 320, enumeração II, que é objeto de outra preliminar. Mas como V. Exa. está falando em termos amplos...

O Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa — Então não quero entrar no encaminhamento natural que deve imprimir aos debates V. Exa., na qualidade de Relator, e digo que, em tese, não conheço do mandado de segurança em matéria fiscal senão na hipótese estabelecida no Código de Processo Civil, art. 320, inciso IV.

O Exmo. Sr. Ministro Presidente Afrânio Antônio da Costa — V. Exa. não conhece do mandado?

O Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa — Há engano de V. Exa. Não estou conhecendo ou negando o conhe-

cimento do mandado. E' justamente essa a situação que é preciso distinguir. S. Exa. o Sr. Ministro Relator pôs em debate uma tese de ordem geral.

O Exmo. Sr. Ministro Presidente Afrânio Antônio da Costa — O Tribunal resolve em concreto.

O Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa — Mas quando ia iniciar meu voto em espécie, S. Exa. o Sr. Ministro Relator me advertiu...

O Exmo. Sr. Ministro Artur Marinho — Não adverti — colaborei.

O Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa — ... de que a matéria a abordar seria o conteúdo de outra preliminar levantada por S. Exa. Na espécie, a questão é de conhecer ou não. Se eu negar o recurso, a preliminar será julgada e contra o voto do Ministro Sampaio Costa, que não tomou conhecimento do recurso. Não é precisamente essa a situação, se assim terminar pela colheita de votos. Se V. Exa. põe a debate ou a votos o pronunciamento de cada Ministro a respeito do cabimento em espécie do recurso, aí eu entrarei com algumas considerações sobre a segunda preliminar que irá ser levantada pelo Senhor Ministro Relator, para definir o meu voto.

O Exmo. Sr. Ministro Presidente Afrânio Antônio da Costa — Sr. Ministro Sampaio Costa, eu estou observando que essa preliminar diz respeito ao mérito, ao fundo da causa. Não diz respeito ao recurso propriamente. Não é questão de conhecer ou não do recurso. A preliminar envolve o mérito.

O Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa — A preliminar não envolve o mérito. V. Exa. pergunta se eu tomo conhecimento do recurso em virtude de o mesmo recurso tratar de questão fiscal. Aliás, esta é tese posta.

O Exmo. Sr. Ministro Artur Marinho — Preliminar posta pela impetrada.

O Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa — O que eu não quero, Sr. Presidente, é anteceder o meu voto à ordem natural.

O Exmo. Sr. Ministro Presidente Afrânio Antônio da Costa — V. Exa. aceita ou rejeita a preliminar?

O Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa — Se V. Exa. impõe, terei de dar o meu voto no sentido de que, em tese, só tomo conhecimento de mandado de segurança, em matéria fiscal, quando, para recorrer, o contribuinte tenha sua atividade profissional ameaçada por medida de ordem política, isto é, para compelir o contribuinte a pagar mediante depósito, sob pena de inibição de sua atividade profissional. De forma que dentro destes termos, tomo conhecimento do mandado, mas me parece que o Sr. Ministro Relator vai levantar outra preliminar que, eu sei, se relaciona intimamente com esta.

PRIMEIRA PRELIMINAR — VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Senhor Presidente desprezo a preliminar só com fundamento na lei ordinária: o Código de Processo Civil e o Decreto-lei n.º 5.048, de 22-12-47. O Código afirma que não se dará mandado de segurança quando se tratar de impostos ou taxas, salvo se a lei, para assegurar a cobrança, estabelecer providência restritiva da atividade profissional do contribuinte (art. 320, inciso 4.º); e o Decreto-lei número 5.048 estabelece restrições ao exercício da profissão para aqueles que não pagarem os seus impostos, inclusive o imposto de renda. Não sei, portanto, com que bom fundamento se poderia sustentar a preliminar do não cabimento do mandado de segurança. Não precisaria ir ao direito constitucional para desprezá-la.

O Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa — Dá licença? Foi justamente pela enunciação do voto do Sr. Ministro Cunha Vasconcelos que eu entendi de, na enunciação primitiva do meu voto, dar conhecimento do meu pensamento em relação ao recurso, no que fui de uma certa maneira obstado pelo Sr. Ministro Artur Marinho, porque justamente eu chegaria, no curso do voto, ao conhecimento do recurso. Na espécie, trata-se de matéria fiscal cujo recurso só poderia ser veiculado após depósito, o que redundaria naquela restrição da atividade profissional do recorrente. E porque, no caso, fôsse ventilada apenas a questão da reclamação a que teria direito o requerente com

efeito suspensivo, eu não reputaria essa reclamação em termos capazes de excluir o cabimento do mandado de segurança, porque, evidentemente, a reclamação de que se trata não é um recurso, na sua expressão contenciosa administrativa, recurso de hierarquia, para conhecimento de ato.

Nessas condições, existindo obrigação de depósito prévio e, por conseguinte, ameaça à atividade profissional, eu tomaria, como tomo conhecimento do recurso, ressalvando, porém, o ponto de vista que respeita à obrigatoriedade do art. 320, do Código de Processo Civil, ponto de vista esse focalizado pelo Sr. Ministro Relator e debatido por ele de uma maneira puramente doutrinária, sem que S. Excia. exigisse a sua aplicação imediata ao caso em espécie. Daí eu ter restringido o meu voto àquela preliminar que foi suscitada à feição de uma indicação: São essas as considerações que tinha a fazer para elucidar o meu voto a respeito da matéria.

VOTO — 1.ª PRELIMINAR

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Desprezo a preliminar.

VOTO — 1.ª, 2.ª E 3.ª PRELIMINARES

O Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo — Três preliminares suscita a Fazenda Nacional.

A 1.ª e a 2.ª se apoiam no Código de Processo Civil, art. 320, parte geral e ns. II e IV.

A 3.ª por cuja prevalência tanto se empenha o eminente e atilado subprocurador geral, Dr. Alceu Otacílio Barbêdo, consiste na arguição de que não se pode discutir inconstitucionalidade de lei em processo de rito sumariíssimo como este.

Quanto à 1.ª — da notificação feita ao contribuinte, para recolher o imposto, sabe-se que não cabe recurso administrativo com efeito suspensivo independentemente de caução.

No que se relaciona com a 2.ª — a lei estabelece providências restritivas da liberdade profissional do contribuinte, para assegurar a cobrança.

Com referência à 3.ª a mais digna de apreço, até pelo ardor com que a defende o ilustre Dr. Barbêdo, pondero o seguinte:

O controle judiciário da constitucionalidade das leis e dos atos do Governo há que ser exercido sem delongas danosas.

Em 20 de novembro de 1942, ou seja, meses depois de nomeado juiz da Suprema Corte de Justiça, dos Estados Unidos, discursando em Washington, na Associação Interamericana de Advogados, Robert Jackson frisava, com melancolia, que por defeito de sistema, seu Tribunal viera a declarar inconstitucionais algumas leis depois de terem estado as mesmas em vigor vários anos.

Um comentador da Constituição Brasileira de 1946, o Sr. Pontes de Miranda, escreveu há pouco que

"No mandado de segurança, é contra os princípios e contra o texto constitucional dizer-se que não pode ser apreciada a inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público. Toda questão de inconstitucionalidade é questão de direito e as questões só de direito não fazem incerto e contestável o direito que se examina. Toda incerteza a respeito será subjetiva, — dos juizes e a deficiência momentânea deles não pode ofender a natureza jurídica das situações".

O Supremo Tribunal entende que em mandado de segurança se pode impugnar a constitucionalidade de uma lei.

Nem outra tem sido, aqui nossa orientação.

Rejeito as preliminares.

VOTO — 2.ª PRELIMINAR

O Exmo. Sr. Ministro Armando Prado — Acompanho o voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO — 2.^a PRELIMINAR

O Exmo. Sr. Ministro Abner de Vasconcelos — Senhor Presidente, desprezo a preliminar mesmo porque o Tribunal ainda que com a sua jurisprudência incipiente já tem decidido a matéria resolvendo que a ausência de recurso administrativo não deve servir de obstáculo ao conhecimento do mandado de segurança diante do texto constitucional.

VOTO — 2.^a PRELIMINAR

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Em torno do ponto ora debatido o meu pensamento já é conhecido. Ainda há pouco, no julgamento do Mandado de Segurança n.º 69, procurei acentuar que a Lei 191, transplantada para o Código de Processo Civil, surgira como providência necessária à regulamentação do direito a ser protegido por via do instituto em questão.

Dentro desse entendimento, declarei e torno a declarar que, a meu ver, não pode ter a eiva de inconstitucional o inciso II, do artigo 320 do predito Código, eis que esse dispositivo, como se acha redigido não veio limitar o âmbito daquele direito e apenas regular a maneira de exercitá-lo, por meio do mandado de segurança.

Realmente. Segundo o referido, inciso, o uso do remédio excepcional em apelo não se legitima se o ato incriminado pode ser sustado em seus efeitos, por força de recurso suspensivo, na esfera governamental independentemente de caução.

O que daí resulta, em nada colide com o preceito constitucional, cuja finalidade consiste em amparar uma situação jurídica que se afirma como líquida e certa, mas é preciso que, no sentido legal, haja chegado a oportunidade de se fazer valer, a respeito, a ação do Poder judicante. E é evidente que se impõe a observância da norma apontada, em virtude da qual o ingresso em juízo se dará, apenas, depois de esgotadas regularmente as vias administrativas, tendo-se, para isso em consideração o argumento de que a natureza especial da medida de caráter drástico e violento assim o exige.

E' um remédio heróico, não padece dúvida, a ser aplicado parcimoniosamente, ou seja quando se positive a necessidade indeclinável da ação da justiça, a fim de restaurar o direito violado, ou evitar a realização do mal, cuja ameaça se formalize fundadamente.

Estou, com estas notas escritas repetindo o que tive ocasião de expor ao Tribunal no Julgamento do aludido Mandado de Segurança número 69.

No caso concreto como bem ressaltou o nobre Ministro Relator, segundo o regulamento do Imposto de Renda teria o impetrante direito de reclamação ao Delegado Regional. Isto está perfeitamente previsto no dito regulamento, artigos 155 e 156. Mas essa reclamação não tem, a meu ver, a feição do recurso administrativo, porque pode ser usada visando somente sanar erros ou omissões, referentes aos lançamentos da revisão do imposto.

Recurso administrativo, admissível no caso, seria aquele que, efetivamente, pretendesse abordar a matéria de fundo, visando modificar por esse aspecto o ato administrativo. Mas, em referência, a lei absolutamente não estabelece tal recurso administrativo com efeito suspensivo independentemente de caução ou fiança.

De forma que, estando provada a cobrança do tributo, contra o qual se insurge o impetrante, o único remédio que este tinha para fazer valer o seu direito era mesmo o mandado de segurança.

Assim sendo, não obstante as considerações que havia feito no caso anterior, entendo que deve ser desprezada a preliminar, dada a feição especial a que acabo de aludir.

VOTO — 2.^a PRELIMINAR

O Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Desprezo a preliminar por não ter, a meu ver, qualquer adequação ao caso do lançamento do imposto de renda o disposto na alínea 2.^a, do artigo 320, do Código de Processo Civil que assim está redigido:

“Não se dará mandado de segurança, quando se trata de ato de que caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução”.

Certamente, o Dr. Procurador vislumbrou a possibilidade de fazer vingar a preliminar no artigo 155 do Regulamento, que permite à parte fazer uma reclamação quanto a erro exigente no lançamento. A própria lei distingue “reclamação” e “recurso”. O recurso permite reexame do ato por autoridade superior. No caso da reclamação, nada disto se dá.

VOTO — 2.^a PRELIMINAR

O Sr. Ministro Henrique D'Avila — No caso concreto não restava a parte qualquer recurso com efeito suspensivo, independente de caução, ou depósito. O que estava aberto à parte, era o pedido de reclamação para a própria autoridade — o delegado regional do imposto de renda. Mas esta reclamação não pode ser conceituada como recurso para o efeito do disposto no inciso 2.^o, do artigo 320, do Código de Processo Civil. Portanto, a parte, dirigindo a este Tribunal o presente mandado de segurança não o fez, absolutamente, com inobservância do dispositivo de lei referido, razão por que rejeito, também, a preliminar.

VOTO — 3.^a PRELIMINAR

O Exmo. Sr. Ministro Armando Prado — De acordo com o Sr. Ministro Relator.

VOTO — 3.^a PRELIMINAR

Sr. Ministro Abner de Vasconcelos — De acordo com o Sr. Ministro Relator.

VOTO — 3.^a PRELIMINAR

O Exmo. Sr. Ministro Macedo Ludolf — De acordo com o voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO — 3.^a PRELIMINAR

O Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Sr. Presidente, como juiz de primeira instância tive ocasião de julgar inúmeras questões constitucionais, ou em torno de matéria constitucional. O juiz da instância é a própria Justiça. Não sei, assim, a que vem a preliminar.

VOTO — 3.^a PRELIMINAR

O Exmo. Sr. Ministro Henrique D'Avila — De acordo com o voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO — MÉRITO (Vencido)

O Sr. Ministro Armando Prado — Em matéria de imposto, a Constituição Federal exige duas condições que, no contexto do seu art. 141 parágrafo 34, apareceu na seguinte ordem:

1.^o) Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça;

2.^o) Nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra.

A Constituição anuncia, assim, com meridiana clareza, a precedência da lei tributária sobre a orçamentária. Não era necessário declarar, expressamente, que aquela lei seria prévia.

Bastaria a letra em que se traduz o texto constitucional, para desvanecer quaisquer dúvidas a respeito. Mas, corroborando-a, aparecem os debates que, sobre o assunto se travaram na Assembléia Constituinte e vêm reproduzidos na meritória obra do ilustre Desembargador José Duarte — A Constituição Brasileira de 1946, vol. 3.^o, págs. 77 e seguintes.

Explicando o espírito da disposição, Aliomar Balceiro disse que era tranquilo que o imposto se criara na lei e que o debate se cifrava em saber se, além da necessidade da lei, o imposto, para ser cobrado, em cada exercício, reclamava autorização no orçamento, exclamou o ilustre Constituinte; “mas se é democrática, temos de invocar o princípio que informa a democracia, no sentido contem-

porâneo. A democracia, que herdamos, nasceu... do interesse material que tinham certos povos, as classes dominantes desses povos, de não permitir que, o rei metesse a mão no bolso dessa classe, sem prévia autorização dos seus representantes o que traduziam na fórmula — não há tributação sem representação — Reporto-me ao conteúdo jurídico do orçamento que na opinião hoje mais aceita não é uma lei ou melhor, só é lei no sentido formal não no sentido material. Não pode criar imposto, desde que não é lei, no sentido material... O que se quer é que cada ano, todos os impostos existentes em virtude da lei sejam revistos pelos representantes da nação que, se confiam no Poder Executivo, renovarão a autorização para que, no exercício imediato, esses tributos sejam cobrados”.

O ilustre constituinte Nereu Ramos, encaminhando a votação, justificou o seu voto nestes termos:

“Foi levantada uma questão de ordem pelo Sr. Deputado Mário Mazagão. Realmente, a primeira parte do dispositivo está prejudicada, porque no capítulo da Declaração dos Direitos, votamos o seguinte preceito — Nenhum tributo poderá ser cobrado senão em virtude de lei que o autorize. O dispositivo do § 1.º se compõe de duas partes. A primeira repete e quase nos mesmos termos, o dispositivo aprovado na Declaração de Direitos. A segunda é nova. São dois princípios de que trata o dispositivo: “Nenhum imposto pode ser cobrado ou exigido, senão em virtude de lei especial. Mas esse imposto só deve ser cobrado em determinado exercício quando o orçamento o incluiu como fonte de receita para aquele exercício. De maneira que não quero deixar — é o meu voto — para a legislação ordinária, o preceito. Quero consignar na Constituição, justamente para impedir que, no meio do ano, se crie um imposto e se mande cobrar imediatamente. Quero, repito, que, incluindo o imposto o orçamento determine o ano em que deve ser cobrado”.

Nada mais simples e mais claro e também nada mais consoante com os princípios do Direito Financeiro, vigente entre povos policiados.

Não é lícito portanto, criar imposto para ser colhido no mesmo exercício. Seria a surpresa tributária, que a moral administrativa condena. Para que se possa cobrar o imposto, não basta que esteja incluído no orçamento, documento contabilístico, mero plano de previsão de receita e fixação de despesa, ato-condição que não subsiste sem a pre-existência de lei formal e materialmente elaborada. Só a lei especial, contando as condições em que o imposto há de ser havido, desacompanhada da norma orçamentária, que indica a época da cobrança do encargo, não é suficiente para determinar e legalizar a coleta do tributo. É indispensável a conjugação das duas peças, na ordem em que a Constituição as exige.

De acordo com estes princípios, que encontrou no Direito Financeiro de todos os povos cultos, onde os foi beber a Constituição de 46, o legislador baixou o Decreto-lei n.º 5.844, de 23 de setembro de 1943 que, dispôs sobre a cobrança e fiscalização do imposto da renda. No art. 44, parágrafo único, com larga antecipação, mandou que os impostos adicionais, de que aí tratava, fossem cobrados com o imposto proporcional e que esses adicionais vigorassem nos exercícios financeiros de 1944 e 1945. Para o exercício financeiro de 1946, providenciou, com antecipação e clareza, o Decreto-lei n.º 8.430, de 24 de dezembro de 1945. Com relação ao exercício de 1947, o mesmo não aconteceu. Não houve ato legislativo revigorando o imposto adicional sobre o da renda, de modo que a sua vigência expirou em fins de 1946, com o Decreto-lei que o restaurara, o qual destinando-se à vigência temporária dispensava modificação ou revogação por intermédio de outra lei (Lei de introdução ao Código Civil Brasileiro, art. 2.º) O adicional do imposto estava extinto.

Esta era a situação, quando se deu o advento da Lei n.º 3, de 2 de dezembro de 1946, que orçou a receita e despesa para 1947.

O Sr. Aloísio de Carvalho, Membro da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, em parecer vencido pela diferença de um voto e estampado no *Diário do*

Congresso de 27 de agosto de 1947, pág. 5.193, mostrou, mediante singelo cálculo aritmético que, tanto no concernente ao imposto de renda relativo às pessoas físicas, como no atinente às pessoas jurídicas, a Lei Orçamentária, ou aludia aos adicionais referentes à proteção à família ou ao imposto adicional de renda, simplesmente e, nunca, aos adicionais criados pela Lei de 1944. S. Excia. disse, concluindo, não compreender como, em face de dispositivo assim tão claro, impressionado com o desfalque que representaria para o Tesouro a não cobrança, no exercício, dos adicionais em questão, iriam interpretar a Lei Orçamentária, para mandar colher, em 1947, os adicionais do imposto da renda. A circunstância a que aludo não é decisiva. O que é decisivo é o que está nos arts. 73 § 1.º e 141 § 34 da Lei das Leis.

Pretendendo corrigir todos os erros palpáveis até então praticados, veio já em 29 de agosto de 1947, a Lei n.º 81, a qual, abandonando a forma frisante e imperativa usada pelos Decretos-leis ns. 5.844 e 8.430, que mandavam que os adicionais vigorassem nos exercícios de 1944, 1945, 1946 adotou esta linguagem obscura e ambígua, como que querendo contornar o escolho da retroatividade:

Os adicionais relativos ao imposto sobre a renda de pessoas físicas e de pessoas jurídicas, mencionados na Lei n.º 3, de 2 de dezembro de 1946, que orçou a receita e fixou a despesa para o exercício de 1947 abrangem os criados pelo Decreto-lei n.º 5.844, de 23 de setembro de 1943 nos seus arts. 26, §§ 3.º, e 4.º e 44, parágrafo único, revigorados para o exercício de 1946, pelo Decreto-lei n.º 8.430, de 24 de dezembro de 1945.

Se mandou abranger alguma coisa, é que essa coisa não estava na Lei Orçamentária, tal qual o demonstrava o Sr. Senador Aloísio de Carvalho. E ainda que ali estivesse, nenhuma significação tinha, em face dos textos austeros dos arts. 66, I e II, 73, § 1.º e 141, § 34 da Constituição. Lei orçamentária não exige nem aumenta imposto e fora das duas exceções que a própria Constituição define, não contém, não pode conter, dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados. Uma coisa é votar o orçamento e outra votar os tributos próprios da União (Constituição art. 65, I e II). As leis tributárias, diz o insigne Pontes de Miranda comentando o texto, são inconfundíveis com os orçamentos.

Que valor tem a lei 81, de 1947? Em face dos mandamentos constitucionais, poderia o Congresso legitimar o lançamento de imposto que não podia ser incluído no orçamento, e isso mediante uma lei posterior à sua promulgação?

A exigência de uma lei anterior, para que o tributo possa ser incluído no orçamento não há de ser considerada satisfeita mediante manifestação legislativa posterior, seja qual for o motivo invocado, salvo as exceções previstas no § 34 do art. 141 da Constituição, inaplicáveis à espécie em exame. A não ser assim, inútil seria toda a sistemática traçada pelo legislador constituinte, em relação às leis de meios, como condição inerente aos direitos e garantias individuais asseguradas aos cidadãos. O Orçamento deixaria de ser uno e anual, violando dois característicos que a Constituição lhe fixou imperativamente. Nem mesmo invocando a disciplina das leis interpretativas poder-se-ia chegar àquele resultado não só porque a Lei n.º 81 nada tem de interpretativa como, ainda que o fosse, não poderia ser aplicada retroativamente. A lei não é interpretativa por simples definição. Para que tenha esse caráter, é necessário que esclareça a obscuridade ou dubiedade de uma lei anterior, com a qual, por isso mesmo, faz um corpo só. Quando porém, a lei posterior visa a suprir omissões ou lacunas da lei anterior, retificando-a invocando-a ou estendendo-a, não pode ser considerada interpretativa. É lei nova, sujeita quanto à vigência e efeitos ao regime instituído para as leis em geral. No Brasil, uma lei a que o legislador comunicasse força retroativa, a pretexto de ser interpretativa, será manifestamente inconstitucional porque não se trata de lei retroativa por sua natureza, porém, de lei a que o legislador comunica, por obra sua, força retroativa. A lei n.º 81 não é interpretativa. O que ela traduz é o propósito, aliás francamente declarado nos trabalhos parlamentares relativos à sua elaboração,

de forçar a cobrança do imposto adicional de renda, pela razão política de ser o mesmo julgado indispensável ao equilíbrio orçamentário do exercício financeiro de 1947. A lei edita, pois, um preceito novo, que não estava, que não podia estar na lei orçamentária interpretada.

Concedemos, para argumentar, que a Lei n.º 81 seja interpretativa da lei orçamentária. Há quem entenda que as leis interpretativas retroagem. Ninguém nega porém, que a lei interpretativa se cinge ao âmbito da lei interpretada. Se a lei interpretada não podia criar ou revigorar tributo, não o pode igualmente a lei interpretativa.

Lamento ter que divergir do brilhante voto enunciado pelo Sr. Ministro Relator. S. Excia. apresentou argumentos baseados na prorrogação do orçamento. Argumentar com prorrogação do orçamento é argumentar com exceções.

Não colhe o argumento, não obstante o brilho e o ardor com que foi exposto. O orçamento prorrogado não é orçamento novo. Tanto é isso certo que, prorrogado, não pode ele conter criação de imposto novo.

Prorrogam-se com ele, implicitamente, todas as leis tributárias que ele colheu para a previsão da receita. Aliás, estas leis tributárias não tem outra finalidade que não seja a de se completarem pela lei orçamentária, dentro do nosso regime constitucional. Uma vez aproveitadas, perdem-se, na lei de meios, da qual são apenas uma preliminar indispensável.

A doutrina do eminente Sr. Ministro Relator, que considera a lei orçamentária uma lei material, dando-lhe amplitude completa ou amplitudes, perdoe-me S. Exa. que o diga, afigura-se-me doutrina perigosa. Tanto é isto certo que se reputou necessária a lei. Tanto é isto certo que o próprio Sr. Ministro Relator acabou por declarar que a sua doutrina, consagradora de amplitude tão grande para a lei orçamentária, como lei material, não deve servir de regra.

O Sr. Ministro Artur Marinho — V. Excia. da licença para um aparte?

Não dei uma amplitude tão grande. Se não fôsse o calor do momento, teria sido notado que fiz a seguinte afirmativa: no tocante, à prorrogação de orçamento mostrei que o orçamento prorrogado é lei *ipso jure*, e que se ele contivesse disposição de lei tributária cuja eficácia se esgotasse com o do orçamento, antes de ser prorrogado, indaguei: qual seria a situação da lei tributária? Estaria ou não reconhecido o vigor da lei tributária anterior? Sim. Por força de que disposição? Pela normativa orçamentária. Foi esse o alcance de meu argumento.

O Sr. Ministro Armando Prado — V. Excia. talvez figure a hipótese de um orçamento prorrogado com existência de leis tributárias anteriores.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Agora, quanto a essa amplitude da lei material, não dei o elástico pretendido. Assinalai que só uma lei material pode ter a virtude de validar normas como as das leis tributárias anteriores.

O Sr. Ministro Armando Prado — A hipótese, seria essa, se bem apreendi o pensamento de V. Excia.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Não disse que seria para conter matéria estranha ao orçamento.

O Sr. Ministro Armando Prado — A hipótese seria a de um orçamento prorrogado, com a existência de leis tributárias anteriores, isto é, advindas entre o primeiro orçamento e a sua prorrogação. Mas esta hipótese cai no meu argumento. O orçamento prorrogado poderia, então, criar impostos novos, de acordo com essas leis tributárias anteriores.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Mas se as leis tributárias anteriores se esgotassem?

O Sr. Ministro Armando Prado — Mas se não há leis tributárias entre o orçamento primeiro e o orçamento prorrogado, este prorrogado não pode abranger lei de espécie alguma, não pode criar impostos. E' o mesmo orçamento que se prorroga, quer dizer, leva a prorrogação implícita daquelas leis tributárias anteriores, dentro da sistemática da nossa Constituição.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Permita-me V. Excia. indagar, se possível: que solução daria V. Excia. à hipótese de não ter surgido a lei orçamentária n.º 3 de

1946, quando o orçamento anterior continha a última lei cuja inanidade, ao tempo se sustentava para o fim do ano de 1946? Estaria prorrogada a lei anterior?

O Sr. Ministro Armando Prado — Isto é evidente. Dar-se-ia a prorrogação com as leis tributárias anteriores. Mas a hipótese deve ser afastada, porque, na realidade, não se deu. Tivemos a lei orçamentária n.º 3, sem lei anterior criando o imposto. O imposto estava extinto.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Vou dizer com toda a lealdade; só formulei esta hipótese para assinalar que juristas, entre os quais o douto e sábio Pontes de Miranda, afirmam, de modo absoluto, não haver possibilidade alguma de revigoração de leis tributárias pela orçamentária. Assinalai um exemplo da Constituição, no caso o artigo 74. Nada de afirmativa absoluta. Foi só esse o meu intuito.

Muito obrigado, perdoe-me V. Exa. a interrupção.

O Sr. Ministro Armando Prado — Agradeço a V. Exa. o aparte esclarecedor, e peço licença para continuar a minha exposição.

Dizia eu que o argumento de S. Exa. a meu ver, não colhia. O orçamento prorrogado não é orçamento novo. Tanto é isso certo que, prorrogado não se pode nele conter criação de imposto novo. Prorrogam-se com ele, implicitamente todas as leis tributárias que ele colheu para a previsão da receita. Aliás estas leis tributárias não tem outra finalidade que não seja a de se completarem pela lei orçamentária dentro do nosso regime constitucional...

O Sr. Ministro Artur Marinho — Uma lei orçamentária pode completar uma material sem participar dessa natureza?

O Sr. Ministro Armando Prado — ... dentro da sistemática da nossa Constituição que exige lei tributária. Se a lei tributária não fôr seguida de lei orçamentária, não pode ser cobrado o imposto criado por aquela lei.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Bom, se completa, estou de acordo com V. Exa.

O Sr. Ministro Armando Prado — E' que a nossa Constituição exige as duas peças: a lei tributária e a lei orçamentária.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Isso é clássico e não nego.

O Sr. Ministro Armando Prado — Ouvi V. Exa. citar brilhantes autores; mas há uma preliminar, há uma premissa a ser esclarecida. Era indispensável demonstrar, em primeiro lugar que todos esses ilustres escritores comentavam Constituições, onde houvesse dispositivo idêntico ao da nossa.

O Sr. Ministro Artur Marinho — A francesa antiga era comentada por Duguit. Sabia-se que, no tempo, era preciso que se repetisse a votação de todas as leis tributárias, anualmente. De modo que, o problema apresentava aspecto duplo: as leis tinham que ser revigoradas, não só para efeito de se identificarem, mas para sua própria vida normal. No Brasil não é assim. As leis precisam ser lembradas no orçamento para que se executem, e não conheço lei de sentido formal que possa ter bastante vigor, para obstruir a execução de uma lei de sentido material. Entre nós, o orçamento tem a força de suspender a execução temporária de lei tributária.

O Sr. Ministro Armando Prado — Afirmar que a lei orçamentária é lei material, e que, por conseguinte, pode criar, aumentar ou suprimir impostos, parece-me doutrina perigosa, absolutamente contrária ao espírito e a letra da nossa Constituição, que exige lei tributária anterior.

O Sr. Ministro Artur Marinho — Suprimir, não sei, Tirada uma conclusão da afirmativa de V. Exa. a respeito da supressão. V. Exa. disse em seu brilhante voto, em seu voto notável, que o orçamento é mero ato condicional, é mero ato administrativo etc...

O Sr. Ministro Armando Prado — E' o que está na nossa Constituição.

O Sr. Ministro Artur Marinho — ... tudo com extrema exatidão. Disse que eles repetiam as leis tributárias para que, nessa catalogação, o legislador aferisse da-

quilo o que é ou não necessário repetir. Então poderia suprimir na doutrina sustentada por V. Exa.

O Sr. *Ministro Armando Prado* — Suprimir não. A lei orçamentária não pode suprimir. A lei orçamentária não faz mais que colher o resultado das leis tributárias anteriores para a presunção da receita e fixação da despesa.

O Sr. *Ministro Artur Marinho* — Nesse caso, permita-me, V. Exa. se retifica.

O Sr. *Ministro Presidente Afrânio Antônio da Costa* Peço ao Ministro Arthur Marinho a fineza de deixar o Ministro Armando Prado concluir o seu voto.

O Sr. *Ministro Arthur Marinho* — Falei com a permissão do Ministro Armando Prado, porque meu voto foi mencionado particularmente.

O Sr. *Ministro Artur Marinho* — Não queria que meu pensamento fosse interpretado com engano. Por exemplo: que é perigosa a doutrina de sustentar que o orçamento contenha toda e qualquer matéria.

O Sr. *Ministro Armando Prado* — Lei material criadora de imposto.

O Sr. *Ministro Artur Marinho* — E' nesse sentido que estou colaborando e elucidando. Mas não repetirei mais considerações dessa natureza, porque não me faltará oportunidade de sustentação autônoma, e não em aparte que me foi dado a honra de proferir.

O Sr. *Ministro Armando Prado* — Líquido e certo é o direito do importante de pagar somente os impostos que tenham sido criados por lei especial, segundo as normas do artigo 141, § 34 da Constituição, segundo a qual nenhum tributo será exigido ou aumentado, sem que o estabeleça uma lei anterior ao cálculo orçamentário. A lei 81 é posterior.

Em face do disposto no mesmo artigo 141, § 2.º da Lei Magna, ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

As questões de direito, por mais renhidas que sejam, não tornam incerto e ilíquido o direito. O direito é sempre certo. As interpretações é que variam. Só as questões de fato de apuração intrincada são inibitórias do mandado de segurança. Na hipótese, nada disto acontece.

VOTO — MÉRITO

O Exmo. Sr. *Ministro Abner de Vasconcelos* — A questão constitucional do imposto adicional de renda tomou vulto muito maior do que aquele que a realidade jurídica comportava. Foi porém, o elevado interesse econômico em jogo, que deu ao caso as proporções de relevo que veio a ter.

Na determinação do pensamento jurídico que se procura, quer em face da legislação ordinária e do modo de a interpretar, quer em frente da Constituição vigente, — não se deve perder de vista que os adicionais do imposto de renda provêm de anteriores atos legislativos expedidos em difícil momento da vida política e administrativa do país cujos efeitos se distenderam no futuro.

Prorrogado de forma incompleta em 1946, quando já implantada a ordem constitucional, faltou ao imposto a lei complementar que o permitisse.

A Constituição de 1891, artigo 72, § 30, prescrevia que nenhum imposto de qualquer natureza podia ser cobrado senão em virtude de uma lei que o autorizasse.

Semelhante orientação foi observada pela de 1934, providência essa omitida pela Constituição de 1937.

Nego provimento ao recurso e confirmo a sentença que concedeu o mandado de segurança impetrado.

A de 1946, artigo 741, § 34, reproduziu, sob forma de maior clareza, a disposição de que tributo algum pode ser exigido ou aumentado sem lei que o estabeleça. Consulta, sem dúvida, muito mais ao interesse público que, somente em virtude de lei, sejam criados os impostos e incluídos no orçamento, pois de outro modo poderia dar margem a surpresas.

Está assim afastada da esfera da interpretação a hipótese de dizer-se que o imposto constante unicamente do Orçamento está, na realidade, autorizado por lei. Entretanto, o Orçamento, como lei que o é impede também que as autoridades fiscais ampliem os tributos, saindo dos seus devidos limites, com que igualmente se observará o artigo

141, § 34, da Constituição vigente. Mas este é apenas um dos modos do seu espírito de evitar o arbítrio nos tributos fiscais.

Não há dúvida que condiz melhor com os puros moldes do regime constitucional democrático que a lei prévia discutida e aprove a tributação a ser exigida dos contribuintes o que difere do modo de aprovação do Orçamento.

O projeto de lei orçamentária para 1947 foi confeccionado na forma do artigo 87, n.º XVI, da Constituição atual, pelo chefe interino do Poder Executivo, de então, e aprovado pelo Legislativo já restituído às suas funções ordinárias. Nesse orçamento, constante da lei n.º 3 de 27 de dezembro de 1946, figuram os adicionais de 2% sobre a renda. Verificada posteriormente a ausência de lei que mantivesse o imposto, tal como há vários anos vinha sendo cobrado, o legislador antes de sua execução, pela lei n.º 81, de 29 de agosto de 1947, reafirmou a exigibilidade dos adicionais da lei orçamentária com expressa referência às leis especiais ns. 5.844, de 1943, e 8.430, de 1945, que instituíram o referido tributo de emergência.

Pretende-se por ter inobservado os momentos oportunos, quer pela inclusão do Orçamento sem lei prévia quer pela lei posterior que os ratificou que os adicionais em questão sejam inconstitucionais. Daí, ser líquido e certo, como se alega, o direito de não os pagar. Os dispositivos das leis orçamentárias podem ser aplicáveis em qualquer época do ano sem que importe constrangimento para os contribuintes sobretudo quando não lhes causa surpresa, em vista de sua exigência nos exercícios anteriores.

Não se pode, contudo, negar no caso a omissão da lei prévia. Entretanto, não posso fulminar de inconstitucional um tributo que vem do passado, porém que tendo entrado lacunosamente no Orçamento, lei posterior validou a cobrança, ainda por ser feita. Julgo ser impróprio falar-se em lei inoperante, devido à irretroatividade, porque as leis fiscais são de ordem pública e, como tal, operam com força retroativa, como é corrente em direito.

Não se trata propriamente de lei retroativa, porque a lei fiscal, no período a que se destine distende-se, por sua qualidade intrínseca a todo o ano, abrangendo as três fases do tempo, — passado, presente e futuro. Assim, dentro do exercício financeiro, nada impede que o tributo tenha aplicação integral.

E quando a tudo isso faltasse motivo de convencimento jurídico, esta outra consideração, que envolve sentido constitucional, concorreria para intensificar a convicção.

E' que o mesmo invocado artigo 141, § 34 parte final, da Constituição, prevê a hipótese que ressalva a lei de imposto, ainda quando não incluído nas verbas orçamentárias.

E' fora de contestação por estar na consciência geral, que foi a crise econômica e financeira sobrevinda ou aumentada pelo estado de beligerância, o que prova a sua temporariedade, o que ocasionou a criação dos adicionais do imposto de renda. Foi, esse o motivo que inspirou os Decretos-leis ns. 5.844 e 8.430. Como perdurassem os efeitos da causa que os determinou, agravados pela situação mundial que mais parecia, como ainda hoje parece tempo de guerra, a lei 81, de 1947, sem forçar o texto constitucional e o seu sentido, está justificada, legitimando a cobrança dos adicionais impugnados. Além disso, como lei de índole especial, juridicamente contem porânea da lei orçamentária, a nuance de não ser primeira na ordem do tempo, não deve servir de fundamento a uma interpretação fulminante, que prive o tesouro de uma alta contribuição fiscal, em época de acentuada crise política, econômica e social.

Para assim concluir, o Juiz não se deve apegar com rigor a aspectos simplesmente doutrinários da ciência de interpretação das leis, ou de restrição formal dos textos, para infirmar decreto legislativo.

Deve voltar-se, como ocorre na espécie, além do lado estritamente jurídico para o profundo sentido que as leis tenham, como a finalidade os seus altos objetivos, o destino superior a que visem e a verificação dos seus efeitos na estabilidade da vida política do país e do seu equilíbrio financeiro e administrativo, que interessa a todos os cidadãos.

Para este modo de orientação do espírito, o julgador encontra o mais justo apoio na própria norma legal. E' a Lei de Intr. do Cód. Civil, no artigo 5.º, que o prescreve:

"Na aplicação de lei, o Juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum".

Em face, pois, da lei orçamentária para 1947, da lei n.º 81, que prolongou a exigibilidade do tributo, e da Constituição nada tem de líquido e certo o direito alegado pelo requerente.

Consequentemente dou provimento ao recurso para julgar improcedente o mandado de segurança.

VOTO — MÉRITO

O Sr. Ministro Macedo Ludolf — Está perfeitamente evidenciado que, em face do sistema adotado em nossa Magna Carta, nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nem será cobrado, em cada exercício, sem prévia autorização orçamentária.

No caso configurado, trata-se da taxa adicional ao imposto de renda, que fôra criada para vigorar nos exercícios de 1944 e 1945, ficando revigorada para o ano de 1946. No curso deste, e porque aquela taxa viesse em cobrança durante três exercícios consecutivos, naturalmente resultou ser a mesma incluída, com as devidas discriminações, no orçamento então elaborado e votado para ter eficácia em 1947.

Sustenta-se que essa cobrança tornou-se inconstitucional, porque a inclusão do tributo na lei anual transata se verificara na ausência de disposição que a permitisse, dês que os decretos-leis, anteriormente baixados a respeito, tiveram a sua vigência dentro do limite de tempo nêles marcado.

Quanto ao fato em si, não há que rebater a assertiva. Mas, por outro lado, ocorre uma circunstância de alta relevância que deve logo ser traduzida à colocação ou seja que, de qualquer modo, na criação do tributo em controvérsia precedera ao aludido orçamento de 1947, em cujo bojo a fixação da despesa operou-se, como se impunha, em vista da previsão de receita que o mesmo tributo possibilitava juntamente com os demais.

Abstraído o interesse de maior monta que daí deflui, indistintamente, para o erário público, interesse substanciado na necessidade do equilíbrio orçamentário da União, cumpre perquirir se a Lei n.º 81, de 29 de agosto de 1947, teve a virtude de tornar escorreita, ou melhor, revestida de legitimidade a cobrança da taxa adicional em foco.

Essa lei — bem se percebe de seu contexto — surgiu com o propósito incontestável de prorrogar a situação tributária emergente dos decretos a que fêz menção, declarando, expressamente, que os adicionais relativos ao Imposto Sobre a Renda, incluídos na lei que orçou a receita e fixou a despesa para o exercício de 1947 — abrangem os criados por aqueles documentos citados.

Quer isso dizer, por outras palavras, que ficou restaurada, segundo havia acontecido em relação a outro exercício passado, a exigência da taxa questionada, cuja cobrança já autorizara a pré-indicada lei anual, correspondente ao dito exercício financeiro de 1947, conforme atrás se patenteou.

Ora, essa Lei 81, por seu conteúdo e finalidade, não pode deixar de ser considerada como lei tipicamente tributária, tal seja a que se refere o artigo 141, § 34, da atual Constituição, em cujo dispositivo a sua existência figura como requisito indispensável no referente à exigência do ônus fiscal.

Ratificando a previsão da receita no orçamento, a qual, aliás, tem força executória para o efeito de cobrança — aquela lei tributária veio à luz ainda no curso do ano financeiro a que se prende a sua sanção; manifestou-se assim, o poder legislativo, no solene pressuposto de, explicitamente legitimar a mesma cobrança, ainda antes de efetuada ou consumada.

A tal diploma legal, todavia, acoima-se de inconstitucional, sob a alegação de que transgredir o inciso da nossa Lei Suprema, regulador da matéria (cit. art. 141, § 34).

Encarando este aspecto, que encerra seguramente o ponto nodal da argumentação desenvolvida a prol da pretensão do impetrante, o douto Themístocles Cavalcanti emitiu substancioso parecer em defesa da Fazenda, já divulgado, no qual demonstra o infundado da conclusão a que chegaram ilustres cultores do Direito, quer advogados, quer magistrados, no tocante à afirmativa de que a malsinada Lei 81, é inoperante, porque visa, dizem eles, retroagir nos seus efeitos.

Em primeiro lugar, como justamente se tem pôsto em destaque, é de ver que não há na nossa Carta política, vedação de leis retroativas, podendo estas, portanto, atuar em atinência a situações pretéritas ou em curso, contanto que não prejudiquem o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (Constituição, artigo 141, § 3.º).

Tais hipóteses, todavia, se acham fora de qualquer cogitação aqui, diante da matéria postulada — não obrigação de pagar o tributo, eis que inconstitucional a maneira por que foi êle exigido do contribuinte.

Neste passo, de logo vem a pêlo frisar o enunciado de que o debatido preceito da nossa Lei Maior (artigo 141, § 34) deve ser interpretado dentro do princípio, hoje tido como pacífico no campo de direito fiscal, de que as leis criadoras de impostos ou tributos cabem ser baixadas no curso de determinado exercício financeiro, abrangendo a êste em sua totalidade, dês que não pode ficar cindido, por óbvias razões de ordem administrativa condizentes com a garantia dos meios ou recursos necessários à satisfação da despesa pública.

O ilustre Dr. Themístocles Cavalcanti, em seu trabalho a que me reportei, procurou ilustrar as suas considerações com o ensinamento ministrado pela melhor doutrina estrangeira, a que, entre nós, se filiou o insigne Carlos Maximiliano, em sua conhecida obra — "Direito Intertemporal ou Teoria da Retroatividade das Leis."

Pos essa doutrina, de feição por assim dizer universal, deduz-se que, na espécie, não há positivamente que falar em retroação, eis que não se vislumbra o fato pretérito que o Fisco pretenda alvejar, caracterizando-se, ao revés, aquela denominada *situação em curso*, sobre a qual as leis novas têm efeito imediato, por força do interesse supremo do Estado.

E' essa uma concepção que, na vida atual, avulta cada vez mais, atendendo a que os governos, sempre assombrados com os múltiplos obstáculos que imprevisamente se antepõem à sua ação, sobretudo os de ordem financeira — precisam ter à mão, com o beneplácito do Parlamento, o instrumento capaz de conter, em dadas ocasiões, a *deblacle* que se avizinha.

O contribuinte é então conclamado a fornecer o seu quinhão, de jeito a que as coisas se reequilbrem como fôr imprescindível, em benefício da comunidade.

Na hipótese discutida, há uma particularidade já acenuada e que deve sempre estar presente. Refiro-me à preexistência de uma lei orçamentária, autorizando a cobrança do imposto, cuja obrigatoriedade se legitimou pela feitura de outra lei especial, baixada em observância à norma constitucional.

Tal lei carecia de ser expressa, como foi, mas não propriamente anterior à previsão orçamentária, pois essa exigência não é formal e absoluta no texto da invocada Magna Carta, a que se dá aplicação — subentende-se, apenas, para a generalidade dos casos.

Pode, pois, êsse texto ser deduzida, porque, além de constituir uma inteligência que plenamente se amolda aos ditames da boa doutrina que ficou esposada, é certo que a controvérsia em solução assume feição *sui generis*, de vez que, em verdade, a taxa impugnada já estava criada e foi apenas revigorada, depois de incluída em orçamento, com o que também se atendeu a outro requisito, dentre os dois únicos definidos no inciso constitucional, diante dos quais se torna sacramentada, em definitivo, a cobrança de qualquer tributo.

Aliás, cumpre notar que, segundo princípio dominante, a arguição de inconstitucionalidade é de ser acolhida pelo Judiciário somente quando, em determinada hipótese concretizada, resulte manifesta e irrecusável. Isso está fora de qualquer cogitação, à vista daquelas circunstâncias, de fato e de direito, peculiares à situação tributária focalizada,

as quais ficaram devidamente realçadas na explanação que acabo de produzir, em amparo absoluto da atuação fiscal.

Por tudo, reconhecendo como legítimo o ato atacado, dou provimento ao recurso, para cassar mandado de segurança concedido.

VOTO-MÉRITO

O Exmo. Sr. Ministro Sampaio Costa — Sr. Presidente, a questão fundamental posta a debate e julgamento resume-se em saber se é ou não legítima a cobrança de adicionais ao imposto de renda, relativos ao exercício de 1947.

A decisão recorrida reputou-a ilegítima por assentar em disposições de leis inconstitucionais, e, daí, haver concedido Mandado de Segurança em favor do recorrido, a fim de que não venha o mesmo a ser molestado com a exigência fiscal do pagamento do referido tributo.

Os fundamentos que apresenta o digno e culto prolator da decisão são, em síntese, os seguintes: — que a Constituição, art. 141, § 34, exige dois requisitos essenciais para a validade e cobrança do tributo: a) a sua criação por lei; b) a sua inclusão no orçamento; que não ocorrendo conjuntamente essas duas circunstâncias, não é passível considerá-lo legítimo e sim inconstitucional, ressalvadas, apenas, as hipóteses de tarifa aduaneira e de imposto lançado por motivo de guerra, hipóteses essas estranhas ao caso em exame. Ora, argumenta o ilustre magistrado, embora se pretenda que os adicionais em questão tenham sido incluídos na lei orçamentária n.º 3, de 1946, para vigência em 1947, não houve lei criando tal tributo para o exercício de 1947, pois as anteriores (refere-se aos Decretos-leis ns. 5.844, de 1943 e 8.430, de 1945) eram leis destinadas à vigência temporária e que tiveram a sua obrigatoriedade limitada ao tempo que os seus dispositivos indicavam. Logo, faltando a lei criadora do tributo, antes que o mesmo houvesse sido incluído no orçamento, não há como legitimar e permitir sua cobrança, de vez que a Lei n.º 81, de 1947, baixada posteriormente à lei do orçamento é inconstitucional por contrariar de frente os arts. 73, § 1.º, e 141 § 34, da Lei Suprema.

— Procedem os fundamentos e respectiva conclusão?

Cumpra examiná-los detidamente, pois que a questão é de altíssima relevância, não simplesmente pelos vultosos interesses patrimoniais que envolve, mas sobretudo porque nela estão em jogo preceitos novos de ordem constitucional, cuja vera inteligência precisa ser fixada.

Assim o fazendo, verifico, em primeiro lugar, salvo equívoco, que a razão precípua da impugnação do falado imposto adicional resulta de interpretação dada aos arts. 141 § 34 e 73 § 1.º, da Constituição, segundo a qual o tributo só se poderá considerar legítimo e cobrável ocorrendo conjuntamente essas duas circunstâncias: 1.ª, ser criado por lei especial; 2.ª, depois de criado, ser incluído no orçamento.

Se criado, mas não incluído no orçamento, não será cobrável, porque a lei de meios não autorizou a cobrança; se incluído no orçamento, mas não criado por lei especial, anterior, não se poderá exigí-lo, porque embora tenha sua cobrança autorizada, lhe falta existência válida, que só se configura através de lei especial criadora e que deve anteceder sempre à lei orçamentária.

— Essa interpretação é absolutamente precisa e irrefragável?

— Vejamos.

Rezam os referidos preceitos constitucionais:

“Art. 141, § 34. Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra”.

“Art. 73, § 1.º A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados...”.

O exame do conteúdo do primeiro dos textos transcritos revela a existência de duas normas que se conjugam, é certo, mas que disciplinam situações diferentes. A primeira diz respeito à própria existência do tributo, à sua criação e pontencialidade, à sua configuração legal, vali-

dade jurídica, estabelecendo que só a lei lhe pode dar origem e autoridade: — “nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça”; a segunda regula a possibilidade de cobrá-lo, em cada exercício, exigindo, para tal, prévia autorização orçamentária: “nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra”.

Releva notar, desde logo, que nenhuma das duas normas contidas no corpo da disposição que se aprecia, nem outra qualquer da Constituição, requer, como condição indispensável para a legitimidade e exigibilidade do tributo, que ele seja criado através de lei especial e que essa lei seja anterior ao orçamento que autorize a sua cobrança. Certo que a boa prática, fundada na doutrina, aconselha a assim proceder, mas não há exigência formal nesse sentido. O que a Constituição determina de maneira categórica é que todo tributo tenha assento em lei e que a sua cobrança, em cada exercício, só se faça mediante prévia autorização orçamentária. O preceito é, aliás, uma decorrência da forma democrática de governo, que abraçamos, em virtude da qual todo poder emana do povo e que só este, mediante seus legítimos representantes pode exercitar essa altíssima e grave atribuição de criar imposto e determinar a sua arrecadação.

Assim, desde que haja lei vigente estabelecendo o tributo e, outrossim, haja no orçamento autorização para cobrá-lo, não há como indagar da natureza da lei criadora do tributo, se especial ou não, como assim da época da promulgação destas, para reconhecer ou negar a constitucionalidade da mesma e, em consequência, a do tributo e sua cobrança. E não há, porque a inconstitucionalidade das leis e dos atos somente pode ser declarada quando umas ou outros ferem de maneira inofismável e manifesta preceitos da Constituição. Não bastam meras suposições doutrinárias ou dúvidas simples e contestáveis.

De relação às leis, especialmente, faz-se mister que ocorra uma forte, clara e evidente antinomia entre o seu texto e o texto constitucional, dado que a favor da lei milita sempre a presunção de legitimidade. E’ a lição da doutrina e o pronunciamento uniforme da jurisprudência. E’ que, como bem adverte eminente publicista, “as Constituições não são repositórios de doutrinas, mas instrumentos de governo”. Todos os comentadores americanos, acentua Carlos Maximiliano, empregam as palavras “*beyond all reasonable doubt*” para justificar o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma lei. E refere o mesmo grande constitucionalista pátrio: “há tanto escrúpulo da parte do Poder Judiciário norte-americano em atacar qualquer ato do Congresso, que em 1904 Blackburn Esterline, em artigo publicado pela *American Law Review*, pág. 21, apontava apenas dezenove atos legislativos declarados inconstitucionais pela Corte Suprema; Watson afirma que até 1910 não atingiram ao número vinte e cinco (op. cit. nota 60, pág. 1.192)”, citando, após, uma nota da obra de Charles Beard *American Government and Politics*, ed. rev. de 1915, onde este publicista depois de acentuar que a Corte Suprema não tem declarado inválidos muitos atos do Congresso conclui: “Portanto, o Poder Judiciário, em cada período de cinco anos e cinco meses, fulminou uma lei federal, na média, como incompatível com o estatuto básico”.

No caso julgando verificar-se o seguinte: — que o imposto adicional em causa foi inicialmente criado pelo Decreto-lei n.º 5.844, de 1943, para vigorar nos exercícios financeiros de 1944 e 1945, e que antes de terminar sua vigência, foi revogado pelo Decreto-lei n.º 8.430, de 1945, para vigor no exercício financeiro de 1946. Neste último ano porém, nenhuma providência constante de lei especial foi tomada no sentido de revogar, para o exercício de 1947, o mesmo imposto. No entanto, o Congresso, ao votar a lei orçamentária n.º 3, de 2 de dezembro de 1946, dispõe:

“Art. 2. A Receita será realizada mediante a arrecadação dos tributos, rendas, suprimentos de fundos e outras contribuições ordinárias e extraordinárias, na forma da legislação em vigor, e das especificações do “Anexo n.º 1, sob os seguintes grupos: etc.” E, no anexo discriminou e previu o quantum do aludido imposto, fazendo referência expressa aos já falados Decretos-leis ns. 5.834, e 8.430 como fontes básicas da previsão. E, como logo em seguida, surgissem dú-

vidas, o Congresso, para saná-las, votou, depois mas ainda no curso do exercício financeiro de 1947, a lei n.º 81 que estabelece *verbis*:

“Art. 1.º Os adicionais relativos ao imposto de Renda de pessoas físicas e de pessoas jurídicas mencionadas na Lei n.º 3, de 2 de dezembro de 1946, que orçou a receita e fixou a despesa para o exercício de 1947, abrangem os criados pelo Decreto-lei n.º 5.844, de 23 de setembro de 1943, nos seus arts. 26, §§ 3.º e 4.º, e 44, parágrafo único, revigorados para o exercício de 1946, pelo Decreto-lei n.º 8.430, de 24 de dezembro de 1945.

Art. 2.º Revoga-se as disposições em contrário.

Vê-se, destarte, em primeiro lugar que, embora as disposições legais em que assentava o imposto não houvessem sido revigoradas para o exercício de 1947, por meio de lei especial anterior ao orçamento, a lei orçamentária para 1947 as consignou como pontos básicos da previsão, enunciando a rubrica geral do imposto de renda e de maneira precisa, taxativa, o adicional ao mesmo imposto inclusive o seu *quantum*.

Argumente-se que isso não basta, dado que o imposto só pode ser criado ou revigorado por lei especial, e não lei orçamentária, servindo esta lei apenas para autorizar a cobrança de imposto já criado, pois que os não criados não podem ser cobráveis ainda mesmo que autorizada a cobrança, face ao art. 141 § 34, 1.ª parte, da Constituição.

O argumento impressiona, mas, não procede em todos os seus pontos. Não há negar que o imposto só é válido quando criado por lei. Mas, como já vimos, a Constituição não exige de maneira expressa e categórica lei especial, fala apenas de lei. Ora, o orçamento é uma lei formal, *sui generis* de duração prevista, como querem uns, mas não deixa de ser uma lei de caráter especial, e também de sentido material, como entendem outros, ou de previsão de receita necessária para cobrir as despesas orçadas para o exercício e com força executiva como observa Jèze (Cours de Science de Finance Théorie Générale du Budget).

Embora a prática e a doutrina não aconselhem, a Constituição não proíbe de maneira formal que o orçamento revigore tributo já criado.

Diz-se que êsse entendimento é falho porque posterga o princípio contido no art. 73, § 1.º da Constituição e relega à inutilidade a primeira parte do inciso 34 do art. 141 da mesma Lei Suprema. Tal, porém, não acontece, a meu ver. Em primeiro lugar, porque o que o art. 73 § 1.º citado proíbe é que a lei do orçamento contenha dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados. E' regra imposta para coibir o vício abusivo de inserir no orçamento disposições de natureza diversa das finalidades de lei de meios, vício êsse que floresceu entre nós com extremo desembaraço e que se denominava cauda orçamentária onde vinham subrepticamente disposições de caráter permanente, as mais extravagantes e absurdas. A criação ou revigoração do imposto não pode ser considerada matéria estranha à previsão da receita, pois que esta assenta nos tributos criados. Já Rui Barbosa, em seus Comentários à Constituição Federal Brasileira, afirmava de respeito ao orçamento: — “A receita é o imposto. E a administração não pode cobrar o imposto, sem orçamento, que o *taxe*”. — Em segundo lugar, porque, de referência à primeira parte do inciso 34 do art. 141, o princípio ali estabelecido não está subordinado ao contido no da segunda parte do mesmo inciso que de uma certa maneira, está subordinado ao primeiro. O equívoco está justamente em conjugar os dois dispositivos ligando-os intimamente quando na verdade êles disciplinam e estatuem situações diferentes, como já acima acentuei. O que se colhe da letra e do espírito dos textos constitucionais citados, como uma imposição, é apenas isto: — a) que todo tributo seja criado por uma lei; b) que nenhum tributo seja cobrado em cada exercício sem que a lei orçamentária autorize a cobrança; c) que a lei orçamentária não pode conter, em seu contexto, matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa. A infringência dessas regras impositivas é que fulmina de inconstitucionalidade o tributo, a sua cobrança ou a disposição estranha condenada, conforme o caso.

Ora, não se pode de boa fé contestar que a lei orçamentária n.º 3, de 12-1946, autorizou a cobrança do adicional ao imposto sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas tomando como base da previsão as disposições criadoras e revigoradoras do mesmo adicional, constante dos Decretos-leis ns. 5.844 e 8.430. Também não se pode negar que quando foi votada e promulgada a referida lei de meios, as faladas disposições dos citados decretos-leis ainda não tinham perdido a sua vigência, o que só ocorreria a 31-12-46. Esta última circunstância leva à certeza de haverem os legisladores entendido que bastaria se manifestarem, como o fizeram, de maneira explícita e pormenorizada sobre o tributo em questão na lei de meios, para que tal manifestação fôsse tomada como deliberação de revigoração da vigência daquelas disposições para o exercício de 1947.

Releva ponderar que se tratava de pôr em prática uma Constituição nova com a contingência de fazê-lo dentro de um prazo exíguo pois, que votada a Constituição de 18 de setembro de 1946 e antes do Poder Legislativo poder iniciar sua função ordinária, teve, ainda reunido em assembléia constituinte, de desempenhar função delicada e grave, qual a de eleger o Vice-Presidente da República, e depois, separado em Câmara e Senado, organizar-se regimental e administrativamente. Diante dessa certeza e dos termos explícitos constantes dos textos da Lei Orçamentária n.º 3, de 1946, entendo que os dispositivos criadores do imposto em causa foram revigorados por ela. Mas não é só. Adveio depois, a Lei n.º 81.

Ora, quer se pretenda tomar esta lei como uma lei interpretativa da lei orçamentária, quer simplesmente como revigoradora do imposto, — imposto que, aliás, não era novo, mas, de há muito, incorporado e figurante na nossa legislação tributária — não há como contestar face às circunstâncias expostas, seu império e validade para reger a situação em debate.

Não se venha, nesta última hipótese, com o argumento de retroatividade, pois que, no caso, não há retroatividade alguma.

E' sabido que as leis de direito público têm aplicação imediata e o direito financeiro é uma subdivisão do direito público.

O Egrégio Supremo Tribunal Federal precisamente em matéria de imposto de renda, já tem tido oportunidade de apreciar questões de direito intertemporal e decidir pela improcedência da alegação de irretroatividade.

Relatando o recurso de agravo da União à sentença do Juízo Federal de Minas, favorável ao Desembargador Luciano de Sousa Lima, o provento Ministro Carvalho Mourão, invocando Gabba, doutrina:

“Outra é a lição da doutrina corrente, que tem sido consagrada constante e reiteradamente, pelos Tribunais dos povos cultos, a saber: que as leis que têm por objeto a Constituição política do Estado, bem como os direitos e deveres dos cidadãos para com o Estado, aplicam-se imediatamente, mesmo aos fatos existentes. (Gabba, op. citado).

De tal natureza são as leis, mesmo ordinárias, que regulam as prestações devidas pelo cidadão ao Estado, quer em serviços pessoais quer em dinheiro (Obrigação do Serviço Militar, Impostos, Taxas).

Tal aplicação imediata não quer dizer certamente que as leis novas desta natureza alcancem os “fatos consumados” no domínio da lei anterior revogada ou alterada, se não que se aplicam aos atos e fatos, aos quais a lei anterior não houver sido ainda aplicada ou ainda não pudesse ter sido aplicada por ainda não ter chegado o tempo de aplicá-la, antes da lei nova.

Tratando-se, especialmente, das leis reguladoras do serviço militar, de impostos e de taxas, adverte o insigne mestre italiano, logo depois de sustentar que elas se aplicam imediatamente:

“Sempre que, s'itende bene, la legge anteriore non fosse ancora stata applicata, o non fosse ancora stata applicata, o non fosse ancora venuto il tempo di applicarla alle persone, o agli affari o interessi di che si tratta, prima che si tratta, prima che le leggi nuove entrassero in vigore”.

O erúdito e brilhante professor Sá Filho, em seus *Estudos de Direito Fiscal* pág. 17 ed. de 1942 depois de acentuar que a jurisprudência do nosso Excelso Pretório tem sido no sentido de afirmar que as leis do direito público não violam direitos adquiridos citando a respeito vários acórdãos assinala "o caso de comerciantes desta praça que invocando o § 3.º do art. 11 da Constituição de 1891, considerava inconstitucional a selagem dos stocks de mercadorias, constituídos antes da lei, por entenderem que, sob censuras de retroação, o imposto só poderia alcançar as oferecidas ao consumo, em data posterior à lei" e prossegue: "o acórdão n.º 4.859 de 11 de agosto de 1926, relatado, brilhantemente pelo saudoso Ministro Heitor de Sousa, e assinado unanimemente, repeliu a argüida inconstitucionalidade:

"Considerando que mesmo que as preditas isenções e imutabilidade houvessem sido reconhecidas aos agravantes em lei precedente a lei nova poderia cassá-las, porque tais favores, são meras concessões do Estado, sempre revogáveis *ad-libitum* do legislador atento a natureza dos objetos sobre que recai:

Considerando que os privilégios de não pagar determinados impostos ou de pagá-los somente em certa medida ou proporção, fora do caso de terem sido outorgados naquela situação contratual, são momentâneos e temporários, não podendo, sem importar exclusão perpétua do direito que o Estado tem de exigir contribuições no interesse público, prevalecer permanentemente;

Considerando que assim se tem entendido sempre no direito e na jurisprudência do nosso e dos demais países cultos".

Ora, a Constituição requer, como vimos, para a validade da cobrança dos tributos esses dois elementos; ter sido o tributo criado por lei; ter sido a cobrança autorizada previamente pela lei orçamentária. No caso existe lei criando ou revigorando o tributo e existe autorização orçamentária para a cobrança. Os requisitos constitucionais acham-se satisfeitos, não sendo possível desprezá-los, para exigir, em nome do pacto fundamental, mais do que ele recomenda.

A lei n.º 81 foi promulgada no curso do exercício financeiro de 1947, sendo inteiramente procedentes as afirmativas do eminente Sr. Themistocles Cavalcanti, com apóio numa torrente de publicistas, de que as leis tributárias podem ser aplicadas ao exercício em curso, sem que haja retroação.

Vale a pena, pela precisão com que se ajusta ao caso *sub-judice*, relembra as opiniões de Carlos Maximiliano, (Direito Intertemporal ou Teoria da Retroatividade das Leis) e de Paul Roubier, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lyon (Les lois dans le temps Théorie dite de la non-retroactivité de lois) invocadas pelo exímio representante do nosso Ministério Público Federal, jurista de renome e autor de festejadas obras de direito, notadamente administrativo.

E ensina o primeiro:

"Normas positivas concernentes aos tributos sobre situações ou estados de fato, no tocante à taxa respectiva, às isenções e ao lançamento, abrangendo ano em curso. Assim acontece quanto ao imposto territorial, ao predial e sobre salários, pensões, rendas, lucros industriais, comerciais ou agrícolas. Regem um estado de fato contínuo; por isto o atingem pela duração do exercício financeiro; alcançam os renditos do ano corrente. Não há, no caso retroação, *factum praeteritum alvejada pelo Fisco*; porém, situação em curso";

Doutrina o segundo:

"Le caractère de tous ces impôts est qu'il sont assis, non pas sur un fait qui s'accomplit en un moment de la durée, mais sur non état fait continu, destiné à se prolonger sur une certaine période de temps et ils atteignent cet état de fait pour la durée d'une année; mais, l'année suivante, situation se continue encore, une nouvelle perception aura lieu: de telle sorte, en définitive, que l'impôt est assis sur un état de fait

continu pour un an, et est susceptible de se renouveler indéfiniment pendant les années qui suivront.

Dans ces conditions il est clair qu'une loi nouvelle qui vient modifier le régime de ces impôts quant à leur taux, ou à leur mode d'établissement, ou aux exemptions possibles, s'applique sans rétroactivité à tous les impôts de l'année en cours: car il n'y a pas *factum praeteritum*, il y a seulement une situation en cours sur laquelle les lois nouvelles ont un effet immédiat.

C'est la raison pour laquelle la loi de 5 décembre 1925, qui instituait des majorations d'impôts directe pour l'année en cours, n'était pas, quoi qu'on en ait dit, rétroactive. Sans doute, ces impôts nouveaux évalent tardivement établis, et on ne saurait recommander au législateur, comme de bonne politique, d'attendre la fin de l'année pour bouleverser le montant des impôts réclamés aux contribuables, mais li n'y avait pas rétroactivité de la loi".

Alega-se que quando a Lei n.º 81 foi promulgada o lançamento já havia sido feito, resultando daí uma situação jurídica perfeitamente definida, que não pode ser alterada pela nova lei. Invoca-se a teoria sustentada por Gastão Jêze sobre a natureza e regime jurídico do crédito fiscal, sobre o fator gerador do imposto e o ato jurídico criador do crédito fiscal. Essa teoria de construção inteligente sofre impugnação de tratadistas eméritos que sustentam nascer o crédito fiscal da simples conjunção dos elementos: existência de tributação prevista em lei e existência ou realização do fato ou ato tributável.

A teoria de Jêze — como acentua Carlos da Rocha Guimarães, brilhante advogado do nosso fóro ao anotar o trabalho do mesmo autor, publicado a respeito, — busca, a todo momento, inspiração no direito penal e faz apêlos frequentes a exceções mostrando-se particularista e pouco eficiente como explicativa da realidade jurídica. E observa:

"O imposto de renda, em muitos casos, é retirado na fonte pagadora da renda, sendo recolhido depois, nessa base, aos cofres públicos. Pode-se falar em lançamento pela autoridade pública? Há toda uma gama de casos em que o funcionário intervém um pouco menos ou um pouco mais, em que o lançamento não é um ato necessário, mas possível de ser ou não efetuado mediante fiscalização *a posteriori*".

Um direito que para se dizer líquido e incontestável busca, como ponto de apoio; construção doutrinária contravertida não pode ser amparado pelo mandado de segurança.

Hoje, o tributo não é mais aquela coisa odiosa e punitiva imposta pelo príncipe em favor de sua bolsa. É uma obrigação, um dever requerido pelo Estado aos cidadãos, a fim de que sejam providos os meios necessários à sua finalidade que é promover o bem público e atender às necessidades coletivas. Seu conceito subiu alto nos regimes democráticos, onde eles são criados pelo próprio povo através de seus representantes. Mantinelli, reconhecendo-lhe a verdadeira finalidade, chega a proclamar em seu tratado *Lo Stato e il Codice Civile*, o seguinte, que vem, aliás transcrito pelo Professor Sá Filho, em sua obra já citada, a página 36:

"Lo Stato moderno non impone per arricchirsi e per accumulare tesori, mas sì, e solo, se, e finché, ve lo spingano i pubelici bisogni".

... "la giurisprudenza non può lasciarsi guidare che da un solo canone quello da trattare la causa d'imposta per causa favorevole, appunto perché causa di pubblica utilità, perché sono i contribuenti stessi che votano l'imposta e perché il giudice che spiega la legge d'imposta con favore per l'uno, risponde in odio per l'altro contribuente".

Diante de todas essas considerações, não dou pela inconstitucionalidade nem do tributo, nem de sua cobrança, e em consequência, dou provimento ao recurso para cassar o mandado concedido.

VOTO — MÉRITO

O Exmo. Sr. Ministro Cunha Vasconcelos — Sr. Presidente, o Ministro Artur Marinho proferiu um voto que, sem embargo dos demais que acabamos de ouvir e dos que ouviremos, dificilmente será excedido, nesta Casa, ou fora dela. S. Excia. proferiu uma verdadeira lição sobre conceito das leis.

Os argumentos, que havia alinhado para meu voto, estão contidos, como parte mínima, no voto de S. Excia.

De forma que, pelo adiantado da hora e pelo evidente cansaço do Tribunal, limito-se a me manifestar de acordo com o Sr. Ministro Artur Marinho.

VOTO — MÉRITO

O Sr. Ministro Henrique D'Ávila — Sr. Presidente, os colegas que me procederam esgotaram o assunto sob todos os aspectos, apreciando, detida e conscienciosamente a hipótese em causa. De modo que, sendo um dos últimos Juizes a votar, não tenho nada a acrescentar ao que foi trazido a debate pelos meus eminentes colegas.

Limito-se a manifestar-me de inteiro acordo com aqueles que concluíram pela constitucionalidade da cobrança do imposto objetivado no presente mandado de segurança.

Dou, assim, provimento ao recurso para cassar o mandado.

VOTO — MÉRITO

O Exmo. Sr. Ministro Djalma da Cunha Melo. — O fisco quer haver imposto de renda adicional referente ao exercício de 1947 e o contribuinte se inconforma, por entender que a exigência contraria o disposto na Constituição, art. 141 § 34.

Com quem a razão?

Com a Fazenda.

O tributo referido teve origem no Decreto-lei número 5.844, de 23 de setembro de 1943, arts. 26, §§ 3.º e 44.

Para que o pudessem arrecadar em 1946, foi ele revigorado pelo Decreto lei n.º 8.430, de 24 de dezembro de 1945, art. 1.º.

Dêle cogitou para o exercício de 1947, apenas a Lei n.º 3, de 2 de dezembro de 1946. (Vide Suplemento ao n.º 282 do *Diário Oficial* de 10 de dezembro de 1946, pag. 3).

Lê-se entretanto na Constituição, art. 73 § 1.º, que

“A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita”

e no art. 141, § 34, que

“Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra”.

A vista de tais preceitos, cabe perquirir se Orçamento é lei. E, em sendo afirmativa a resposta, se Orçamento pode revigorar tributo.

Orçamento pode ser lei e nessa base revigorar tributos e pode ser simples ato da Administração.

As peculiaridades do sistema de cada País é que decidem.

No Brasil sempre se considerou o Orçamento uma lei.

No Tratado de Direito Civil de Eduardo Espínola, (vol. I, p. 453), encontra-se:

— “há leis que encerram em si um elemento de extinção e, assim deixam de existir por causas intrínsecas, são leis contingentes: — tais são as leis orçamentárias e algumas leis de emergência”.

No Manual do Código Civil Brasileiro, vol. I, p. 69), Paulo de Lacerda discorrendo sobre o tempo inicial da obrigatoriedade das leis, escreveu:

— “há casos em que a lei não fixa, ela própria, o momento inicial da sua obrigatoriedade. Em casos tais, entende-se que a fixação do tempo da obriga-

toriedade está implicitamente determinada na lei. Exemplo desta espécie são as leis anuais ou orçamentárias”.

Nesse livro notável que é o “*Theoria e Prática da Constituição Federal*”, editado em 1925, na vigência da Constituição de 1891, o preclaro Aurelino Leal assim se manifesta (p. 499):

— “Objetivamente, que é que se passa entre nós?

Creio que não há contestar que entre nós, o orçamento é uma lei material, como será em todo o país onde nenhum imposto possa ser arrecadado mesmo existindo por força de alguma lei geral, sem que o orçamento da receita o autorize.

Já vimos, páginas atrás, que uma lei de imposto é suscetível de uma sorte de suspensão virtual, de modo, que, sem ter sido revogada pelo Poder Legislativo, ela não se executa à falta da autorização de orçamento.

Ora, não é possível negar a um ato legislativo, que tem força de fazer com que se apliquem ou se não apliquem outros atos legislativos anteriores, a categoria de lei material, por isso que dispõe por via geral. Sob esse ponto de vista, poder-se-ia dizer até que o orçamento da receita é uma lei sui generis, porque pode, sem um declaração explícita, suspender a vigência de leis de impostos.

Onde quer, portanto, que domine o princípio de que o imposto não pode ser arrecadado sem que “nas leis anuais se repita a autorização implícita das mesmas, pela inscrição do respectivo título no orçamento” (Amaro Cavalcanti, *Elem. de Finanças*, pag. 223), o orçamento da receita é uma lei material. Entre os que assim pensam está Duguit, a quem Jéze contesta, dizendo que “não há lei senão onde é possível descobrir uma regra geral, impessoal”. “Onde está”, pergunta esse escritor, “a regra jurídica formulada pelo voto do orçamento?” (“*Cours de Science des Finances*, pag. 24). A regra dir-se-á melhor, as regras estão em cada uma das rubricas avaliando a receita.

Quando o legislador diz, como entre nós, (tome-se como exemplo a lei n.º 4.783 de 31 de dezembro de 1923): “direitos de importação para consumo 88.000:000\$000, ouro, 56.800:000\$000 papel” não orça apenas, o produto de tal imposto. Antes disto, a rubrica contém dois princípios 1.º — os direitos de importação para consumo estabelecidos pelas leis tais e tais, serão arrecadados durante o ano financeiro de 1924; 2.º — todas as pessoas que importarem mercadorias, exceto aquelas que gozarem de isenções legais, são obrigadas a pagar tais impostos. Há, portanto, antes da estimativa, da avaliação, a ordem geral da arrecadação, anual e o caráter impessoal de tal ordem, que, por isso mesmo é suscetível de atingir a qualquer indivíduo ou pessoa moral.

Ora, se há uma ordem de arrecadação, há um preceito imperativo mandando arrecadar de modo geral, há uma disposição por via geral, e, portanto, uma lei material”.

Carlos Maximiliano, nos seus *Comentários à Constituição de 1891* (ed. 1918, pag. 344), diz que orçamento

“quando muito será uma lei sui generis, de duração prevista e destinada a fornecer os meios para que as outras sejam cumpridas”.

Só se refere porém ao Orçamento tratando-o de lei, reconhece que em todos os países o Orçamento apresenta disposições permanentes, e assinala, que

— “embora de preferência os atos do Congresso sejam publicados com o nome de decretos, o Orçamento aparece no *Diário Oficial* com a denominação de lei”.

Dois julgados do Supremo Tribunal Federal transcreve o precepto publicista na obra citada.

Um de 25 de outubro de 1913 (número 3.443), onde se decidiu que

— “a inserção, embora irregular, de disposições de caráter permanente, em leis orçamentárias, não é mo-

tivo bastante para que sejam elas declaradas inaplicáveis pelo Poder Judiciário”.

E o outro unânime, de 29 de janeiro de 1915, (número 1835), no qual se deixou em realce que

— “não procede o argumento que, sendo essa lei n.º 2.179 orçamentária e, como tal anual, não pode estender seus efeitos além do período de sua duração; porquanto, segundo a jurisprudência administrativa desde o tempo do Império e a judiciária seguida por este Tribunal, em uma lei orçamentária se incluem disposições de caráter permanente, o que pode não ser regular mas é consagrado pela prática”.

João Barbalho, outro ex-gestor conceituado da Carta, de 1891, precisamente comentando o art. 72, n.º 30, dessa grande Lei, que apresenta conteúdo absolutamente idêntico ao da 1.ª parte do precatado § 34 do art. 141 da Constituição atual, (Comentários, p. 104), adiantou que

— “o melhor préstimo, senão a única razão de ser dos parlamentos, é o poder de levantar impostos, bem como o de determinar a aplicação do seu produto aos diferentes serviços nacionais.

A revisão anual dos impostos e das despesas públicas é uma importante garantia para os contribuintes, fornecendo a seus representantes oportunidade de reconsiderar o assunto, alterar o sistema tributário para melhorá-lo, segundo as circunstâncias, que podem variar de ano para ano, reduzir as taxas, etc.”.

Rui, verberando demora na elaboração orçamentária, (vide “Jornal do Brasil” de 29 de agosto de 1893, apud. Comentários à Constituição Federal, coligidos e ordenados por H. Pires, vol. II, pág. 180), teve ensejo de ensinar:

“A receita é o imposto. E a Administração não pode cobrar o imposto, sem Orçamento, que o taxe. Reflita bem o Sr. Ministro da Fazenda: sem lei, que nos tribute, em vão os agentes do fisco tentariam invadir-nos a algibeira. Com a Constituição em punho, iríamos, na certeza prévia da mais vitoriosa das causas, manutê-lo, perante os Tribunais, o nosso direito de propriedade. Medite o Governo. Ninguém mais interessado que ele em envidar os recursos decisivos, de que dispõe a fim de que, antes do término deste ano, estejam votados os orçamentos. Nota-se que não aludimos ao subterfúgio das prerrogativas, cujas influências danificará gravemente os restos do nosso crédito, mas à lei individualizadora nos serviços financeiros estipulados segundo as necessidades do exercício entrante”.

Dias antes, ele havia escrito (no mesmo “Jornal do Brasil”, número de 17 de julho de 1893, apud. op. e vol. cit. p. 192), que

“a Constituição atribuía privativamente do Congresso o poder do orçamento. E’ a prerrogativa máxima do Corpo Legislativo. E’ a arma, com que os que as Câmaras conquistaram a liberdade política”. parlamentos domaram os Reis. E’ o instrumento com

Ao exercer sua prerrogativa máxima, não pode, o Parlamento, revigorar um tributo, ele que os pode criar, votar?

Louis Trotabas professor à la Faculté de Droit d’Aix-en-Provence, à la Faculté de Droit de l’Université de Nancy e diretor do Institut d’Etudes Juridiques de Nice, no seu Précis de Science et Legislation Financières, (9ème ed 1947, p. 27), refere que

— “le droit financier est dominé par le budget, qui régit toutes les recettes et toutes les dépenses de l’État”.

E adiante, (op 283), que

“les lois fiscales sont mises en vigueur chaque année par le budget”.

Le principe de l’annualité de l’impôt signifie que la loi d’impôt doit être mise en application tous les ans.

No La nature juridique du contentieux fiscal en droit français, (Mélanges Maurice Hauriou, ed. 1929, p. 743

n.º 2), o mesmo autor, apoiando-se em Gaston Jèze puzera em relevo:

“Il ne s’agit d’ailleurs pas d’une simple possibilité pour le fisc la loi de budget a force impérative et les administrations, chargées de l’assiette, de la liquidation et du recouvrement ne peuvent pas plus se dispenser d’appliquer la loi l’impôt vivifiée par la loi de budget qu’elles ne pourraient l’appliquer tant que celle-ci n’est pas intervenue (v. G. Jèze, ibid, p. 45, et l’article final des lois de finances qui constitue ici une disposition budgétaire)”.

Mostra o conspícuo Aurelino Leal (ob. cit. p. 501) que

— “Um outro motivo que empresta ao orçamento brasileiro o caráter de lei material é a sua competência, jamais recusada para estabelecer impostos novos, de que pode servir de exemplo entre muitos, o imposto de viação que no orçamento da receita para 1921 foi criado com o nome de taxa de viação, recaindo sobre mercadorias transportadas em estradas de ferro, vias fluviais e cabotagem. Finalmente, o nosso orçamento contém várias disposições permanentes a ele incorporadas, acentuando-lhe o caráter de lei material”.

Dir-se-á que Rui, Aurelino Leal, João Barbalho e Carlos Maximiliano emitiram tais considerações tendo presente outra Constituição.

Mas esta circunstância não apouca o interesse científico que esses juízos encerram, desde que se não perca de vista a identidade de objetivos entre o § 30 do art. 72, da Carta de 1891, e a primeira parte do § 34 do art. 141 da Carta de 1946.

Ademais, quando isso não fôsse, é de colocar-se em altitude que a perscrutação das questões jurídicas, para ser profícua, há que ser feito sem desapareço pelo elemento tradicionalista pelo passado das instituições.

O direito evolve de modo incessante. Contudo, avança sem transições bruscas, ao ponto de que um outro Summer Maine ainda encontrará nele vestígios das sentenças dos patriarcas e dos chefes de tribus.

Por isso em daqueles quatro comentadores do Código Fundamental de 1891, o Sr. Carlos Maximiliano, inda há pouco lembrava em estudo sobre a atual Constituição, que o direito romano é que supria as deficiências da legislação moderna exatamente em litígios sobre estradas de ferro.

E por falar no estudo do Sr. Carlos Maximiliano sobre a Carta de 1946, vale trazer à tona que precisamente nesse estudo, nesse comentário, Atualíssimo, expende ele opinião que se ajusta como uma luva à situação in concreto,

Ei-la (Comentários à Constituição Brasileira, 4.ª ed. Atualizada, 1946, vol. 1.º p. 279):

“O Regulamento não estenderá o imposto a nenhum caso não previsto em lei; nem dará validade a uma taxa não revigorada no Orçamento com o indicar o título e cômputo respectivos”.

Reporta-se o Ministro Maximiliano em seu prologo assertiva, ao On Taxation de Cooley, vol. I, páginas 102-3.

Vem ao caso, pois uma explicação de Rui. (Comentários à Constituição Federal Brasileira, H. Pires, 1934, vol. VII pág. 90):

— “Releva advertir, entre parentesis, e por uma vez, para atalhar de prevenção objeções descabidas que o vocábulo tax (no plural taxes) não significa unicamente a taxa “stricto sensu”, nem ainda, o imposto no sentido estrito, mas assim o imposto, como a taxa um e outro lato sensu, a saber, tôdas as contribuições, com que o Governo possa onerar, a bem do público, as pessoas suas relações e seus haveres. E’ nesta ampla acepção que se utilizam dêsse termo os autores, as leis e os julgados no direito norte-americano. Quem o diz, é o clássico Storck”.

— "in a general sense all contributions imposed by the government upon individuals for the service of the state are called taxes, by whatever name they may be known whether by the name of *tailage, tythe, tailage, impost, duty gabel custom, suostary, aid supply, excuse, or other, name*". (On the Constitution 5.^a ed. vol. 1. § 850)".

Tivemos ao longo desses 126 anos de existência livre independente, quatro Constituições e uma portaria-Constituição.

Em todas se conferiu ao Orçamento o relêvo, a importância, o trato à vela de libra compatível com sua projeção, de lei destinada a fornecer os meios para que as outras sejam cumpridas, de prerrogativa máxima do Corvo Legislativo.

A Constituição do Império inscreveu entre as atribuições do Poder Legislativo — exercido pela assembléia geral, composta de câmara dos deputados e câmara dos senadores, (artigos 13, 14 e 15 parte geral e inciso 10). — a de

fixar anualmente, as despesas públicas e repartir a contribuição direta,

acrescentando, (no art. 171), que

— todas as contribuições diretas, à exceção daquelas que estiverem aplicadas aos juros e amortizações de dívida pública, serão anualmente estabelecidas pela assembléia geral.

(O Constituinte de 1946, no art. 141, § 34, 1.^a parte, disse estabeleça. — Usou do mesmo verbo).

A 1.^a Constituição da República — 1891) confiou também ao Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional, composto de câmara dos deputados e senado (art. 16, parte geral e § 1.^o), competência, (art. 34, parte geral e inciso 1.^o), para,

— anualmente, orçar a receita, fixar a despesa federal, etc.,

tendo tido o cuidado de prevenir, (no art. 72, § 3.^o) que

— nenhum imposto, de qualquer natureza, poderá ser cobrado senão em virtude de uma lei que o autorize.

(O Constituinte de 1946, na 2.^a parte do § 34 do art. 141 escreveu autorização).

A Carta de 1934, por igual fez entrega ao Poder Legislativo — exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal (artigo 22) — da tarefa (vide art. 39, inciso 2) de

— votar, anualmente, o orçamento da receita e da despesa etc.

Embora se haja exacerbado na obsessão de reduzir o Poder Legislativo e de fortalecer a autoridade do Presidente da República, a portaria-Constituição de 1937, (no art. 13, parte geral e letras c e d), excluiu da alçada dos decretos-leis o orçamento e os impostos.

E inspirando-se aí, quanto a isso, nas referidas Constituições, depositou em mãos do Poder Legislativo — exercido pelo Parlamento Nacional (art. 38), composto da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal (artigo 3.^a § 1.^o) — a responsabilidade de votar o Orçamento, (vide arts. 67, letra b, art. 69, § 2.^o e art. 71).

Lógico que não divergiu desses Códigos a Super-lei que entrou em vigor no País a 18 de setembro de 1946.

Leia-se, para constatação da assertiva, o conteúdo dos arts. 37 e 68, incisos I e II.

De frisar, por ser isso útil e oportuno, que a Constituição de 1934, artigo 50, § 3.^o, a portaria-Constituição de 1937, art. 70 e a Constituição de 1946, art. 73, § 1.^o, tratam ao Orçamento de lei.

A 1.^a e a 3.^a falam em lei do orçamento, a 2.^a em lei orçamentária.

Discriminando as atribuições do Poder Legislativo, a Constituição de 1946, no art. 65, inciso I, enumerou votar

o orçamento e, no inciso II, votar os tributos próprios da União e regular a arrecadação e a distribuição das suas rendas.

Empregou, para Orçamento e para impostos, embora do Orçamento se ocupando em primeiro, do mesmo verbo votar.

Fêz como devia fazer e conforme se vinha fazendo.

A revolta dos barões ingleses, mirava a tributação extorquida; o soberano perdulário onerando; o Orçamento ditado pela Coroa.

Nessa inconformidade plausível, legítima e justa, teve origem o que León Duguít (*Traité de Droit Constitutionnel*) veio a denominar de a grande superstição da política de hoje, — o atraso divino, dos Paramentos, que no dizer dos ingleses — segundo o testemunho de LEÓN DUGUIT, (ob. cit.) que se acha, nisso, lógico — podem fazer tudo, menos de um homem uma mulher.

No Brasil, o Legislativo só encontra balizas na Constituição.

Tudo quanto o Parlamento votar, estabelecer, autorizar, adotar, prescrever, será por definição, expressivo do consenso do País, da vontade geral, e se integrará na ordem jurídica nacional, salvo recalcitrância àquele comando, àquela jerarquia, da Constituição.

No que concerne a tributos e orçamentos, o Grande Estatuto de 1946 cifrou o Executivo à arrecadação das contribuições que forem estabelecidas pelo Parlamento e cuja cobrança as duas câmaras previamente autorizarem.

O Orçamento de 1947 não ficou ao sabor dos órgãos administrativos, não foi um ato de ditador.

Decorreu do voto da representação nacional, da autoridade legislativa legítima do Estado.

O Executivo exerceu sua função, de elaborador, originário, da matéria de redator natural da proposta sobre a receita e a despesa.

Mas o Parlamento inspecionou a proposta, perquiriu-lhe a correspondência com as leis tributárias e encargos do Estado, aprovou-a, deu-lhe o prestígio do poder, que é somente seu, de impor, distribuir e prescrever a maneira de arrecadar qualquer contribuição tributária (*Willoughby, The Constitution Law of United States*, vol. I, pág. 275). O duty impugnado surgira três anos antes.

Fôra incluído, de maneira idêntica, nos três Orçamentos anteriores.

Havia sido cobrado, sem controversia, nos três exercícios precedentes.

Nessa conformidade, sua inclusão na Lei n.^o 3, de 2 de dezembro de 1946, tornou-lhe a cobrança, no exercício de 1947 legal, legítima, adequada ao prescrito no § 34 do art. 141 da Lei Básica.

Contribui também, para enrijar convicção nesse sentido, um outro texto do Código Supremo, o artigo 74.

Se tivesse havido em 1946, o retardamento nesse preceito previsto, ter-se-ia dado uma prorrogação, automática, *ipso jure*, para o exercício seguinte, do Orçamento então vigente.

E com essa distensão do Orçamento, de um exercício para o outro, nenhuma surpresa para o contribuinte, nenhum dano para o contribuinte, nenhuma equimose no § 34 do art. 141.

Portanto, uma demora no envio da Lei de Meios para o outro, nenhuma surpresa para o contribuinte, cutível, nesse exercício, a cobrança a exigibilidade de todos os tributos figurantes no Orçamento de 1946.

Como corolário, a circunstância de ter o Parlamento aprovado um Orçamento para 1947 no qual se achava incluído tributo que fizera parte do Orçamento de 1944, do Orçamento de 1945 e do Orçamento de 1946, tributo que fôra cobrado, sem controvérsia nesses três exercícios, retirou quaisquer suspeitas de sobre a liquidez do direito fiscal à percepção desse tributo.

Quem fizer confronto do art. 74 com o § 34 do art. 141, cêdo se persuadirá de que a cautela muitas vezes secular do

the Crown can impose no financial burraan whatsoever on the people without consent of Parliament.

inspiradora da 1.^a parte do 2.^o dêesses dispositivos, visa a inovação tributária, o imposto que não fêz parte do Orçamento imediatamente anterior.

(O *opfer* motivador da impetração em análise figurou, frise-se mais uma vez, — nos três Orçamentos anteriores).

Aos que entendam insuficientes os termos da inclusão orçamentária, lembro que de modo similar se procedeu nos três Orçamentos anteriores...

Nos Orçamentos para 1944, 1945, 1946 e 1947, o imposto de renda adicional está em posição idêntica, está incluído por forma igual, em linguagem exatamente a mesma.

Não obstante só a inclusão para 1947 foi toldada de obscura.

Apenas aos que taxam de obscura, de lacunosa, no que se relaciona com o imposto de renda adicional a Lei n.º 3, de 2 de dezembro de 1946, veio a Lei n.º 31 da 29 de agosto de 1947, trazer uma ajuda, prestar uma elucidação.

Exemplo, recente de retroatividade em matéria de lei fiscal, nos oferece a França com a lei de 25 de junho de 1947, (Louis Trotabas, ob. it. *addendum mettant a jour au 15 aout 1947*, p. 24)

instituant des taxes (dites, est vrai, exceptionnelles) sur les créations et extensions de certains établissements commerciaux réalisés au cours des années 1946 et 1947.

Na Gália, isso é possível, de vez que a Constituição, (R. Carré de Malberg, *Confrontation de la Theorie de la formation du droit par degrés*, ed. 1933, pág. 154).

a posé en principe que tout ce que les Chambres adoptent en y mettant la forme de loi à la force propre au pouvoir législatif. La loi ne dépend donc, chez nous, de la Constitution que dans la mesure ou elle doit remplir la condition d'avoir été adoptée par les deux assemblées instituées en vue de l'exercice du pouvoir législatif.

No sistema da atual Constituição Brasileira, art. 141, § 34, uma lei fiscal nos moldes e condições da referida lei francesa de 25 de junho de 1947 seria rechaçada pelo Judiciário por sua manifesta inconstitucionalidade.

Nessa base, não tomo conhecimento da Lei n.º 81, de 29 de agosto de 1947, como ato legislativo que tenha vindo estabelecer ou revigorar tributo.

Não atenuaria esse estado de coisas a lição de Paul Roubier, citada pelo insigne Procurador da República, professor Temístocles Cavalcanti, no seu parecer ao propósito da cobrança do *opfer* sobre que versa a impetração.

Realça o professor de Lyon no seu *Les Conflits des Lois dans le temps* (ed. 1933, t. 2.^{me}, p. 500).

"Le caractere de tous ces impôts est qu'ils sont assis, non pas sur un fait qui s'accomplit en un moment de la durée mais sur état de fait continu, destiné à se prolonger sur une certaine période de temps, et ils atteignent cet état de fait pour la durée d'une année; mais l'année suivante, si cette situation se continue encore, une nouvelle perception aura lieu: de telle sorte, en définitive, que l'impôt est assis

sur un état de fait continu pour un an, et susceptible de se renouveler indéfiniment pendant les années qui suivront".

Até aí, muito bem. Nada inconforme.

Adiante um pouco, contudo, diz êle que

dans ces conditions il est clair qu'une loi nouvelle qui vient modifier le régime de ces impôts, quant à leur taux, ou à leur mode d'établissement, ou aux exemptions possibles, s'applique sans rétroactivité à tous les impôts de l'année en cours car il n'y a pas factum praeteritum, il y a seulement une situation en cours sur laquelle les lois nouvelles ont un effet immédiat.

Nêsse segundo trecho, está o choque, está a inconcilição irremovível.

A Constituição Brasileira de 1946, art. 141, § 34 ultima parte não cogita de *facto pendencia* de situações em curso.

Cogita, sim — em termos de nenhuma flexibilidade, de *prévia autorização orçamentária*, de autorização orçamentária constante da lei (artigo 73 § 1.^o) que deverá subir à sanção pelo menos um mês antes de começar o exercício financeiro, vide art. 74, salvo em se tratando de tarifa aduaneira ou de imposto lançado por motivo de guerra, hipóteses não ocorrentes.

Buscou-se, dêsse modo, pôr termo aos orçamentos elaborados no curso do ano que tinham de reger.

Não obstante tendo o Orçamento para 1947 incluído o imposto de renda adicional a Lei n.º 81 há que ser acolhida ao menos como uma interpretação, "doutrinal" (C. Maximiliano), prestigiosa por sua procedência.

Não teria objeto a lei de interpretação, contra a *res judicata veí transacta vel prescripta*

Aqui, não se trata de *causa finita*.

Por isso, quem qualifica de imprecisa, de inodora, quanto ao imposto de renda adicional a Lei n.º 3 tem de abraçar a Lei n.º 81 como declarativa do que pre-existia como diploma vindo para clarear, para tornar mais limpa, de aplicação fácil, (Roubier ob. cit. t. Ier, página 468), a Lei de Orçamento em questão.

No que me concerne, já acentuei que tenho por um esteio suficiente do direito da Fazenda nestes autos discutido, a Lei de Orçamento, (Lei n.º 3 de 2 de dezembro de 1946).

Pelas considerações feitas dou provimento ao recurso, a fim de que fique sem efeito o *writ* concedido.

DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em 24-5-48)

Como consta da ata a decisão foi a seguinte:

O Tribunal, rejeitadas as preliminares por unanimidade de votos, deu, no mérito, provimento ao recurso para cassar o mandado de segurança, contra o voto do Senhor Ministro Armando Prado. Usaram da palavra o Advogado Professor Luís Antônio da Costa Carvalho e o Exmo. Senhor Dr. Subprocurador Geral da República.

★ ★

★

A luta pertinaz de Rafael Xavier contribuiu para criar um clima municipalista na Assembléia Constituinte Nacional, principalmente pela divulgação de nossa realidade através da estatística. E, referindo-se à Constituição de 1946, disse:

"A Campanha em prol da revitalização dos Municípios brasileiros obteve na Carta Constitucional de 1946 uma vitória de inegável repercussão na reestruturação futura do País, mas essa conquista representa, ainda, muito pouco e não deve ser considerada como suficiente para, por si só, promover a restauração do tombalido organismo nacional, enfraquecido por graves e profundos erros políticos que, há séculos, minam e exaurem as fontes de vida do Brasil". — Artigo "Associação Brasileira de Municípios", publicada na "Revista do Parlamento" n.º 5 — pág. 68 — 1947).

DECISÕES ADMINISTRATIVAS

AGENTE FISCAL DO IMPOSTO DE CONSUMO — REGULAMENTAÇÃO DA PROMOÇÃO

DECRETO N.º 26.023 — DE 14
DE DEZEMBRO DE 1948

Dispõe sobre promoção na carreira de Agente Fiscal do Imposto de Consumo, do Ministério da Fazenda.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 87, item I, da Constituição, decreta:

Art. 1.º A promoção na carreira de Agente Fiscal do Imposto de Consumo obedecerá ao disposto no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, no Regulamento de Promoções baixado com o Decreto n.º 24.646, de 10 de março de 1948, e neste Decreto, observadas as peculiaridades da legislação especial referente à matéria (Decreto-lei n.º 5.436, de 30 de abril de 1943, alterado pelo Decreto-lei n.º 6.416, de 13 de abril de 1944).

Art. 2.º Não poderá ser promovido, inclusive à classe final da carreira, o agente fiscal do imposto de consumo que não tenha o interstício de setecentos e trinta dias de efetivo exercício na classe.

Parágrafo único. Poderá, entretanto, a juízo do Presidente da República, ser dispensado o interstício, quando, na classe imediatamente inferior àquela em que existir a vaga, não houver funcionário que preencha essa condição.

Art. 3.º O agente fiscal do imposto do consumo, quando promovido, será lotado na repartição onde se tenha aberto a vaga.

Parágrafo único. Para esse efeito, o respectivo decreto de promoção indicará a classe e o Estado onde deverá servir o Funcionário.

Art. 4.º O grau de merecimento dos agentes fiscais do imposto de consumo será apurado de acordo com o modelo de boletim de merecimento anexo ao Decreto n.º 24.646, de 10 de março de 1948.

Art. 5.º O julgamento das condições essenciais de merecimento dos agentes fiscais do imposto de consumo e o preenchimento do respectivo boletim competem aos delegados fiscais, quando aqueles estiverem lotados nas Delegacias, e aos diretores de Recebedorias Federais, se lotados nestas repartições.

Parágrafo único. Quando se tratar de agentes fiscais do imposto de consumo afastados das repartições em que foram lotados, o julgamento das condições essenciais de merecimento e o preenchimento do respectivo boletim competem à autoridade a que estiverem imediatamente subordinados.

Art. 6.º Nos primeiros dois anos de execução deste Decreto, para os fins indicados no art. 4.º, observar-se-ão as seguintes normas:

I — O grau de merecimento referente à primeira promoção será apurado pela soma algébrica dos pontos positivos e negativos do primeiro boletim semestral de merecimento.

II — Até a expedição de quatro boletins semestrais, o grau de merecimento será dado pela média aritmética dos boletins expedidos.

Art. 7.º Para as promoções do último trimestre de 1948 será expedido dentro de 30 dias, da data da publicação deste Decreto, o boletim de merecimento dos agentes fiscais do imposto de consumo, referente ao primeiro semestre do corrente ano.

Art. 8.º A primeira promoção em cada classe da carreira de Agente Fiscal do Imposto de Consumo, feita de acordo com este Decreto, obedecerá ao critério de antiguidade, seguindo-se, então, o critério alternado de

para a qual só poderá haver promoção por merecimento, merecimento e antiguidade, salvo quanto à última classe.

Art. 9.º O Serviço de Pessoal do Ministério da Fazenda organizará e manterá rigorosamente em dia o assentamento individual do agente fiscal do imposto de consumo, registrando os elementos necessários à apuração da antiguidade e do merecimento.

Art. 10. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 14 de dezembro de 1948, 127.º da Independência e 60.º da República.

EURICO G. DUTRA.
Corrêa e Castro.

(D. O. 5-1-49).

GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO — SERVIDORES NO ESTRANGEIRO

DECRETO N.º 26.146 — DE 4
DE JANEIRO DE 1949

Dispõe sobre gratificação de representação no estrangeiro a servidores civis e militares da União.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o item I do art. 87 da Constituição e na conformidade do que dispõem os Decretos-leis ns. 7.729, de 12 de julho de 1945, 9.688 e 9.689, de 30 de agosto de 1946, decreta:

Art. 1.º A gratificação de representação aos servidores civis e militares da União, de que tratam os Decretos ns. 21.770 e 21.771, ambos de 30 de agosto de 1946, será calculada sobre os vencimentos e salários que vigoravam em 31 de julho de 1948.

Parágrafo único. São mantidas, na conformidade deste artigo, as tabelas expedidas com o Decreto número 22.012, de 30 de outubro de 1946.

Art. 2.º Este Decreto entrará em vigor em 1.º de janeiro de 1949.

Art. 3.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 4 de janeiro de 1949, 128.º da Independência e 61.º da República.

EURICO G. DUTRA.
Adroaldo Mesquita da Costa.
Sylvio de Noronha.
Canrobert P. da Costa.
Raul Fernandes.
Corrêa e Castro.
Clóvis Pestana.
Daniel de Carvalho.
Clemente Mariani.
Honório Monteiro.
Armando Trompowsky.

(D. O. 17-1-49).

HORÁRIO DE TRABALHO NAS REPARTIÇÕES PÚBLICAS E AUTARQUIAS FEDERAIS

DECRETO N.º 26.299 — DE 31
DE JANEIRO DE 1949

Dispõe sobre o período de trabalho nas repartições públicas e autarquias federais.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 87, item I, da Constituição, decreta:

Art. 1.º O horário de trabalho das repartições públicas e autarquias federais será fixado de acordo com as

necessidades do serviço, observadas as peculiaridades inerentes a cada uma e a conveniência da Administração.

Art. 2.º Qualquer que seja o horário da repartição ou autarquia, os servidores civis estão sujeitos à escala ou regime de trabalho, que fôr estabelecido, observado o limite semanal e mensal de horas, fixado neste decreto.

Art. 3.º Os ocupantes de cargo em comissão, de chefia ou direção, devem dedicar, na conformidade do art. 22 da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, todo o seu tempo às respectivas repartições.

Art. 4.º Os servidores, a que sejam afetos encargos de natureza burocrática, fiscal, técnica, artística, científica ou de tipo similar, ficam obrigados à prestação de 33 (trinta e três) horas semanais de trabalho, com direito, exceto aos sábados, a meia hora para merenda, vedado expressamente o afastamento para almoço.

Art. 5.º O pessoal docente dos estabelecimentos federais de ensino, na forma do disposto no art. 3.º, do Decreto-lei n.º 2.895, de 21 de dezembro de 1940, é obrigado à prestação de 18 (dezoito) horas semanais de trabalhos, as quais serão empregadas preferencialmente em aulas.

Parágrafo único. Somente quando o número de horas de aulas não atingir o limite fixado neste artigo, poderão ser computados outros trabalhos escolares, relacionados com as atribuições do professor.

Art. 6.º Os servidores que executam encargos de natureza industrial, agrícola, marítima, braçal ou de tipo similar, inclusive os de vigilância, são obrigados a 200 (duzentas) horas mensais de trabalho.

§ 1.º A igual regime ficam sujeitos todos os diaristas, o pessoal de obras, os carteiros, serventes, contínuos, porteiros e os que desempenharem funções similares.

§ 2.º O regime de trabalho do pessoal da Guarda-Civil, do Departamento Federal de Segurança Pública, obedecerá ao disposto na Lei n.º 268, de 28 de fevereiro de 1948.

Art. 7.º Serão revistas tôdas as escalas de trabalho, para o fim de se ajustarem às disposições deste Decreto, devendo as novas escalas ser publicadas no Boletim do Pessoal ou no *Diário Oficial*.

Art. 8.º Para o mesmo fim, serão também revistos todos os despachos, interpretações e pareceres anteriores, referentes à compatibilidade de horário de trabalho dos servidores federais.

Art. 9.º Os servidores federais ficam obrigados a permanecer no local de trabalho durante todo o período de expediente, ressalvado o afastamento para merenda.

Art. 10. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 31 de janeiro de 1949, 128.º da Independência e 61.º da República.

EURICO G. DUTRA.

Adroaldo Mesquita da Costa.

Sylvio de Noronha.

Canrobert P. da Costa.

Raul Fernandes.

Corrêa e Castro.

Clóvis Pestana.

Daniel de Carvalho.

Clemente Mariani.

Honório Monteiro.

Armando Trompowsky.

AJUDA DE CUSTO E DIÁRIAS A FUNCIONÁRIOS DIPLOMÁTICOS E CONSULARES

DECRETO N.º 26.334 — DE 9
DE FEVEREIRO DE 1949

Altera o Decreto n.º 21.737, de 30 de agosto de 1946, que regula a concessão de auxílio para transporte, ajuda de custo e diárias aos funcionários diplomáticos e consulares.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 87, da Constituição, e tendo em vista o disposto no Decreto-lei n.º 7.410, de 23 de março de 1945, decreta:

Art. 1.º O art. 1.º e seus parágrafos, do Decreto n.º 21.737, de 30 de agosto de 1946, passam a ser os seguintes:

Art. 1.º Aos funcionários da carreira de Diplomata, removidos para qualquer posto, quando a remoção importar em deslocamento de uma para outra cidade, serão concedidos:

- a) auxílio para seu transporte e de sua família; e
- b) ajuda de custo para atender aos demais gastos de viagem e aos de nova instalação.

§ 1.º Para a concessão do auxílio a que se refere o presente artigo, são consideradas pessoas da família do funcionário:

- I — a esposa;
- II — os filhos e enteados menores ou incapazes;
- III — as filhas e enteadas solteiras;
- IV — os tutelados e curatelados indigentes.

§ 2.º Aos Embaixadores, Ministros Plenipotenciários, Ministros Conselheiros e Cônsules Gerais será concedido auxílio para transporte de um serviçal de que se façam acompanhar.

§ 3.º O auxílio a que se refere o parágrafo anterior será, nas mesmas condições, concedido aos Primeiros, Segundos e Terceiros Secretários, Cônsules, Cônsules Adjuntos e Vice-Cônsules, com filhos menores de 12 anos.

Art. 2.º O art. 2.º e seus parágrafos, do Decreto n.º 21.737, de 30 de agosto de 1946, passam a ser os seguintes:

Art. 2.º O auxílio para transporte será na razão da distância entre os diferentes postos, de acordo com os registros existentes no Ministério das Relações Exteriores e na base de Cr\$ 3,00 por milha ou fração.

§ 1.º Em relação aos menores e serviçais, o cálculo será feito na seguinte base:

- a) menores de 2 a 6 anos Cr\$ 1,00, por milha ou fração;
- b) menores de 6 a 12 anos Cr\$ 2,00, por milha ou fração;
- c) serviçais — Cr\$ 2,30, por milha ou fração.

§ 2.º Quando, por conveniência do serviço, viajar o funcionário por via aérea, com sensível acréscimo das despesas em que normalmente incorreria, poderá ser concedido, a critério da administração, um suplemento até o limite de 15% sobre o auxílio de transporte a que tenha direito.

§ 3.º Na fixação do suplemento referido no parágrafo anterior, será considerada a peculiaridade de cada caso concreto.

Art. 3.º Este decreto entrará em vigor em 1.º de janeiro de 1949, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 9 de fevereiro de 1949; 128.º da Independência e 61.º da República.

EURICO G. DUTRA.
Raul Fernandes.

LICENÇA ESPECIAL — REGULAMENTAÇÃO PARA FUNCIONÁRIOS DIPLOMÁTICOS E CONSULARES

DECRETO N.º 26.335 — DE 9
DE FEVEREIRO DE 1949

Regulamenta a concessão da licença especial, prevista na Lei n.º 283, de 24 de maio de 1948, a servidores do Ministério das Relações Exteriores, lotados em postos no exterior.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 87, item I, da Constituição, decreta:

Art. 1.º A licença especial, de que trata a Lei n.º 283, de 24 de maio de 1948, será concedida aos servidores do Ministério das Relações Exteriores que estejam lotados em postos no exterior, de acordo com o disposto no Decreto n.º 25.267, de 28 de julho de 1948, e neste decreto.

Art. 2.º No gozo de licença especial, os funcionários da carreira de "Diplomata" terão direito à remuneração correspondente a do exercício na Secretaria de Estado das Relações Exteriores.

Art. 3.º Os auxiliares de consulado, amparados pelos arts. 18, parágrafo único, e 23, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em gozo de licença especial, terão direito ao vencimento ou salário, feita a conversão segundo a taxa cambial do dia.

Art. 4.º Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 5.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 9 de fevereiro de 1949, 128.º da Independência e 61.º da República.

EURICO G. DUTRA.

Raul Fernandes.

(D. O. 11-2-49).

SERVIÇO MILITAR — VENCIMENTOS — TEMPO DE GUERRA E TEMPO DE PAZ

— *Convocado o servidor público para serviço militar, em tempo de guerra, será considerado licenciado sem prejuízo de quaisquer direitos ou vantagens e podendo optar pelo vencimento ou salário. (D. L. 4.548, de 4 de agosto de 1942, modificado pelo D. L. 4.644, de 2-9-42).*

Se, porém, incorporado por convocação, em tempo de paz, terá assegurado, unicamente, o cargo ou função (art. 145, do D. L. 9.500, de 23-7-46 — Lei do Serviço Militar).

— Processo n.º 1.222-49 — Pareceres da D. P. e do Consultor Jurídico, do DASP — D. O. 7-4-49.

No presente processo, levantam-se dúvidas de interpretação a respeito da inteligência do art. 145 do Decreto-lei n.º 9.500, de 23-7-46.

2. Consulta-se se os servidores convocados para a prestação do serviço militar têm ou não direito às vantagens inerentes ao cargo ou à função.

3. Examinando o assunto, entende esta D. P. que os servidores, quando convocados para a prestação do serviço militar, em tempo de paz, perdem os vencimentos e demais vantagens do cargo ou função, sendo-lhes, apenas,

assegurada a volta aos mesmos, de acordo com o art. 145 do referido diploma legal, *verbis*

"Os funcionários públicos federais, estaduais ou municipais, bem como os empregados, operários ou trabalhadores quando incorporados por convocação, terão assegurado o cargo ou emprego para quando forem licenciados, a não ser que declarem, por ocasião de sua incorporação, não pretenderem voltar ao mesmo depois da prestação do serviço militar".

4. Para serviço de guerra, porém, rege a espécie, no entender desta D. P., o art. 1.º do Decreto-lei número 4.548, de 4-8-42, modificado pelo de n.º 4.644, de 2-9-42, que estabelece:

"Os funcionários públicos, interinos, em estágio probatório, efetivos ou em comissão e os extranumerários de qualquer modalidade, da União, dos Estados, dos Territórios, dos Municípios e da Prefeitura do Distrito Federal, quando convocados para o serviço ativo militar ou quaisquer outros encargos obrigatórios por lei ou, no caso de aspirantes a oficiais da Reserva, quando convocados também para estágios, serão considerados licenciados, sem prejuízo de quaisquer direitos ou vantagens, devendo optar pelo vencimento ou salário a que tiver direito como funcionário ou extranumerário".

5. Com efeito, a expressão "convocados para o serviço ativo militar", empregada no texto supracitado, dá a entender que o servidor já era reservista, sendo, então, convocado para serviço de guerra.

6. Essa interpretação se coaduna perfeitamente com a época em que foram promulgados os referidos Decretos-leis ns. 4.548 e 4.644, quando, então, estava o país em guerra e, além disso, para ser admitido no serviço público, era necessária a apresentação de prova de reservista do Exército, da Marinha ou da Aeronáutica.

7. A expressão "incorporados por convocação", empregada no texto do art. 145 da vigente Lei do Serviço Militar (Decreto-lei n.º 9.500, citado), significa, ao contrário, que os servidores ainda não se quitaram com o serviço militar, não possuindo, por conseguinte, o respectivo certificado de reservista.

8. Dê-se modo, no entender desta D. P., somente em caso de convocação para o serviço ativo militar, ou seja, serviço considerado de guerra poderá o servidor optar pelo vencimento, remuneração ou salário do cargo ou função, perdendo todas as vantagens dos referidos cargos ou funções, quando se tratar de convocação para serviço militar em tempo de paz.

9. Entretanto, como o assunto está sendo objeto de estudo do Sr. Consultor Jurídico do DASP (proc. número 1.038-49), solicito o seu pronunciamento a respeito.

1. Sobre a situação dos servidores incorporados, por convocação, para prestação de serviço militar, regulada no art. 145 do Decreto-lei n.º 9.500 de 23-7-46, e em processo originário do Ministério da Agricultura (Processo n.º 1.038-49) a que se refere a repartição ora consultante, do mesmo Ministério, emiti o parecer junto por cópia.

2. Nada tenho a acrescentar. A repartição de origem fica, assim, habilitada a decidir, tanto mais quanto a D. P., do DASP, oferece ainda alguns subsídios para elucidação da controvérsia.

E' o que me parece.

S.M.J.

Carlos Medeiros Silva, Consultor Jurídico.

Restitua-se, o processo à D. P. A.

D. P. 2-4-48 — J. Broxado Filho, Diretor.

Proc. n.º 1.038-49 — 1. Consulta a D. P. do Ministério da Agricultura se, em face da interpretação do DASP, concluindo à vista do art. 145 do Decreto-lei n.º 9.500, de 25-7-46, pelo não pagamento de vantagens

a funcionários incorporados, por convocação, para prestação de serviço militar (Proc. n.º 6.028, D. O. de 1-1-49, pág. 13.056; idem 154-49, in D. O. de 1-1-49, pág. 1.446), deve exigir reposição dos que receberam quantias dos cofres públicos quando naquela situação de acôrdo com o entendimento em contrário dado aos textos legais, pela consulente.

2. Penso que não. Presume-se que tal entendimento tenha sido de boa-fé e a reforma da jurisprudência administrativa (como na judicial) só opera para o futuro. Tem aplicação o ensinamento de Seabra Fagundes, a propósito da revogação de atos administrativos:

"A revogação opera da data em diante (*ex-nunc*). Os efeitos que a precederam, êsses permanecem de pé", ("Revogação e Anulamento do Ato Administrativo", in "Revista de Direito Administrativo", vol. III, pág. 7).

Não é admissível dar efeito retroativo a um novo entendimento de determinado texto legal. A repartição que concluiu pela legitimidade do pagamento, bem como os beneficiários estão isentos de responsabilidade, salvo prova de motivo bastante para autorizar a ação disciplinar ou judicial contra os mesmos, o que na hipótese não ocorre.

3. Pelas razões expostas nos pareceres emitidos nos aludidos processos o Decreto-lei n.º 9.500 revogou todos os textos anteriores sobre o assunto, de acôrdo com a regra vigente:

"a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior" (Lei de Int. ao Código Civil Brasileiro — Decreto-lei n.º 4.657, de 4-9-42, artigo 2.º, § 1.º).

Em verdade, o art. 145 daquele diploma legal diz inequivocamente quais os direitos que os funcionários terão quando incorporados, por motivo de convocação. Quaisquer outras vantagens, asseguradas em leis anteriores, se devem considerar como canceladas.

4. Alude, ainda, a repartição consulente à possibilidade de conflito entre o Decreto-lei n.º 9.500 e outros textos que menciona. Sobre êsse particular penso que o DASP deverá reservar-se para dizer ante os casos concretos que lhe forem submetidos.

E' o que me parece.

S. M. J.

D. F., 29-3-49 — Carlos Medeiros Silva, Consultor Jurídico.

PROMOÇÃO — ANTIGUIDADE DE CLASSE

Em caso de transferência de cargo isolado para cargo de carreira, processada ex-officio, no interesse da Administração, o tempo de serviço prestado no cargo anterior será contado como de antiguidade de classe, para efeito de promoção.

— Processo n.º 1.713-49 — Parecer da D. P., em 19-4-49 — (D. O. 22-4-49).

O Ministério das Relações Exteriores consulta esta D. P. sobre dúvidas suscitadas em caso de funcionário transferido *ex-officio* de cargo isolado para outro de carreira, para o qual foi contado o tempo de serviço prestado no cargo anterior como de antiguidade de classe.

2. Manifestando-se a respeito, a Divisão do Pessoal do mencionado Ministério acentuou:

"Se é certo que as disposições do regulamento de promoções não podem ultrapassar ao que estabelece

a lei, então seria o caso de só se atender ao que dispõe o parágrafo único do art. 52 do Estatuto que somente autoriza contar o tempo de efetivo exercício de "classe" a que pertencia o transferido e não do "cargo isolado" ou "padrão".

3. No entender desta D. P., não se justifica o ponto de vista esposado pelo órgão, em face dos dispositivos legais e regulamentares sobre a matéria.

4. Isso porque dispõe expressamente o citado parágrafo único do art. 52 do Estatuto dos Funcionários:

"Se a transferência ocorrer *ex-officio*, no interesse da administração, será levado em conta o tempo de efetivo exercício na classe a que pertencia".

5. No entanto, não cabe a diferenciação feita (item

2), porquanto, de acôrdo com a definição do art. 5.º do mesmo Estatuto,

"classe é um agrupamento de cargos da mesma profissão e de igual padrão de vencimento".

6. Conforme se depreende do exposto, a classe, do ponto de vista estritamente legal, corresponde ao padrão de vencimento.

7. Além disso, o art. 25 do Regulamento de Promoção estabelece que a antiguidade de classe se conta:

"III — No caso de transferência *ex-officio*, a partir da data em que o funcionário entrou em exercício do cargo de que foi transferido ou da em que foi publicado o decreto de sua promoção para êsse cargo".

8. Vê-se, pois, que não há distinção quanto à natureza do cargo: se isolado ou se integrante de carreira.

9. Com êste parecer, esta D. P. restitui o processo à D. P. R.

TRANSFERÊNCIA — EXTRANUMERÁRIOS — PROVAS — INABILITAÇÃO — NOVO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA

— A legislação que rege a transferência do funcionário, aplica-se também ao extranumerário. Assim, se nas provas exigidas o candidato fôr inabilidade, só poderá candidatar-se a nova transferência decorrido um ano da data em que o Diário Oficial publicar o resultado.

— Processo n.º 1.191-49 — Parecer da D. P. em 4-4-49 — D. O. 7-4-49.

Consulta a D. S. A. sobre se é aplicável ao extranumerário inabilitado em provas para transferência, o disposto no art. 6.º do Decreto n.º 6.222, de 4-9-49, *verbis*:

"Art. 6.º Nos casos de transferência a pedido ou *ex-officio*, no interesse da administração, os funcionários inabilitados nas provas a que forem submetidos não poderão ser transferidos, mesmo para carreira de denominação diversa, senão depois de um ano da data em que o Diário Oficial publicar o respectivo resultado".

Estabelece o § 2.º do art. 49, do Decreto-lei número 5.175, de 7-1-43, alterado pelo Decreto-lei número 8.611, de 14 de janeiro de 1946, *verbis*:

"§ 2.º Nenhuma transferência poderá efetivar-se de uma para outra série funcional de denominação diversa, sem que o mensalista seja julgado habilitado pela D. S. A. do D. A. S. P."

3. Por outro lado, dispõe o E. F., em seu art. 65, alínea *b*, como condição indispensável para a transferência, de uma para outra carreira de denominação diversa,

"... o parecer dos respectivos serviços do pessoal e a satisfação de condições de habilitação determinadas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público".

4. Por conseguinte, sendo observado, em relação ao funcionário, o disposto no art. 6.º do Decreto n.º 6.222, de 4 de setembro de 1940, deverá no entender desta D. P., ser o referido dispositivo também aplicável ao extranumerário, a fim de não haver desigualdade de tratamento entre as duas modalidades de servidores, considerando que, conforme se depreende dos dispositivos transcritos nos itens anteriores, a transferência, quer seja de uma carreira para outra, como de uma para outra série funcional de denominação diversa, depende, sempre, de habilitação em prova realizada pelo D. A. S. P.

5. Com este parecer, a D. P. restitui o processo à D. S. A.

HORÁRIO DE TRABALHO — CARGO EM COMISSÃO — TEMPO INTEGRAL — ACUMULAÇÃO

— O ocupante de cargo, em comissão, deverá dedicar todo o seu tempo à orientação dos trabalhos das repartições que dirigem, não podendo acumular o exercício deste com o de outros.

— Processo n.º 1.631-49 — Parecer da D. P. em 29-3-49, aprovado pelo Diretor Geral do DASP — *Diário Oficial* de 7-4-49.

A Divisão do Pessoal do Ministério da Agricultura (D. P. A.) consulta esta D. P. sobre a aplicação de dispositivos do Decreto n.º 26.299-49.

2. Cogita-se de saber se, tendo em vista o art. 3.º do citado Decreto, *verbis*:

"Os ocupantes de cargo em comissão, de chefia ou direção, devem dedicar, na conformidade do art. 22 da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, todo o seu tempo às repartições respectivas",

é de se aplicar a esse pessoal o regime de tempo integral de trabalho, ou se a expressão "todo o seu tempo às repartições respectivas" contida no dispositivo acima transcrito, refere-se ao horário a que alude o art. 4.º do mesmo Decreto.

3. Dispõe o art. 4.º em apêço, *verbis*:

"Os servidores, a que sejam afetos encargos de natureza burocrática, fiscal, técnica, artística, científica ou de tipo similar, ficam obrigados à prestação de 33 (trinta e três) horas semanais de trabalho, com direito, exceto aos sábados, a meia hora para merenda, vedado expressamente o afastamento para almôço.

4. Examinando o assunto à luz da legislação vigente, esta D. P. esclarece que o art. 3.º do Decreto número 26.299-49, em tela, contém a proibição de que trata a Lei n.º 284-36, em seu art. 22, *verbis*:

"Os diretores dos órgãos componentes das Secretarias de Estado, bem como os diretores dos demais serviços integrantes de cada Ministério, devem dedicar todo o seu tempo às respectivas repartições, não podendo exercer nenhuma outra atividade pública remunerada, respeitadas as disposições constitucionais".

5. Por outro lado, é de se entender que um decreto executivo não pode estabelecer regime integral de tra-

balho, por isso que esse regime é sempre determinado por lei, conforme preceitua o Estatuto dos Funcionários, em seu art. 268, *verbis*:

"Poderá ser estabelecido o regime do tempo integral para os cargos ou funções que a lei determinar".

6. Por sua vez, tratando de Funcionários Públicos, a Constituição Federal, de 1946, estabelece medidas proibitivas quanto à acumulação de cargos, ressalvando aqueles que não devem ser incluídos na proibição, pelo que dispõe o art. 185, *verbis*:

"É vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto a prevista no art. 96, n.º I, e a de dois cargos de magistério ou a de um destes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário".

7. Ora, os cargos em comissão, de direção ou de chefia, por serem de confiança, são providos pelo critério da livre escolha, não podendo, portanto, ser tidos como de natureza técnica ou científica, conforme prevê a Carta Magna, para os efeitos de serem acumulados com outros, atendidas determinadas circunstâncias.

8. O princípio consignado no item anterior só admite exceção, no entender desta D. P., se a lei ou o regimento, que se referir à repartição, determinar de modo expresso que o respectivo dirigente deve reunir determinados requisitos técnicos ou científicos, altamente especializados.

9. Assim, o principal objetivo do art. 3.º do Decreto n.º 26.299-49, em foco, é proibir que, salvo casos excepcionais, os ocupantes de cargos de confiança acumulem o exercício destes com o de outros quaisquer, estabelecendo que esses funcionários devem dedicar todo o seu tempo à orientação dos trabalhos das repartições que dirigem.

10. Com este parecer, poderá ser restituído o processo à D. P. A.

TEMPO DE SERVIÇO — CONTAGEM DO MILITAR ININTERRUPTO COM O CIVIL, PARA EFEITO DE LICENÇA ESPECIAL

— Tanto o funcionário civil como o militar têm direito à licença especial, assim, se entre o tempo de serviço militar e o civil não houve interrupção, é de se contar aquele período.

— Processo n.º 1.276-49 — Parecer da D. P. em 4-4-49, aprovado pelo Diretor Geral do DASP — *Diário Oficial* de 8-4-49.

O Parque Central de Motomecanização do Ministério da Guerra procura esclarecimento sobre se o tempo de serviço militar consecutivo com o civil pode ser contado para efeito de licença especial.

2. Alude a Direção daquele Parque o parecer proferido por esta D. P. no Processo n.º 7.976-48, oriundo da D. P. Aer., no qual ficou estabelecido que não se computaria o tempo de serviço militar prestado pelo funcionário anteriormente ao seu ingresso no serviço público civil.

3. Todavia, em dita consulta não foi focalizado o aspecto da ininterrupção entre o serviço militar e o civil, tendo sido, isto sim, ventilada a questão quanto à descontinuidade do serviço.

4. Como no caso em apêço, entre ambos os períodos de serviço não há solução de continuidade, e como tanto o funcionário civil como o militar têm direito à

licença especial de acordo com a Lei n.º 283-48, na contagem do decênio aquisitivo desse direito, é de se computar o tempo de serviço militar, consoante, aliás, parecer desta D. P., com que esteve de acordo com o senhor Consultor Jurídico do DASP, em parecer aprovado pelo Sr. Diretor Geral, no Processo n.º 973-49, que tratava de consulta idêntica.

5. Com este parecer, poderá o processo ser restituído à D. P. C. da S. G. M. G.

PROMOÇÃO — ANULAÇÃO — RECLAMAÇÃO — RETROATIVIDADE

— Uma lei, muito embora de caráter retroativo, não pode acarretar a anulação de um ato legal efetivado. “A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. (§ 3.º do art. 141, da Constituição).

— Processo n.º 1.998-49 — Parecer da D. P. em 26-4-49, aprovado pelo Diretor Geral do DASP — *Diário Oficial* de 30-4-49.

Funcionário efetivado no cargo de classe L da carreira de Químico Agrícola do Quadro Permanente do M. da Agricultura, de que era ocupante interino, pede seja retificada promoção efetuada na mencionada carreira.

2. Conforme se depreende do processo, alguns ocupantes interinos da carreira de Químico Agrícola foram considerados amparados pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em virtude das normas mandadas adotar pela Circular n.º 15-47, da Secretaria da Presidência da República, tendo em vista o caráter de auto-aplicabilidade do dispositivo constitucional em apêço.

3. No entanto, somente após a promulgação da Lei n.º 525-A, de 7-12-48, que regulamentou o citado art. 23, foi assegurado ao peticionário o direito aos benefícios já concedidos aos outros, referidos no item anterior.

4. Entre os dois atos, todavia, expediu-se decreto promovendo, por antiguidade, um dos que foram primeiramente considerados amparados, embora o requerente possuisse mais tempo de antiguidade de classe, consoante alegou.

5. Dêse modo, a dúvida suscitada gira em torno de saber se deve ser tornada sem efeito promoção por antiguidade, feita em determinada carreira, sem se levar em consideração os que foram considerados efetivados em virtude da Lei n.º 525-A-48.

6. Do exame do assunto, cumpre salientar que o art. 1.º da citada Lei n.º 525-A dispõe, *in verbis*:

“São considerados efetivos, a partir de 18 de setembro de 1946, os funcionários interinos que, sendo àquela data, ocupantes de cargos de provimento efetivo, contavam, pelo menos, cinco anos de exercício”.

7. Como se vê, a retroatividade do preceito transcrito diz respeito tão somente à efetividade, não sendo lícito daí presumir que o mesmo tenha por efeito invalidar promoções já legalmente efetivadas.

8. Na verdade, a promoção anterior, contra a qual reclama o requerente, foi processada nos estritos termos da legislação então vigente, pelo que se trata de ato jurídico perfeito, cujos efeitos se incorporaram ao patrimônio do funcionário promovido, passando, assim, a constituir direito adquirido.

9. Não poderá, portanto, a Lei n.º 525-A, de 1948, embora de caráter retroativo, acarretar a anulação do referido ato, pois a isso se opõe o § 3.º do art. 141 da Constituição, *verbis*:

“A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

10. Em face do exposto, esta D. P. opina pelo indeferimento do pedido do requerente.

11. Com este parecer, poderá o processo ser restituído à D. P. A.

FÉRIAS — GÔZO DENTRO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO

— As férias têm que ser gozadas, integralmente, pelo servidor, no ano a que se referirem, não podendo ultrapassar o exercício financeiro.

— Processo n.º 1.241-49 — Parecer da D. P. em 10-4-49, aprovado pelo Diretor Geral do DASP — D. O. 7-4-49.

A S. G. M. G. consulta o D. A. S. P., sobre a situação em que se encontra Escrivário, classe E, lotado na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, o qual gozou férias de 24-12-48 a 12-1-49, ultrapassando, assim, o exercício financeiro.

2. Segundo o processo, a S. G. M. G. determinou ao Comando da referida Escola o desconto, em folha de pagamento do funcionário, dos 12 dias de janeiro, os quais seriam considerados faltas não justificadas, de acordo com entendimento do D. A. S. P. no processo n.º 3.140-41, havendo a S. G. M. G. anotado já na ficha respectiva as 12 “faltas”.

3. Entretanto, o Comando da Escola ponderou terem sido escalonadas as férias do funcionário em apêço na referida época, dados os trabalhos de fim de ano no estabelecimento, então a cargo de poucos servidores civis, aduzindo que

“se a rigidez duma legislação feita para ser observada pelas repartições públicas, onde o número de serventuários é grande e permanente em seus quadros, viesse obrigar o afastamento dos funcionários desta Escola, por motivo de férias dentro do ano, os encargos da Unidade da Tropa, que lhe foram atribuídos, seriam grandemente prejudicados... O funcionário... não faltou ao serviço por conta própria e sim por ato do Comando, concedendo-lhe as férias a que tinha direito, mesmo contrariando disposições em vigor...”

4. Isto pôsto esta D. P. é de parecer:

a) que realmente, como confessa o Comando da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, foram contrariadas disposições em vigor relativamente ao gozo de férias do funcionário em causa, uma vez que o E. F. prescreve:

“Art. 145. O funcionário gozará, obrigatoriamente, por ano, vinte dias consecutivos de férias observada a escala que fôr organizada.

Art. 148. É proibida a acumulação de férias”;

b) que, como decorrência desses dispositivos, o D. A. S. P., em seu Ofício n.º 1.404, de 6-7-40, à S. G. M. G., salientou que as férias devem e têm que ser gozadas obrigatoriamente dentro do respectivo exercício;

c) que, de fato, o D. A. S. P., em parecer no Processo n.º 3.140-41, ora citado pela S. G. M. G. (item 2), deixou bem claro que os dias de férias gozadas indevidamente, por se referirem ao ano anterior, devem ser considerados como de falta ao serviço, e mais: que as férias devem ser gozadas, integralmente, no ano a que se referirem, sob pena de repreensão por escrito;

d) que, no caso, como o funcionário absolutamente não teve culpa de ter que gozar suas férias de 24-12-48 a 12-1-49 (o qual foi confirmado pelo Comando da Escola), se torna injusto recaíam sobre ele as consequências dessa infração às disposições em vigor, quando agiu cumprindo ordem superior;

e) que, entretanto, permanece o fato de não haver o servidor comparecido ao serviço, no período de 1 a 12-1-49, sendo de notar que o § 1.º do art. 145 do E. F. estabelece que

“é proibido levar à conta de férias qualquer falta ao trabalho”;

f) que, por outro lado, o E. F. também dispõe:

“Art. 115. Nos dias úteis, só por determinação do Presidente da República poderão deixar de funcionar as repartições públicas ou ser suspensos os seus trabalhos”;

g) que, como extensão desse artigo, se reve compreender que o Sr. Presidente da República está autorizado a determinar que não se computem, para qualquer efeito, as faltas dadas por um ou mais servidores, à vista dos motivos determinantes de tais faltas;

h) que, no caso em estudo, a esta D. P. se afiguram de todo justos os motivos que levaram o servidor a não comparecer naquele período;

i) que, assim, poderá o M. G. pleitear, do Senhor Presidente da República, a medida indicada (alínea g); e

j) que a responsabilidade da infração cabe à autoridade que determinou o gozo irregular das férias.

5. Com este parecer, poderá o processo ser restituído à S. G. M. G.

REAJUSTAMENTO DE VENCIMENTOS — BIOLOGISTAS — REGULAMENTAÇÃO DE ART. DA LEI N.º 488-48

DECRETO N.º 26.617 — DE 29 DE ABRIL DE 1949

Regulamenta o artigo 38, da Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 87, item I da Constituição, decreta:

Art. 1.º Os biólogos do Quadro Permanente do Ministério da Educação e Saúde, lotados no Instituto Osvaldo Cruz e que contarem vinte anos de serviço ativo, terão todos os direitos e vantagens dos professores catedráticos da Universidade do Brasil.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes interinos do cargo da carreira de Biologista.

Art. 2.º Para o gozo das vantagens previstas neste regulamento será considerado o serviço efetivamente prestado ao Instituto Osvaldo Cruz, no cargo de biólogo ou em cargo, função gratificada de caráter técnico da lotação do Instituto.

Parágrafo único. Serão, igualmente considerados:

I — o desempenho da direção de Instituto;

II — o desempenho de comissão de caráter técnico fora do Instituto, desde que se relacione com o campo de atividade do mesmo.

Art. 3.º Os vinte anos de serviço serão contados à vista do registro de frequência, fichas financeiras ou

fôlhas de pagamento, de acordo com o art. 27, do Decreto n.º 24.646, de 10 de março de 1948, observando-se o disposto no art. 2.º destes regulamento.

Art. 4.º O biólogo que atender às condições previstas neste regulamento, deverá requerer ao Ministro de Estado da Educação e Saúde a concessão dos respectivos benefícios, por intermédio da divisão do Pessoal do Departamento de Administração.

§ 1.º A Divisão do Pessoal instruirá o pedido e uma vez apurados os vinte anos de serviço ativo lavrará apostila no último decreto de provimento do funcionário para assinatura do Ministro de Estado.

§ 2.º A apostila conterá a declaração de que, contando o funcionário vinte anos de serviço ativo, nos termos deste regulamento, ficam-lhe assegurados, a partir da data em que os houver completado, vencimentos correspondentes ao padrão. O acrescido de gratificação equivalente à concedida aos professores catedráticos da Universidade do Brasil, após vinte anos de magistério.

§ 3.º Publicada a apostila, a Divisão do Pessoal providenciará o respectivo pagamento pela dotação orçamentária destinada a atender às despesas do pessoal permanente do Ministério.

Art. 6.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 29 de abril de 1949, 128, da Independência e 61.º da República.

EURICO G. DUTRA,
Clemente Mariani.

(D. O. 2-5-49).

MARÍTIMOS DE EMPRESAS DO PATRIMÔNIO NOCIONAL — VENCIMENTOS

DECRETO N.º 26.633 — DE 6 DE MAIO DE 1949

Dispõe sobre a majoração dos salários do pessoal a serviço das empresas de navegação pertencentes ao patrimônio nacional e dá outras providências.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 87, item I, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 33 da Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948, decreta:

Art. 1.º A tabela de salários mensais do pessoal marítimo das empresas de navegação pertencentes ao patrimônio nacional, com sede no Rio de Janeiro, passa a ser a seguinte:

	Cr\$
Comandante de 1.ª classe	7.200,00
Comandante de 2.ª classe	6.700,00
1.º Maquinista de 1.ª classe	6.400,00
Imediato de 1.ª classe	6.400,00
Médico de 1.ª classe	6.400,00
1.º Maquinista de 2.ª classe	6.000,00
1.º Imediato de 2.ª classe	6.000,00
Médico de 2.ª classe	6.000,00
1.º Comissário de 1.ª classe	5.350,00
2.º Maquinista de 1.ª classe	5.100,00
1.º Piloto	4.950,00
1.º Comissário de 2.ª classe	4.950,00
1.º Rádio	4.800,00
2.º Maquinista de 2.ª classe	4.650,00
3.º Maquinista	3.950,00
2.º Piloto	3.950,00
2.º Rádio	3.650,00
2.º Comissário	3.650,00
Conferente	3.650,00
Eletricista	3.250,00
Condutor Maquinista	3.250,00
Escrevente	3.250,00
Enfermeiro	3.250,00
Arrais	3.250,00
Contra Mestre	3.250,00

1.º Cozinheiro	3.250,00
Carpinteiro	3.250,00
Cabo Foguista	2.275,00
Foguista	2.150,00
2.º Cozinheiro	2.150,00
Padeiro	2.150,00
Marinheiro	1.900,00
Carvoeiro	1.775,00
3.º Cozinheiro	1.775,00
Taifeiro	1.650,00
Moço	1.650,00
Ajudante de Cozinha	1.525,00
Praticante de Maquinista	1.130,00
Praticante de Piloto	990,00
Praticante de Comissário	990,00

Art. 2.º Os tripulantes das embarcações de navegação portuária e interior, pertencentes ao patrimônio nacional, terão os atuais salários majorados nas seguintes bases:

a) Salários até Cr\$ 1.500,00	40%
b) Salários de Cr\$ 1.501,00 a Cr\$ 2.500,00	35%
c) Salários de Cr\$ 2.501,00 em diante ..	30%

Parágrafo único. As percentagens a que se refere este artigo serão aplicadas aos salários atuais do pessoal das mesmas empresas a serviço nos escritórios, armazéns, estaleiros, oficinas e agências sediadas no território nacional.

Art. 3.º Ficam asseguradas as seguintes gratificações de função, mensais:

	Cr\$
1.º Maquinista	400,00
2.º Maquinista	300,00
3.º Maquinista	200,00

Parágrafo único. São excluídos das disposições deste artigo os tripulantes de tráfego do porto.

Art. 4.º As guarnições dos navios petroleiros pertencentes ao patrimônio nacional terão um acréscimo de 30% sobre os seus salários normais benefício extensivo às guarnições nos serviços de cabotagem e do tráfego dos portos, quando empregados exclusivamente no transporte de inflamáveis.

Art. 5.º Quando a embarcação rebocar pontões, será paga uma gratificação de 10% sobre o salário de tempo rebocado.

Art. 6.º O 1.º Rádio-telegrafista terá, ao completar cinco (5) anos de serviço na empresa, um acréscimo correspondente a um terço (1/3) da diferença entre o seu salário e o salário que perceber o Imediato de 1.ª classe. Ao completar dez (10) anos de serviço, terá outro igual acréscimo de um terço (1/3). Ao completar quinze (15) anos de serviço, terá o seu salário equiparado ao salário que perceber o Imediato de 1.ª classe, na mesma empresa.

Art. 7.º Ficam mantidas as disposições da Portaria n.º 265 do Ministro da Viação e Obras Públicas, de 13 de março de 1946, no que não contrariem as disposições do presente Decreto.

Art. 8.º Este Decreto entrará em vigor na data da sua publicação.

Rio de Janeiro, 6 de maio de 1949; 128.º da Independência e 61.º da República.

EURICO G. DUTRA.

Clovis Pestana.

(D. O. 7-5-49).

APOSENTADORIA COMPULSÓRIA — LEGISLAÇÃO EM VIGOR

— Regula-se pelo art. 191, § 2.º, da Constituição, que revogou o art. 2.º da Lei n.º 583-37, e o art. 1.º do Decreto-lei n.º 8.906-46.

— Processo n.º 2.062-49 — Parecer da D. P. em 3-5-49 — D. O. 20-5-49.

A Secretaria do Tribunal de Apelação do Distrito Federal consulta o D.A.S.P. sobre se:

"I — o art. 191, § 2.º, da Constituição de 1946 terá revogado as leis anteriores sobre a compulsória dos funcionários públicos;

II — está em vigor o art. 1.º do Decreto-lei número 8.906, de 24 de janeiro de 1946, revigorando o art. 2.º da Lei n.º 583-37, segundo o qual, o funcionário público que houver atingido o compulsória, nos termos do art. 170 da Constituição de 1934 será aposentado com *vencimentos integrais*, se já pertencia, em caráter, ao quadro do funcionalismo, anteriormente à promulgação daquela magna lei".

2. Examinando o assunto esta D.P. é de parecer:

a) que é claro o disposto no § 2.º do art. 191 da vigente Constituição Federal, *verbis*:

"Os vencimentos da aposentadoria serão integrais, se o funcionário contar 30 anos de serviço; e proporcionais, se contar tempo menor";

b) que o fato de tal parágrafo fazer parte do artigo 191 indica claramente não haver dúvida quanto à proporcionalidade dos proventos da aposentadoria compulsória (agora aos 70 anos e não aos 68, como dispunha a Carta de 1937, art. 156, d);

c) que daí se infere ter agora caráter constitucional o preceito contido no art. 198, § 3.º do Estatuto dos Funcionários, segundo o qual será proporcional ao tempo de serviço o provento de aposentadoria compulsória;

d) que, como era um dispositivo de lei ordinária (artigo 2.º da Lei n.º 583-37, revigorado pelo art. 1.º do Decreto-lei n.º 8.906, de 1946) que conferia, excepcionalmente, proventos integrais a determinados funcionários atingidos pela compulsória os quais poderiam não contar 30 anos de serviço, é lógico que a vigência de tal disposição terminou com o advento da Constituição de 1946;

e) que não se trata de direito adquirido por esses funcionários, porquanto é pacífico que a aposentadoria se rege pela legislação vigente à época da sua concessão.

3. Finalmente, respondendo, em resumo, à consulta formulada pela Secretaria do Tribunal de Apelação do Distrito Federal, entende esta D.P.:

I — que a Constituição de 1946 (art. 191, § 2.º) revogou as leis anteriores sobre a aposentadoria compulsória, com vencimentos integrais, de funcionários com menos de 30 anos de serviço; e

II — que, por isso mesmo, não se acha mais em vigor, a partir de 19 de setembro de 1946, o art. 2.º da Lei n.º 583-37, revigorado pelo art. 1.º do Decreto-lei número 8.906-46.

4. Com este parecer, poderá ser o processo restituído à Secretaria do Tribunal de Apelação do Distrito Federal.

CONTRATO — APOSENTADOS

— Não é possível a acumulação de provento com salário de função de extranumerário contratado.

— Processo n.º 2.149-49 — Parecer da D.P. em 30-4-49 — D.O. 10-5-49.

A Divisão de Pessoal do Ministério da Educação e Saúde (D.P.E.), atendendo a sugestão do Reitor da Universidade do Brasil, solicita parecer desta D.P. sobre a possibilidade de ser contratado o professor Artur Prado, após sua aposentadoria.

2. Ao encaminhar a consulta, a D.P.E. informa que o interessado se encontra em disponibilidade, mas, exerce, no momento, como substituto, a 2.ª Cadeira da

Escola Nacional de Química, já havendo completado 70 anos de idade.

3. Examinando o assunto, verificou esta D.P.:

a) que o Decreto-lei n.º 3.768, de 28 de outubro de 1941, dispõe sobre a aposentadoria do pessoal extranumerário da União;

b) que a letra a do art. 2.º do mencionado Decreto-lei, determina *verbis*:

"Art. 2.º Os extranumerários da União serão aposentados:

a) quando atingirem a idade de 68 anos ou a que, para determinados casos, for fixada em lei especial;

c) que, assim, não poderá o referido professor ser contratado, pois já ultrapassou o limite de idade previsto para todos os extranumerários;

d) que, além disso, não seria possível a acumulação do provento com o salário da função de extranumerário contratado.

4. Com este parecer, poderá ser restituído o processo à D.P.E.

MATRÍCULA EM COLÉGIO — ASSEGURA-DA A SERVIDOR TRANSFERIDO

— *Estende-se aos servidores das autarquias esse benefício, pois que todos prestam serviços ao Estado, esses, em órgãos descentralizados.*

— Processo n.º 2.428-49 — Parecer da D.P. em 2-5-49 — D.O. 7-5-49.

Amanuense-auxiliar do Departamento Nacional de Estrada de Rodagem, solicita seja comprovado que tem direito ao benefício concedido pelo art. 190 do Estatuto dos Funcionários, que dispõe, *in verbis*:

"Ao funcionário estudante, matriculado em estabelecimento de ensino, e que for removido ou transferido, será assegurada matrícula em estabelecimento congênere no local de sede da nova repartição ou serviço, em qualquer época e independentemente da existência de vaga".

2. Do exame do assunto, verifica esta Divisão que o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem não mais integra a administração federal direta, porquanto o Decreto-lei n.º 8.463, de 27-12-45, erigiu-o em pessoa jurídica, com autonomia administrativa e financeira, concedendo-lhe, assim, o caráter de autarquia.

3. No entanto, no entender desta Divisão, esse fato não prejudica o mérito da solicitação em aprêço, tendo em vista a amplitude com que deve ser interpretado o dispositivo estatutário transcrito no item 1, que abrange todos aqueles que prestam serviços ao Estado, seja em órgão de administração centralizada, seja em entidades autárquicas, que são órgãos descentralizados.

4. Nestas condições, *arquite-se* o presente processo.

PENALIDADES — SERVIDORES CIVIS EM MINISTÉRIOS MILITARES

— *Normas vigentes sobre competência para aplicação.*

— Processo n.º 2.094-49 — Parecer da D.P. — D.O. 20-5-49.

O Departamento Técnico e de Produção do Exército, no presente processo, sugere à Secretaria Geral do Ministério da Guerra (S.G.M.G.) "a fixação de uma melhor graduação na aplicação de penalidades a servidores civis".

2. A sugestão foi provocada por parte da Seção de Pessoal da Diretoria de Fabricação do Exército, a qual, teceu considerações em torno de resolução ministerial assim concebida:

"Os Chefes ou Diretores de repartições e estabelecimentos subordinados diretamente ao Ministro, poderão aplicar-lhes (aos servidores civis) pena de advertência, repreensão e suspensão, até 30 dias;

Os chefes de serviço e Diretores de repartições dependentes das autoridades subordinadas diretamente ao Ministro, aplicarão as penas de advertência, repreensão e suspensão, até 15 dias".

3. Em seu parecer, a Seção de Pessoal da Diretoria de Fabricação do Exército considerou:

a) que a disciplina é o exato cumprimento dos deveres de cada um em todos os escalões de comando e em todos os graus de hierarquia, que confere, progressivamente, autoridade ao de maior graduação em posto (consoante o art. 2.º do Regulamento Disciplinar do Exército);

b) que a resolução ministerial mencionada (item 2) iguala o Coronel, Diretor de Fábrica, ao General, Diretor de Fabricação, para os efeitos do art. 242 do Estatuto dos Funcionários, *verbis*:

"Para a aplicação das penas... são competentes:

I — O Presidente da República, nos casos de demissão;

II — O Ministro de Estado, nos casos de suspensão por mais de trinta dias;

III — Os chefes de repartição, nos casos de advertência, repreensão e suspensão até trinta dias;

IV — Os chefes de serviço, quando subordinados aos de repartição, nos casos de advertência e suspensão até quinze dias";

c) que, assim, sofreria profundamente o princípio de hierarquia e disciplina; e

d) que é necessário fique esclarecida devidamente a mesma resolução, a fim de que sejam solucionados os casos que se verificarem na Diretoria de Fabricação e outras Diretorias, nas mesmas condições.

4. A S.G.M.G., apreciando o assunto em face de entendimentos já firmados pelo DASP, esclareceu:

a) que a criação do Departamento Técnico e de Produção do Exército não implicavam nem obrigavam a renovação do art. 242 do E. F. (alínea b do item anterior), de sorte que a competência para aplicação de penalidades continuou a mesma, sem necessidade de alteração;

b) que o E. F. é claro, definindo perfeitamente "a competência e o direito de punir", o que vem muito bem explicado nas resoluções administrativas;

c) que, em se tratando de servidores civis, não se pode invocar o Regulamento Disciplinar do Exército, cujas sanções a tal pessoal foram revogadas;

d) que, como diz o art. 37 daquele Regulamento, "a competência para aplicar pena disciplinar é atributo inerente ao cargo e não ao posto", donde o fato de que as autoridades militares, quando aplicam penas disciplinares a civis, agem, como se fôsem nesse particular, chefes de repartições ou serviços sem a qualidade militar, visto que a própria Constituição trata em capítulo diferente "as duas grandes famílias de servidores públicos" (os funcionários civis e os militares);

e) que, assim, desnecessário se regras estatutárias não fere o princípio de hierarquia e de disciplina, uma vez que o próprio Regulamento Disciplinar do Exército (artigo 42) confere a competência, às autoridades, para punir os militares dentro das atribuições do cargo e não do posto; e

f) que, por isso, a resolução ministerial questionada deve ser mantida.

5. A Diretoria de Fabricação do Exército, entretanto, não satisfeita com os esclarecimentos prestados pela S. G.

M. G., insiste em que a resolução ministerial está nivelando, com quebra da hierarquia e da disciplina, a competência dos *escalões superiores* de direção ou comando aos *inferiores*, quanto à aplicação de penalidades a servidores civis, no que foi novamente apoiado pelo Departamento Técnico e de Produção do Exército.

6. Em face da divergência entre os pontos de vista daquele Departamento e da S.G.M.G., a Chefia do Gabinete do Ministério da Guerra solicitou do D.A.S.P. parecer sobre o assunto.

7. Isto pôsto, esta D.P. é de parecer:

a) que a S.G.M.G. esclareceu perfeitamente o que até o momento existe firmado sobre o assunto;

b) que, assim, é de todo procedente a sua reafirmação de que a competência para aplicar penalidades a servidores civis não decorre do posto e sim do cargo exercido pelas autoridades militares (alínea d do item 5);

c) que, igualmente, foi oportunamente firmado pelo DASP, segundo o qual, para esse efeito,

"Chefe de repartição é todo aquele subordinado a Ministro de Estado ou a dirigente de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República; e Chefe de serviço é todo aquele subordinado a chefe de repartição" (D. O. de 9-3-44, pág. 3.988);

d) que como foi citado pela própria Diretoria da Fabricação do Exército, entendeu ainda o DASP;

"que quando se tratar de órgão a que se reconhecer o caráter de delegacias, que exercita, em área menor, atribuições idênticas às reconhecidas a uma repartição... fica-lhe extensiva a competência para aplicação de penalidades conferida à mesma repartição" (D. O. de 9-3-44, pág. 9.988); e

e) que, assim, necessário se torna, no momento, modificação ou novo entendimento do disposto no art. 242 do E. F., não só porque os demais Ministérios, inclusive militares, vêm aplicando normalmente esses entendimentos, como porque, conforme bem salientou a S.G.M.G., as autoridades militares, quando lhes estão subordinados servidores civis, aplicarão a respectiva legislação,

"Como se fôssem, nesse particular, diretores ou chefes de repartições, sem a qualidade militar".

8. Com este parecer, poderá o processo ser restituído ao Ministério da Guerra.

SALÁRIO-FAMÍLIA — FILHO ADULTERINO — PROVA

— O salário família é devido ao servidor cujos dependentes sejam "filhos de qualquer condição", portanto, os adulterinos também, mas, para evitar abusos, há que ser feita pelos processos admitidos em juízo, a prova de tal filiação.

— Processo n.º 2.556-49 — Parecer da D.P. em 12 de maio de 1949 — D. O. 14-5-49.

A Administração do Porto do Rio de Janeiro consultou o D.A.S.P. sobre concessão de salário-família a servidor cujo dependente seja filho adulterino.

2. Examinando o assunto, esclarece esta D.P. que, na conformidade do disposto no parágrafo único do artigo 9.º do Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43, o salário-família é devido ao servidor cujos dependentes sejam "filhos de qualquer condição", abrangendo consequentemente, também os adulterinos.

3. Entretanto, consoante os pareceres do Sr. Consultor Jurídico do D.A.S.P., exarados nos processos nú-

meros 6.749 e 2.153-48 (D. O. de 27-12-47 e 26-7-48), a prova de tal filiação, para evitar possíveis abusos, há que ser feita pelos processos admitidos em juízo para os fins de que se trata, como, por exemplo, a justificação judicial.

4. Com este parecer, restitua-se o processo à administração do Porto do Rio de Janeiro.

SERVIÇO MILITAR — VENCIMENTO OU SALÁRIO — CASOS DE OPÇÃO — REPOSIÇÃO DE PERCEPÇÕES INDEVIDAS

— Normas estabelecidas para reger o assunto.

PARECER DA D. P.

— Processo n.º 1.038-49 — Pareceres da D.P. e do Consultor Jurídico do DASP — D. O. 19-5-49.

PARECER DO CONSULTOR JURÍDICO

1. Consulta a D.P. do Ministério da Agricultura se, em face da interpretação do DASP, concluindo à vista do art. 145 do Decreto-lei n.º 9.500, de 25-7-46, pelo não pagamento de vantagens a funcionários incorporados, por convocação, para a prestação de serviço militar (Processo n.º 6.028, D. O. de 9-9-48, pág. 13.056; idem 154-49, in D. O. de 1-1-49, pág. 1.446), deve exigir reposição dos que receberam quantias dos cofres públicos quando naquela situação, de acordo com o entendimento em contrário dado aos textos legais, pela consulente.

2. Penso que não. Presume-se que tal entendimento tenha sido de boa-fé e a reforma da jurisprudência administrativa (como da judicial) só opera para o futuro. Tem aplicação o ensinamento de Seabra Fagundes, a propósito da revogação de atos administrativos:

"A revogação opera da data em diante (exnuncie). Os efeitos que a precederam, esses permanecem de pé" ("Revogação e Anulamento do Ato Administrativo", in Revista de Direito Administrativo vol. III, pág. 7).

Não admissível dar efeito retroativo a um novo entendimento de determinado texto legal. A repartição que concluiu pela legitimidade do pagamento, bem como os beneficiários estão isentos de responsabilidade, salvo prova de motivo bastante para autorizar a ação disciplinar ou judicial contra os mesmos, o que na hipótese não ocorre.

3. Pelas razões expostas nos pareceres emitidos nos aludidos processos o Decreto-lei n.º 9.500 revogou os textos anteriores sobre o assunto, de acordo com a regra vigente:

"a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior" (Lei de Int. ao Código Civil Brasileiro — Decreto-lei n.º 4.657, de 4-9-42, artigo 2.º, § 1.º).

Em verdade, o art. 145 daquele diploma legal diz inequivocamente quais os direitos que os funcionários terão quando incorporados, por motivo de convocação. Quaisquer outras vantagens, asseguradas, em leis anteriores, se devem considerar como canceladas.

4. Alude, ainda, a repartição consulente a possibilidade de conflito entre o Decreto-lei n.º 9.500 e outros textos que menciona. Sobre esse particular penso que o DASP deverá reservar-se para dizer ante os casos concretos que lhe forem submetidos.

E' o que me parece.

PARECER DA D. P.

Manifesta-se em dúvidas a Divisão do Pessoal do Ministério da Agricultura (D.P.A.), quanto à inteligência do art. 145 do Decreto-lei n.º 9.500, de 23-7-46.

2. Assim, consulta se os servidores convocados para a prestação do serviço militar têm, ou não, direito às vantagens inerentes ao cargo ou à função.

3. Examinando o assunto, no processo n.º 1.222-49, entendeu esta D. P. que eram de distinguir-se duas hipóteses: a primeira, concernente à convocação para prestação de serviço militar, em tempo de paz, dizendo respeito a segunda à convocação feita para serviço de guerra.

4. Quanto à convocação para serviço militar, em tempo de paz, entendeu esta D. P. que regia a espécie o disposto no art. 145 do Decreto-lei n.º 9.500, citado, que dispõe:

“Os funcionários públicos federais, estaduais ou municipais, bem como os empregados, operários ou trabalhadores quando *incorporados por convocação*, terão assegurado o cargo ou emprego para quando forem licenciados, a não ser que declarem, por ocasião de sua incorporação, não pretenderem voltar ao mesmo depois da prestação do serviço militar”.

5 — Dêse modo, ao servidor convocado para prestação do serviço militar, para o fim de aquisição do certificado de reservista, somente lhe é assegurada a volta ao cargo ou à função, perdendo o vencimento e demais vantagens inerentes ao mesmo.

6. No que se refere à convocação para serviço ativo militar, ou seja, serviço de guerra, entendeu esta D. P., no referido processo n.º 1.222-49, que disciplina a matéria a norma contida no art. 1.º do Decreto-lei n.º 4.548, de 4-8-42, modificado pelo de n.º 4.644, de 2-9-42, que estabelece:

“Os funcionários públicos interinos, em estágio probatório, efetivos ou em comissão e os extranumerários de qualquer modalidade, da União, dos Estados, dos Territórios, dos Municípios e da Prefeitura do Distrito Federal, quando convocados para o *serviço ativo militar* ou quaisquer outros encargos obrigatórios por lei ou, no caso de aspirantes a oficiais da Reserva, quando convocados também para estágios, serão considerados licenciados, sem prejuízos de quaisquer direitos ou vantagens, devendo optar pelo vencimento ou salário a que tiver direito como funcionário ou extranumerário”.

7. Isso porque, como se disse naquele processo, a expressão “convocado para o serviço ativo militar” empregada no texto supracitado, dá a entender que o servidor já era reservista, sendo, então, convocado para serviço de guerra.

8. O referido processo n.º 1.222-49 foi submetido ao Sr. Consultor Jurídico do DASP, juntamente com o presente, tendo Sua Senhoria, naquele, esclarecido:

“Nada tenho a acrescentar. A repartição de origem fica, assim, habilitada a decidir, tanto mais quanto à D.P. do D.A.S.P. oferece ainda subsídios para a elucidação da controvérsia.

Em face do exposto, esta D.P. sugere a aprovação do seguinte entendimento:

a) quando se trate de convocação de servidor para a prestação de serviço militar, em tempo de paz, ou seja, para a aquisição do certificado de reservista, rege a espécie o art. 145 do Decreto-lei n.º 9.500, citado (item 4), perdendo o convocado o vencimento ou salário e demais vantagens inerentes ao cargo ou à função, sendo-lhe, apenas, assegurada a volta aos mesmos; e

b) quando ocorreu convocação para serviço ativo militar, ou seja, serviço de guerra por parte de quem já seja reservista, regula a hipótese o disposto no art. 1.º do Decreto-lei número 4.548, de 4-8-42, modificado pelo de número 4.644, de 2-9-42 (item 6), sendo o convocado considerado em gozo de licença, sem prejuízo de quaisquer direitos ou vantagens, e podendo optar pelo vencimento ou salário a que tiver direito como funcionário ou extranumerário.

10. Quanto à reposição de quantias já recebidas, esta D. P. concorda inteiramente com o parecer do Senhor Consultor Jurídico do D.A.S.P., no sentido de que não admissível proceder-se à mesma, já que os entendimentos ou interpretações firmados só operam para o futuro.

11. Isto pôsto, poderá o processo ser restituído à D.P.A., publicando-se os pareceres.

TRANSFERÊNCIA — EXTRANUMERÁRIO-DIARISTA

— Não cabe transferência a pessoal diarista somente poderá ser feita a sua dispensa e nova admissão, obedecendo às normas legais.

Processo 1850-49.

Parecer da D.P.

Em 10-5-49 — D.O. 20-5-49.

A Diretoria do Pessoal do Ministério da Marinha (D. P. M.), consulta esta D. P. no sentido de saber como proceder em relação à transferência de extranumerário-diarista beneficiado pelo art. 23 do Ato Constitucional, visto como a legislação em vigor nada dispõe a respeito.

2. Examinando o assunto, verificou esta D.P. que a legislação vigente não previu a transferência ou a remoção do diarista, pelo que não será admissível qualquer medida nesse sentido.

3. Dêse modo, só mediante dispensa, em uma repartição e admissão, em outra, poderá ser feita a movimentação de diaristas, embora estejam amparados pelos artigos 18, parágrafo único, e 23 do Ato Constitucional.

4. Acontece, porém, que foi submetida ao Sr. Consultor Geral da República a Exposição de Motivos n.º 125, de 21-3-49, do D.A.S.P., em que se tratava de saber se perdia, ou não, a estabilidade, assegurada pelos aludidos dispositivos constitucionais, o servidor que aceitasse outra função de extranumerário.

5. Assim, convirá que a movimentação indicada (item 3) só se efetive na hipótese de, conforme o parecer que fôr emitido, não ser o diarista prejudicado na estabilidade adquirida.

6. Com êste parecer poderá ser restituído o processo à D. P. M.

★ ★

★

O “MERIT SYSTEM NO SERVIÇO CIVIL DOS ESTADOS UNIDOS — A Lei do Serviço Civil, de 1883, estabeleceu o sistema do mérito no Governo Federal. Êste sistema, originado dos próprios dispositivos constitucionais sobre nomeações, deixou o poder de nomear com o Presidente e Ministros, mas instituiu um método democrático e imparcial de seleção, baseado em qualificações e aptidões.

(History of the Federal Civil Service — M. Barris Taylor, Washington, D. C. — 1941).

Notícias do Congresso Nacional

DOIS importantes projetos de interesse nacional foram apresentados na Câmara dos Deputados no mês de maio, o que cria o Conselho Nacional de Pesquisas, e outro "regulando o controle do comércio, da exploração e do aproveitamento das terras raras e minérios radioativos", criando ainda a Comissão Nacional de Energia Atômica.

O projeto sobre o Conselho Nacional de Pesquisas foi elaborado pela Comissão instituída pelo governo, integrada por elementos dos mais categorizados no cenário nacional e presidida pelo Contra-Almirante Álvaro Alberto. Ao apresentar seu trabalho, a Comissão realçou o valor dessa entidade como imperativo urgente para a evolução do País, com o aproveitamento das riquezas potenciais e alevantamento do padrão de vida e fortalecimento da integridade da Nação, frutos que espargirão para o bem da humanidade.

Evidentemente, os países mais adiantados do mundo há muito desenvolveram os seus trabalhos sobre Ciência e Técnica, a ponto de estarem agora no apogeu, necessitando o Brasil de incrementar essa atividade, mediante a formação de técnicos e cientistas em número suficiente, mantendo intercâmbio internacional, trazendo mestres estrangeiros ao Brasil e, ainda em tempo, aproveitar os deslocados de guerra dessa estirpe, como têm feito alguns países, no que se apressaram, reconhecendo o valor inestimável desse empreendimento.

A instituição de um Estado Maior é condição precípua, como acentuou a Comissão, para planejar e desenvolver as atividades, mostrando a experiência estrangeira, com a organização de Conselhos Nacionais de Pesquisas: no Canadá em 1916; nos Estados Unidos em 1918; na França em 1939; e na Inglaterra também durante a Grande Guerra.

Abordado o caso da criação simultânea do Conselho Nacional de Pesquisas e a Comissão Nacional da Energia Atômica, observou a Comissão ser fora de dúvida que uma instituição sobre a bomba atômica só se encontraria em condições de enfrentar esse problema, se contasse com as possibilidades só atribuíveis ao Conselho Nacional de Pesquisas.

O projeto de lei sobre o "controle do comércio, da exploração e o aproveitamento das terras raras e dos minérios radioativos", criando ainda a Comissão Nacional da Energia Atômica, foi apresentado pelo deputado Euzébio da Rocha, que discursou abordando o problema da evasão de riquezas importantes para o país. No projeto de lei do deputado Euzébio da Rocha, foi estabelecida medida de precaução realmente expressiva, qual seja a de impedir que integrem a Comissão elementos que sejam ou tenham sido acionistas, ou tenham

prestado ou prestem serviços a empresas estrangeiras que explorem fontes de energia ou mineração, exigindo ainda que seja brasileiro nato. Não há dúvida que a precaução é de real valor nos dias atuais.

DECRETOS LEGISLATIVOS

Os atos dessa espécie, de maior importância, lavrados durante os meses de abril e maio, foram os seguintes:

Acôrd Sanitário Panamericano, de Montevideu, aprovado por Decreto Legislativo n.º 30. Diário Oficial de 5-4-49.

Organização Meteorológica Mundial, aprovação da Convenção e Protocolo, realizados em Washington, a 11-10-47, Decreto Legislativo n.º 11. Diário Oficial de 27-5-49. DCN 25-5-49.

Convênio Cultural Brasil-Líbano — Aprovação. Decreto Legislativo n.º 12. Diário Oficial de 28-5-49. DCN 26-5-49.

Transportes Aéreos entre Brasil e Suíça — Acôrd aprovado por Decreto Legislativo n.º 13. Diário Oficial de 28-5-49. DCN 26-5-49.

Tratado de Extradicação entre Brasil e Uruguai — Aprovação do Texto. Decreto Legislativo n.º 14. Diário Oficial de 28-5-49. DCN 26-5-49.

MANDATO CASSADO

Conforme Resolução n.º 22-49, de 27-5-49, publicada no DCN de 28-5-49, foi declarado perdido o mandato do dep. Edmundo Barreto Pinto, do PTB pelo Distrito Federal, medida adotada de acôrd com o art. 48, § 2.º, da Constituição Federal.

PAGAMENTO DE SUBSÍDIO E CONVOCAÇÃO DE SUPLENTE

Em Resolução n.º 21, de 24 de maio, publicado no DCN de 25-5-49, ficou estabelecido que o subsídio fixo e variável será pago ao Suplente, no exercício do mandato, desde a data do compromisso. Ficou estabelecido, ainda, que a Mesa só convocará o suplente do deputado licenciado por mais de 3 meses, fazendo-o no dia da publicação da resolução que conceder a licença.

PARLAMENTARES LICENCIADOS

Durante os meses de abril e maio foram licenciados, por motivos vários, os seguintes deputados e senadores:

Dep. Graccho Cardoso, do PST de Sergipe, 90 dias para tratamento de saúde. Resolução n.º 1-49. DCN.

Dep. Sizefredo Pacheco, do PSD do Piauí, 6 meses para tratamento de saúde. Resolução n.º 2-49. DCN.

Dep. Samuel Duarte, do PSD da Paraíba, 60 dias, para tratamento de saúde. Resolução n.º 6-49. DCN 19-4-49.

Dep. Euvaldo Lodi, do PSD por Minas Gerais, para representar o Brasil na Conferência Internacional do Trabalho, em Montevideu. Resolução n.º 9-A-49. DCN 27-4-49.

Dep. Artur Bernardes, do PR de Minas Gerais, para tratamento de saúde, 120 dias. DCN 23-4-49.

Dep. César Costa, do PSD por São Paulo, 30 dias, para tratamento de saúde. Resolução n.º 7-49. DCN 23-4-49.

Dep. Cosme Ferreira, do PSD do Amazonas, 60 dias em prorrogação, para tratar de interesses particulares. Resolução n.º 10-49. DCN 29-4-49.

Dep. Lauro Montenegro, do PSD de Alagoas, 90 dias para tratamento de saúde. Resolução n.º 11-49. DCN 29-4-49.

Dep. Negreiros Falcão, do PSD pela Baía, 90 dias para tratamento de saúde. Resolução n.º 12-49. DCN 29-4-49.

Dep. Barreto Filho, do PSD da Baía, 6 meses, para tratar de interesses particulares. Resolução n.º 13-40. DCN 30-4-49.

Dep. Pereira Mendes, do PSD por Mato Grosso, 6 meses, tratar de interesses particulares. Resolução número 14-49. DCN 6-5-49.

Dep. Sousa Costa, do PSD pelo Rio Grande do Sul, para integrar a comitiva do Presidente da República em visita aos Estados Unidos da América. Resolução número 15-49. DCN 6-5-49.

Dep. Damaso Rocha, do PSD pelo Rio Grande do Sul, 60 dias, para tratamento de saúde, a partir de 25 de abril. Resolução n.º 16-49. DCN 6-5-49.

Dep. Altino Arantes, do PR de São Paulo, 6 meses, para tratamento de saúde. Resolução n.º 17-49. DCN 10-5-49.

Sen. José Ferreira de Sousa, para integrar a comitiva do Presidente da República aos Estados Unidos da América, bem como representar o Brasil na 4.ª Reunião da Comissão Jurídica de Organização da Aviação Civil Internacional, em Montreal, Canadá. Resolução n.º 2-49. DCN 13-5-49.

Dep. Diogenes Arruda, do PSP por São Paulo, 90 dias, para tratamento de saúde. Resolução n.º 18-49. DCN 19-5-49.

Dep. Rui Santos, da UDN pela Baía, para representar o Brasil na Organização Nacional de Saúde, da O.N.U., em Roma, Itália. Resolução n.º 19-49. DCN 19-5-49.

Dep. Berto Condé, do PTB por São Paulo, 60 dias, para tratamento de saúde. Resolução n.º 20. DCN 25-5-49.

PRINCIPAIS LEIS DO MÊS DE MAIO ALUNOS INVESTIDOS EM MANDATOS ELETIVOS

Exames em cursos superiores

LEI N.º 693-A DE 6 DE MAIO DE 1949

Dispõe sobre exames nos cursos de ensino superior dos alunos investidos de mandatos eletivos

O Congresso Nacional decreta e eu, Nereu Ramos, Presidente do Senado Federal, promulgo nos termos do art. 70, § 4.º, da Constituição Federal a seguinte Lei:

Art. 1.º Aos alunos de curso superior, investidos de mandato público eletivo, cujo exercício se verifique fora da sede das respectivas escolas e que, por isso, não hajam alcançado o mínimo de frequência exigido para a prestação de exames em primeira época, será facultada a prestação de exames finais em segunda época.

Parágrafo único. O exame de segunda época versará sobre questões sorteadas de todo o programa de cada cadeira.

Art. 2.º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação; revogadas as disposições em contrário.

Senado Federal, 6 de maio de 1949. — *Nereu Ramos.*

(D.O. 13-5-49).

PROVIMENTO DE CARGOS DA CARREIRA DE COMISSÁRIO DE POLÍCIA

LEI N.º 705 — DE 16 DE MAIO DE 1949

Dispõe sobre o provimento de cargos da carreira de Comissário de Polícia do Quadro Permanente do Ministério da Justiça e Negócios Interiores

O Vice-Presidente da República, em exercício no cargo de Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º Os cargos da carreira de Comissário de Polícia do Quadro Permanente do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (D. F. S. P.), serão providos: um terço por concurso de provas e títulos e dois terços pelos alunos habilitados no Curso de Comissário de Polícia, da Escola de Polícia do Departamento Federal de Segurança Pública.

§ 1.º As nomeações obedecerão rigorosamente à ordem de classificação.

§ 2.º Em igualdade de condições, terão preferência, observada esta ordem:

- a) os Comissários de Polícia interinos;
- b) os servidores do Departamento Federal de Segurança Pública;
- c) os servidores públicos em geral;
- d) os demais habilitados.

Art. 2.º Será aproveitado em cargos, não iniciais, da carreira de Comissário de Polícia, independente da realização do Curso, a que se refere o artigo 1.º, o ocupante de cargo de carreira privativa do D.F.S.P., desde que tenha dez anos, no mínimo, de serviço policial, e haja ingressado por meio de concurso, satisfeita a condição essencial de ser bacharel em direito.

Art. 3.º Só poderão matricular-se no Curso os portadores de diploma de bacharel em direito do sexo masculino, devidamente registrado no Ministério da Educação e Saúde.

Art. 4.º As condições de matrícula, o regime escolar e outras providências necessárias à plena execução desta Lei, serão objeto de regulamento a ser baixado pelo Poder Executivo.

Art. 5.º O primeiro Curso de Comissário de Polícia terá início no corrente ano e nele serão matriculados ex-officio os ocupantes interinos da carreira de Comissário de Polícia.

Art. 6.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 16 de maio de 1949; 128.º da Independência e 61.º da República.

NEREU RAMOS.

Adroaldo Mesquita da Costa.

(D.O. 19-5-49).

CÂMARA DO REAJUSTAMENTO ECO- NÔMICO

Estabilidade a servidores

LEI N.º 711 — DE 25 DE MAIO DE 1949

Dispõe sobre a estabilidade dos juizes e servidores da Câmara de Reajustamento Econômico

O Vice-Presidente da República, em exercício no cargo de Presidente da República:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º Os atuais juizes e demais servidores da Câmara de Reajustamento Econômico, criada pelo Decreto n.º 23.931, de 9 de março de 1934, são automaticamente, considerados funcionários públicos efetivos e gozarão de todos os direitos, vantagens e garantias que a este são assegurados, desde que tenham completado, ou venham a completar cinco anos de exercício nos respectivos cargos.

Parágrafo único. Os funcionários assim efetivados, constituirão um quadro especial do funcionalismo do Ministério da Fazenda.

Art. 2.º Verificada a extinção da Câmara de Reajustamento Econômico, os juizes e servidores compreendidos nos benefícios da presente Lei poderão ser designados para exercer no Ministério da Fazenda, cargos de remuneração, pelo menos, igual à que estiverem percebendo.

Parágrafo único. A não aceitação de cargo para quo foi designado, nos termos deste artigo importará em perda de todos os direitos, vantagens e garantias decorrentes da presente Lei.

Art. 3.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 25 de maio de 1949; 128.º da Independência e 61.º da República.

NEREU RAMOS.

Corrêa e Castro.

(D.O. 28-5-49).

PRINCIPAIS PROJETOS EM ANDAMENTO NAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL NA CÂMARA

Abono de Natal aos servidores públicos. Proj. número 1.244-48. Na Com. Const. e Justiça. Com parecer do dep. Afonso Arinos, pela constitucionalidade. DCN 11-3-49, pág. 1.632.

Abono de Natal aos aposentados e pensionistas dos institutos de previdência social. Proj. n.º 1.243-48. Na Com. Const. e Justiça. DCN 30-3-49, pág. 2279.

Acumulação de dois cargos de magistério. Proj. número 1.405-49. Nas Com. de Const. e Justiça e do Serv. Púb. Civil. DCN 26-1-49, pág. 344.

Aposentadoria de servidores públicos com mais de 70 anos de idade. Proj. n.º 33-49. Na Com. Const. e Justiça. DCN 31-3-49, pág. 2327.

Aposentadoria de funcionários públicos, *ex-officio*, com mais de 35 anos de serviços. Proj. n.º 257-49. Nas Com. Serv. Púb. Civil e de Finanças. DCN 21-5-49, pág. 4.173.

Aposentadoria — reajustamento de proventos de aposentados e pensionistas de Caixas de ferroviários. Proj. n.º 43-49. Nas Com. Serv. Púb. Civil e de Finanças. DCN 30-3-49, pág. 2.296.

Aposentadoria para a mulher, no Serviço Público. Vantagens. Proj. n.º 6-49. DCN 9-4-49, pág. 2.762.

Aposentadoria — elevação de proventos dos aposentados de Caixas e Institutos. Proj. n.º 653-47. Requerimento para entrada na ordem do dia. DCN 21-5-49, pág. 4.185.

Aposentadoria para pessoal de polícia, do SNFA e do SNM. Proj. n.º 284-48. Na Com. Serv. Púb. Civil, de volta do Senado. DCN 31-5-49, pág. 4.417.

Assistência Social em forma supletiva. Instituição. Proj. n.º 256-49, DCN 21-5-49, pág. 4.183.

Autarquias e seu orçamento. Proj. n.º 41-49. Na Com. Const. e Justiça. DCN 12-4-49, pág. 4.183.

Aumento de vencimentos — prorrogação do prazo do § 3.º, art. 29, da Lei n.º 488, de 15-11-48. Proj. número 1.456-A, de 1949. DCN 31-5-49, pág. 4422.

Aumento dos magistrados — revogação de dispositivo da Lei n.º 499, de 28-11-48. Proj. n.º 285-49. DCN 31-5-49, pág. 4422.

Bancos — reforma bancária. DCN 17-5-49, pág. 3931.

Bancos — prorrogação por mais 3 anos, do DL número 7366, que dispõe sobre capital mínimo dos Bancos. DCN 19-5-49, pág. 4065.

Bibliotecários — modificação da estrutura da carreira. Proj. n.º 1.010-48. DCN 10-5-49, pág. 3.714.

Capital Federal — mudança. Reunião da Com. Esp. de Mudança da Capital Federal. DCN 11-5-49, pág. 3.747.

Certidões de tempo de serviço — Proj. n.º 46-49. DCN 31-3-49, pág. 2337.

Comissão Mista Brasil-Bolívia — situação jurídica dos seus empregados brasileiros. Consulta ao M.V.O.P.. DCN 13-5-40, pág. 3.859.

Comissão Nacional da Energia Atômica — criação. Proj. apresentado. DCN 13-5-49, pág. 3.887.

Conselho Nacional de Pesquisas — criação. Proj. 1.641-48. Integra. DCN 24-5-49, pág. 4.216.

Conferente de Alfândega — extensão dos benefícios do DL 8.625-46 aos aposentados. Proj. n.º 205-49. DCN 11-5-49, pág. 3.765.

Código da Contabilidade Pública — revisão. Criação de uma Comissão. Proj. n.º 373-49. DCN 11-5-49, página 3.761.

Consignação em folha de pagamento dos servidores públicos. Proj. n.º 633, de 1947. DCN 9-3-49, pág. 1.533.

Contadores da Contadoria Geral da República e da Divisão do Imposto de Renda. Proj. n.º 68-49. Na Com. Serv. Púb. Civil. DCN 26-4-49, pág. 3.161.

Comissão do Vale do São Francisco — criação do seu Quadro de Pessoal. Proj. n.º 220-49. Projeto com tabelas e mensagem, nas Com. Serv. Púb. Civil e de Finanças. DCN 17-5-49, pág. 3.938.

Crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social — Proj. n.º 1.451-49, do Senado. Na Com. Const. e Justiça. DCN 31-5-49, pág. 4.418.

Constituição — modificação da Lei n.º 305, de 18-7-48, que regula a aplicação do art. 15, § 4.º, da Constituição. Proj. n.º 182-49. Nas Comissões. DCN 7-5-49, pág. 3.666.

Consignação em folha de pagamento dos servidores públicos, no Natal. Suspensão. Proj. n.º 1.074-48. Parecer contrário na Com. Finanças. DCN 18-5-49, pág. 4.021.

Cursos do Departamento Nacional de Saúde. Fixando em Cr\$ 1.000,00, as bolsas de estudo. Proj. n.º 145-49. DCN 11-5-49, pág. 3.770.

Datilógrafos e extranumerários do Ministério da Fazenda, integrando a carreira de escriturário. Proj. número 132-49. Nas Com. Serv. Púb. Civil e de Const. e Justiça. DCN 13-5-49, pág. 3.859.

Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) — extinção. Proj. n.º 368-47. Em discussão em plenário. DCN 25-5-49, pág. 4.294.

Departamento Federal de Segurança Pública (DFS P) — criação e fusão de carreiras. Proj. n.º 229-49. Nas Com. Serv. Púb. Civil e de Finanças. DCN 18-5-49, pág. 4.002.

Despachantes aduaneiros — contagem de tempo de serviço. Proj. n.º 197-49. Nas Com. Const. e Justiça e do Serv. Púb. Civil. DCN 11-5-49, pág. 3.761.

Departamento dos Correios e Telégrafos (DCT) — alteração de carreiras do Quadro III, do MVOP. Proj. n.º 1.369-48. Na Com. Serv. Púb. Civil. DCN 13-5-49, pág. 3.859.

Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) — estende ao seu pessoal o regime de licenças, férias, e salário família, vigente no Serviço Público Federal. DCN 10-3-49, pág. 1.604.

Diaristas do Serviço Público. Repouso semanal remunerado. Proj. n.º 1.398-49, do dep. José Fontes Romero. DCN 25-1-49, pág. 294.

Diplomatas em exercício cumulativo de funções consulares. Proj. n.º 175-49. DCN 6-5-49, pág. 3.586.

Expedicionários — considera estáveis os servidores públicos da União, autarquias e municípios, que tenham servido nas forças armadas em tempo de guerra. Proj. n.º 1.463-49. DCN 18-2-49, pág. 1.086.

Expedicionários — dispõe sobre aplicação nas Forças Armadas, da Lei n.º 616, de 2-2-48, que altera os arts. 1 e 6 da Lei n.º 288, de 2-6-48, sobre vantagens a civis e militares da FEB. Proj. n.º 234-49. DCN 26-5-49, pág. 4.338.

Expedicionários — confere estabilidade a todos os servidores de qualquer dos governos, da União, estados e municípios, que tomaram parte nas forças expedicionárias. Proj. n.º 473-48. DCN 22-3-49, pág. 1.965.

Engenheiro — alteração das carreiras do M.V.O.P. e do M. da Aeronáutica. Nas Com. Serv. Púb. Civil e de Finanças. DCN 4-5-49, pág. 3.472.

Estatístico — modificação da estrutura da carreira. Proj. n.º 1.009-48. DCN 10-5-49, pág. 3.714.

Estatuto dos Funcionários Públicos Civis — Na Com. de Finanças.

Extranumerários — equiparação dos que exerçam função permanente, aos funcionários públicos efetivos. Proj. n.º 160-49. DCN 13-5-49, pág. 3.859.

Expedicionários — dispendo sôbre aplicação da legislação de amparo. Proj. n.º 177-49. Nas Com. Seg. Nacional, de Educação e Cultura, e de Finanças. DCN 6-5-49, pág. 3.593.

Expedicionários — modificação do art. 2.º, da Lei n.º 288, de 8-6-48, que concede vantagens aos civis e militares que participaram de operações de guerra. Proj. número 217-49. DCN 13-5-49, pág. 3.866.

Expedicionários — abatimento nas passagens em companhias de transporte. Proj. n.º 168-49. DCN 4-5-49, pág. 3.479.

Fundação Brasil Central — incorporação ao Plano de Valorização da Amazônia. Proj. n.º 770-48. DCN 19-5-49, pág. 4.068.

Institutos e Caixas — torna facultativa e contribuição. Proj. n.º 45-49. DCN 30-4-49, pág. 3.391.

Instituto Rio Branco — novas disposições ao seu regulamento. Proj. n.º 995-48. DCN 26-4-49, pág. 3.161.

Inspetor de alunos — criação de Quadro no Colégio Pedro II. Proj. n.º 1.948-49. Com. Serv. Púb. Civil e de Finanças. DCN 5-3-49, pág. 1.462.

Interinos — estabelece preferência para ex-funcionários, nos casos de admissão como extranumerário ou nomeação. Proj. n.º 1.401-49 — DCN 25-1-49, pág. 295.

Justiça Eleitoral em reorganização. Proj. n.º 1.378-49. Na Com. Const. e Justiça. DCN 20-5-49, página 4.092.

Lei n.º 200 — estende os benefícios decorrentes do § 2.º do art. 1.º, da Lei n.º 200, de 1948, aos antigos serventuários das Delegacias Fiscais do Tesouro Nacional, nos Estados. DCN 11-5-49, pág. 3.775.

Licença especial — alteração do art. 1.º, da Lei n.º 283, de 24-48, que assegura licença especial aos funcionários públicos civis e militares. Proj. n.º 152-49. Discussão inicial na Câmara. DCN 26-5-49, pág. 4.354.

Licença especial — nova redação à Lei n.º 283, de 24-5-48. Proj. n.º 1.421-49. DCN 7-4-49, pág. 2.614.

Licença especial — tempo de serviço. Proj. número 1.353-48. DCN 26-4-49, pág. 3.161.

Médico Sanitarista — estende aos médicos sanitários aposentados do M.E.S., os direitos dos DL 8.833 e 9.617, de 1946. Proj. n.º 225-46. Requerimento do dep. Rui Santos, pedindo inclusão na ordem do dia. DCN 10-5-49, pág. 3.716.

Ministério da Aeronáutica — alteração do Quadro Permanente. Proj. n.º 129-49. Nas Com. Serv. Pub. Civil e de Const. e Justiça. DCN 13-5-49, pág. 3.904.

Montepio Militar — dispõe sôbre a contribuição pelos cabos da Polícia Militar e Bombeiros. Proj. número 24-B-46. Parecer da Com. Seg. Nacional. DCN 11-5-49, pág. 3.751.

Motoristas de repartições públicas — isenção de dupla contribuição para os Institutos e Caixas de Previdência. DCN 9-2-49, pág. 788.

Oficial Administrativo — vantagens aos classes 9 e 11, do QS do M. da Fazenda. Proj. n.º 186-48. Em votação. DCN 12-5-49, pág. 3.825.

Oficial Administrativo — modificação da estrutura da carreira. Proj. n.º 383-48. Requerimento do dep. Segadas Viana, para inclusão na ordem do dia. DCN 10-5-49, pág. 3.714.

Pensão às viúvas de Presidentes da República — Proj. n.º 1.504-49. Nas Com. Const. e Just. e de Finanças. DCN 9-3-49, pág. 1.540.

Plano Salte — discriminação das verbas orçamentárias. Proj. n.º 126-B-49. Em discussão. DCN 31-5-49, pág. 4.431.

Prático de Laboratórios — reestruturação da carreira do M.E.S. Proj. n.º 190-A-48. Na ordem do dia para discussão inicial. DCN 19-5-49, pág. 4.067.

Professores — estudantes que concluírem qualquer curso de bacharelato das faculdades de filosofia, ciências e letras, poderão obter registro provisório de professor de ensino secundário. Proj. n.º 101-49. DCN 26-4-49, página 3.153. Na Com. de Educação e Cultura.

Raios X — regalias a servidores que operam com Raios X. Proj. n.º 881-48. Em discussão no plenário da Câmara, com pareceres das Comissões. DCN 25-5-49, pág. 4.290.

Reversão — dos funcionários afastados por atos do Governo Provisório de 1930. Proj. n.º 1.313-A, de 1948.

DCN 26-4-49, pág. 3.187. Retirado da ordem do dia para ser ouvida a Com. Seg. Nacional.

Reversão — servidores civis e militares postos em inatividade ou demitidos por ato que se não baseou em dispositivo regulamentar. Proj. n.º 166-49. Nas Com. Const. e Justiça e de Serv. Púb. Civil. DCN 4-5-49, pág. 3.476.

Salário-família — modificação do DL n.º 5.976, de 10-11-43, que dispõe sôbre o salário-família. Proj. número 112-49. DCN 12-5-49, pág. 3.817. Nas Com. Const. e Justiça e de Finanças.

Salário-família — extensão desse benefício aos componentes das classes armadas. Proj. n.º 98-A-48. Votação adiada para ser ouvida a Com. Seg. Nacional. DCN 11-5-49, pág. 3.770.

Sesc-Sesi — revogação da legislação sôbre essas organizações. Proj. n.º 270 de 1949. DCN 24-5-49, página 4.222.

Trabalho de Menores e Mulheres durante 10 horas diárias. Revogação. Proj. n.º 1.434-49. Nas Com. Const. e Justiça e de Legislação Social. DCN 5-2-49, página 705.

Universidade do Brasil — instalação na Praia Vermelha. DCN 12-5-49, pág. 3.805.

NO SENADO

Carreiras técnicas — promoções. Proj. n.º 849-48. Recebendo emendas na Mesa. DCN 4-5-49, pág. 3.495.

Delensores públicos — fixação de vencimentos. Proj. n.º 128-49. Nas Com. do Senado. DCN 13-5-49, pág. 3.891.

Departamento Nacional do Café — assegura aos ex-servidores mais antigos e de prole numerosa, o direito de imediato aproveitamento. Proj. n.º 465-48. DCN ... 21-3-49, pág. 2.356.

Estrada de Ferro Central do Brasil — revoga o DL n.º 3.306, de 1941, que deu autonomia à empresa. Proj. n.º 287-48. Na ordem do dia para discussão única. DCN 31-5-49, pág. 4.459.

Enfermagem — regime de ensino no País. Proj. número 92-B-48. DCN 18-2-49, pág. 1.091.

Enfermeiros — carreira do M. da Marinha. Proj. n.º 438-48. DCN 24-5-49, pág. 4.239.

Eletificação — criação do Serviço de Fomento à Eletificação Rural. (SEFER). Proj. n.º 8-49. Na Com. de Finanças. DCN 19-5-49, pág. 4.073.

Expedicionários — amparo e assistência aos ex-combatentes. Proj. n.º 342-48. DCN 14-5-49, pág. 3.913.

Justiça do Distrito Federal — reorganização. Proj. n.º 1.141-48 e 527-49. Na Com. Const. e Justiça. DCN 31-5-49, pág. 4.459.

Licença prévia — prorrogação do regime. Proj. n.º 143-49. Recebendo emendas na Mesa. DCN 31-5-49, pág. 4.459.

Marinheiro e patrão — alteração das carreiras do Ministério da Fazenda. Proj. n.º 55-49. DCN 19-5-49, página 4.075.

Montepio Militar regula a reversão de pensões de montepio de herdeiros de militares contribuintes. Proj. n.º 2-49. Na Com. Redação de Leis, para 2.ª discussão. DCN 31-5-49, pág. 4.445.

Plano Salte — Proj. n.º 126-B-49. Nas Com. Const. e Justiça, de Viação e Obras Públicas, e de Agricultura, Ind. e Comércio. DCN 21-5-49, pág. 3.201.

Promoção de militares — alteração do § 1.º, do art. 4, da Lei n.º 231, de 6-2-48. Proj. n.º 46-48. DCN 3-5-49, pág. 3.461.

Tecnologista — revogação de dispositivo que altera a carreira. Proj. n.º 71-49. Chegou ao Senado. DCN 7-5-49, pág. 3.674.

Tribunal de Contas — reorganização. Proj. número 448-49. Na Com. Const. Justiça, com parecer do sen. Filinto Muller. DCN 5-5-49, pág. 3.559.

Tribunal Federal de Recursos — Reorganização do Quadro de que trata a Lei n.º 160, de 29-11-47. Na Com. Const. e Justiça. DCN 13-5-49, pág. 3.890. Proj. n.º 1.328-48.

Tribunal de Justiça do Distrito Federal — reorganização dos Quadros de Pessoal. Proj. n.º 470-48. Parecer da Com. Const. Justiça, com substitutivo. DCN 31-5-49, pág. 4.447.

Curso para fazendeiros do Ministério da Agricultura

Em colaboração com a Semana do Fazendeiro, organizada pela Universidade Rural, os Cursos de Aperfeiçoamento, Especialização e Extensão do Ministério da Agricultura ministrarão aos lavradores aprendizados rápidos e essencialmente práticos de cultivo da terra, criação e práticas de veterinária, visando combater a rotina e, conseqüentemente, aperfeiçoar os métodos de exploração agropecuária e de defesa dos rebanhos e culturas.

E' ocioso salientar a importância e a oportunidade de tal iniciativa. Apesar dos esforços despendidos no sentido da renovação dos nossos métodos de produção agrícola, cumpre reconhecer que ainda é generalizada, entre os nossos lavradores, a prática um tanto primitiva da agricultura rotineira. E segundo opinam os técnicos em economia rural, esse tipo antiquado da agricultura responde pela devastação que desde o tempo das entradas e bandeiras vem sendo imposta ao solo do país. E' o regime rudimentar de queimadas e de cultura extensiva, de esgotamento da terra, o mesmo que Euclides da Cunha chamou de "fazedor de desertos" e agora está suscitando um interesse todo especial por parte daqueles que lutam por preservar o imenso patrimônio territorial do país. Haja vista, por exemplo, aos debates surgidos, faz poucos meses, na mesa Redonda de Preservação e Conservação do Solo, realizada em São Paulo. Com efeito, dentre outras conclusões, aquele certame firmou o ponto de vista de que se impõe uma ampla reforma dos nossos meios de produção, sob pena de ser sacrificado irremediavelmente o potencial agrícola do Brasil.

Ora, a iniciativa do Ministério da Agricultura incide, de modo oportuno, nesse objetivo de renovação agrária. Renovação prática e acessível. Na conformidade das instruções já entregues à divulgação para conhecimento dos interessados, os cursos do C.A. terão a duração de oito dias, funcionando, em regime de internato, de 8 a 25 de julho de 1949, na Universidade Rural. Facilidades serão concedidas aos lavradores interessados que serão hospedados nos alojamentos da U.R. Numerosos são os assuntos que constituirão objeto do curso, conforme se pode verificar da seguinte relação:

1. Cultura de arroz em várzeas úmidas.
2. Cultura de raízes e tubérculos alimentícios.
3. Cultura de plantas textis.
4. Cultura de plantas oleaginosas.
5. Formação e trato de cafezais.

6. Cultura de leguminosas para adubação verde.
7. Importância da boa semente. Escolha de sementes para plantio.
8. Cultivo de hortaliças.
9. Cultivo do tomate.
10. Conservação do solo — combate à erosão.
11. Como colher amostras de solo — importância do exame de solo.
12. Adubos químicos e adubação — preparo de misturas.
13. Adubação orgânica — Curtimento de esterco, preparação de compostos — estrumeiras.
14. Acidez do solo — calagem.
15. Irrigação e drenagem.
16. Utilização das máquinas agrícolas — Conservação e conceitos mais comuns.
17. Arreios e arreatas — Sua conservação — Animais de tração.
18. Extinção de saúva.
19. Preparo e uso de inseticidas principais — Pulverizações por via seca e úmida.
20. Doenças e pragas dos pomares.
21. Doenças e pragas das hortas.
22. Criação das abelhas.
23. Criação do bicho da seda.
24. Criação de peixes.
25. Instalação de aviários.
26. Criação de pintos.
27. Seleção e alimentação de poedeiras.
28. Ovos para incubação — Incubação.
29. Castração de frango e engorda de capões.
30. Cultura da amoreira.
31. Produção de mudas de fruteiras.
32. Sementeiras viveiros e enxertia.
33. Recuperação de pomares.
34. Reflorestamento.
35. Criação de bezerros — Suas doenças principais.
36. Doenças das aves.
37. Pequena cirurgia nas fazendas e castração de animais domésticos.
38. Doenças de bovinos.
39. Doenças de porcos.

40. Combate ao berne, sarna e carrapato.
41. Colheita e remessa de material para laboratório veterinário.
42. Inseminação artificial.
43. Forragens principais para as fazendas da Baixada — Formação e tratamento das pastagens.
44. Conservação de forragens.
45. Alimentação dos animais na Fazenda.
46. Administração de fazenda.
47. Contabilidade agrícola.
48. Cooperativismo.
49. Tapumes e divisão de terras.
50. Aproveitamento de subprodutos.
51. Ordenha — Contrôlo leiteiro e manejo dos rebanhos.

52. Medicina de emergência.

53. Cultura de feijões.

54. Cultura e adubação de cana.

Além das aulas ministradas sobre os assuntos acima serão realizadas palestras e conferências com projeções sobre os seguintes assuntos:

1. Prevenção e tratamento das mordeduras dos animais venenosos.
2. Noções errôneas em Zootecnia.
3. Teoria e prática da Agricultura.
4. Plantas tóxicas — Seus efeitos e sua extirpação.
5. Higiene Rural.
6. Restauração e fertilidade do solo — Efeitos da erosão.

Reforma do Regimento da Câmara

A Câmara dos Deputados está estudando a reforma de seu Regimento Interno. Considerada matéria de maior urgência a parte relativa à discussão do orçamento já foi ultimada. A revisão parlamentar sobre a Proposta Orçamentária para 1950, desse modo, poderá processar-se de acordo com os novos dispositivos aprovados, tendentes a proporcionar maior celeridade, equilíbrio e rendimento aos trabalhos. A seguir publicamos, na íntegra, o texto da Resolução n.º 23-1949, que consubstancia a reforma parcial do Regimento da Câmara.

RESOLUÇÃO N.º 23 — 1949

Faço saber que a Câmara dos Deputados aprovou e eu promulgo a seguinte Resolução:

Artigo único. E' substituída a Subseção II da Seção do Capítulo único do Título III do Regimento Interno, revogadas as disposições em contrário, pela seguinte:

"DO ORÇAMENTO

Artigo 1.º O projeto de Orçamento Geral da União será dividido em duas partes — Receita e Despesa.

Parágrafo único. A Despesa será subdividida por Poderes e a do Executivo pela Presidência da República, seus órgãos e Ministérios.

Artigo 2.º Não poderá figurar no projeto disposição que:

- I — não indique especificadamente o total da receita cuja arrecadação autorize;
- II — não corresponda à tributação vigente;
- III — consigne despesa para exercício diverso daquele que a lei vai reger, salvo em se tratando de verba para o pagamento de exercícios findos.
- IV — tenha caráter de proposição principal;
- V — autorize, ou consigne, dotação para função, ou cargo, efetivo, ou não, e serviço, ou repartição, não criados anteriormente em lei;

VI — não caiba em geral, direta e precisamente, na lei de Orçamento;

VII — dê ao produto de impostos, taxas ou quaisquer tributos, criados para fins determinados, aplicação diferente da prevista na lei que o criou.

Artigo 3.º Não será aceita pelo Presidente da Câmara emenda que:

- I — crie ou suprima cargo, ou função, ou lhes modifique a nomenclatura;
- II — aumente ou reduza dotação destinada ao pagamento de estipêndio, ou vantagem de natureza pessoal;
- III — seja constituída de várias partes, que devam ser redigidas como emendas distintas;
- IV — não indique o Poder, Ministério ou órgão administrativo a que pretenda referir-se, ou a dotação que deseje alterar, ou instituir;
- V — transponha dotação de um para outro Poder, de um para outro Ministério, no órgão administrativo.

Artigo 4.º O Presidente da Câmara de ofício, ou em virtude de reclamação, não anunciará ao plenário e fará excluir do projeto qualquer matéria infringente dos artigos 2.º e 3.º desta subseção.

Parágrafo único. Compete também ao Presidente da Comissão de Finanças, quando se tratar de emendas nela oferecidas, a atribuição deste artigo, com recurso para a própria Comissão.

Artigo 5.º Do ato do Presidente, que fizer eliminar parte do projeto, ou recusar emenda, haverá recurso para a Câmara, interposto pelo autor da emenda, ou outro Deputado, e discutido como matéria urgente na Ordem do Dia da sessão seguinte à sua publicação no *Diário do Congresso Nacional*.

Artigo 6.º Na elaboração do Orçamento observar-se-ão as seguintes normas:

- I — a Câmara aguardará a proposta do Poder Executivo até findar o segundo mês da sessão legislativa (Constituição da República, artigo 87, XVI);
- II — se a Câmara não receber a proposta, a Comissão de Finanças, dentro em quinze dias, prorrogáveis por mais quinze, contados da extinção daquele prazo, formulará o respectivo projeto;

III — recebida a proposta, acompanhada, necessariamente das respectivas tabelas, em qualquer hora da sessão, será feita a necessária comunicação ao plenário;

IV — se estiver impressa a proposta, ou, em caso contrário, depois de publicada, será a mesma remetida, de logo, independentemente de leitura, à Comissão de Finanças;

V — no prazo de quinze dias, a Comissão de Finanças remeterá à Mesa o projeto que formular para ser publicado, inclusive em avulsos;

VI — se a Comissão adotar, como projeto seu, a partes. O projeto de Orçamento, incluído obrigatoriamente do-se apenas o parecer;

VII — publicado o parecer ou o projeto, conforme o caso, serão recebidas emendas durante oito sessões ordinárias consecutivas;

VIII — durante o prazo destinado ao recebimento de emendas a Ordem do Dia será sempre dividida em duas partes. O projeto de Orçamento, incluído obrigatoriamente no início da segunda parte, será submetido, naquele prazo a uma discussão especial, que se encerrará automaticamente, sem votação, com a oitava sessão ordinária.

IX — findo o prazo fixado no número VII, o Presidente fará publicar, dentro em cinco dias, as emendas que admitir e as que recusar classificadas, com a cooperação da Diretoria de Serviço do Orçamento em dois grupos, por ordem alfabética dos Estados e do nome parlamentar do autor, por serviço, órgão ou Ministério e por verba, consignação e subconsignação;

X — no dia seguinte à publicação das emendas, o Presidente remeterá as admitidas à Comissão de Finanças, que dará parecer dentro em quinze dias, prorrogáveis por igual período;

XI — findo o prazo a que se refere o número anterior, a Comissão de Finanças devolverá à Mesa o projeto com as emendas e os respectivos pareceres;

XII — emendas e pareceres serão publicados dentro em oito dias e distribuídos em avulsos;

XIII — o projeto figurará em Ordem do Dia com o interstício obrigatório de quarenta e oito horas entre o início da distribuição dos avulsos e o da discussão;

XIV — se, por qualquer motivo e em qualquer hipótese, não estiverem ultimados até 1.º de agosto os pareceres escritos sobre as emendas será o projeto, por determinação do Presidente, de ofício, ou a requerimento de qualquer Deputado, incluído na Ordem do Dia, dentro em 72 horas, cabendo nesse caso ao Relator, no encaminhamento da votação, falar sobre o projeto durante dez minutos e cinco sobre cada emenda;

XV — a discussão e a votação do projeto serão por partes e anexos, salvo quanto à discussão que se fará em globo, e a matéria vier ao plenário em conjunto;

XVI — o autor de emenda poderá falar sobre a mesma, encaminhando a votação, durante dez minutos, e qualquer outro Deputado, durante cinco minutos;

XVII — ultimada a votação de cada parte, ou anexo, do projeto e das respectivas emendas, voltarão os mesmos à Comissão de Finanças, para redações finais parciais, podendo ser assim remetidos ao Senado;

XVIII — o prazo para a redação final geral do projeto é de oito dias úteis, a contar da remessa da última parte, ou anexo, do projeto votado.

Artigo 7.º — A tramitação do projeto, na Comissão de Finanças, obedecerá aos seguintes preceitos: ,

I — o Presidente designará Relatores para as partes e subdivisões do projeto, podendo, também, designar um Relator Geral;

II — nenhum de seus membros poderá falar mais de dez minutos sobre emenda, salvo o Relator, que falará por último e poderá fazê-lo pelo dobro do prazo;

III — se algum Deputado pretender esclarecer a Comissão sobre qualquer emenda, só poderá falar, perante a mesma, pelo prazo de cinco minutos, prorrogável até o dobro;

IV — não se concederá vista de parecer sobre o projeto ou sobre as emendas;

V — serão reunidas, obrigatoriamente, e terão um só parecer as emendas que objetivarem o mesmo fim, em relação à mesma localidade;

VI — nenhuma emenda de que resulte acréscimo de despesa poderá ser oferecida pelos membros da Comissão de Finanças, fora da oportunidade aberta a todos os Deputados em plenário.

Artigo 8.º — Compete à Comissão de Finanças, por intermédio do seu Presidente, requerer à Câmara prorrogação do prazo para apresentação de parecer às emendas.

§ 1.º O requerimento poderá ser apresentado em qualquer momento da sessão, não terá discussão e será imediatamente submetido a votos, com a presença, pelo menos, de cinquenta Deputados.

§ 2.º Findo o prazo da prorrogação, o Presidente, de ofício ou a requerimento, poderá incluir na Ordem do Dia da sessão seguinte o projeto e as emendas, sem parecer escrito cabendo, nesse caso, ao Relator, no encaminhamento da votação, falar sobre o projeto durante dez minutos, e cinco sobre qualquer emenda.

§ 3.º O autor de emenda poderá falar sobre a mesma, encaminhando a votação, durante dez minutos e qualquer outro Deputado, durante cinco minutos.

Artigo 9.º O projeto figurará em Ordem do Dia com o interstício obrigatório de quarenta e oito horas entre o início da distribuição dos avulsos e o da discussão.

§ 1.º A votação do projeto será por partes e anexos.

§ 2.º Ultimada a votação de cada parte ou anexo do projeto e das respectivas emendas, voltarão os mesmos à Comissão de Finanças para redações finais parciais, podendo ser assim remetidos ao Senado.

§ 3.º O prazo para a redação final geral do projeto é de oito dias úteis, a contar da remessa da última parte, ou anexo do projeto votado.

Art. 10 — As emendas do Senado ao projeto:

I — ficam dispensadas de leitura e de publicação, em caso de urgência, aprovada pela Câmara, sendo encaminhadas imediatamente à Comissão de Finanças para emitir parecer;

II — Poderão ser sujeitas, no plenário, a parecer verbal;

III — serão submetidas à discussão global, por anexo, permitindo-se falar apenas dois oradores a favor e dois contra, no prazo de 15 minutos cada um;

IV — serão votadas por grupos, segundo o anexo, ou parte do projeto a que se referirem.

Artigo 11. E' facultado a qualquer Deputado requerer destaque de emenda ao projeto de Orçamento, inclusive das provenientes do Senado.

§ 1.º Cabe ao Presidente despachar os pedidos de destaques com recurso escrito para o plenário, firmado por dez Deputados, no mínimo.

§ 2.º Se o pedido de destaque fôr deferido pelo Presidente, ou concedido pelo plenário, a emenda será votada separadamente.

Artigo 12. Ultimada a votação do projeto, o Presidente da Comissão de Finanças fará relatório sobre a situação econômica e financeira do país, sugerindo as providências legislativas reputadas indispensáveis à boa ordem das finanças públicas.

§ 1.º O relatório será publicado, inclusive em avulsos e incluído na segunda parte da Ordem do Dia da sessão seguinte.

§ 2.º O debate sobre o relatório não poderá ir além de duas sessões, sendo de trinta minutos o prazo concedido a cada orador inscrito".

Câmara dos Deputados, em 9 de junho de 1949, 127.º da Independência e 60.º da República. — *Cyrillo Junior*, Presidente da Câmara dos Deputados.

Reunião de Prefeitos e Vereadores

A Associação Brasileira de Municípios promoveu, em dias do mês de abril, uma reunião de prefeitos e vereadores de diversos Estados, a fim de serem firmados os entendimentos preliminares para a realização do I Congresso dos Municípios Brasileiros.

A cidade de Salvador foi escolhida para sede do conclave, cuja instalação se dará a 10 de janeiro de 1950.

Foi aprovado o seguinte temário:

1. Caracterização e definição da autonomia municipal e restrições atentatórias à mesma. Conceito político-social do Município.

2. Serviços públicos de competência municipal: paralelismo funcional ou superposição hierárquica dos serviços municipais, estaduais e federais.

3. Cooperação interadministrativa. Como realizá-la e quais os problemas que a reclamam.

4. Agrupamento de Municípios para solução dos problemas regionais. Forma adequada para realizá-lo.

5. Sistema tributário municipal. Estudo da discriminação de rendas e de reflexos na vida local. Vantagens da unificação do aparelho arrecadador. Distribuição percentual das rendas.

6. Caracterização dos "benefícios de ordem rural" a que se refere a Constituição Federal.

7. Interrelação dos poderes municipais.

8. Participação da administração municipal nas atividades econômicas, sociais e culturais da comunidade. Organização da vida social e econômica do Município.

9. Arrecadação local das autarquias e sua aplicação no Município.

"Engenharia e Obras"

Iniciará no próximo número a Revista do Serviço Público a divulgação de assuntos ligados à engenharia e às obras.

Anteriormente adstritos os artigos quase exclusivamente à divulgação das atividades e atribuições da Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P., nessa nova fase, passa a apresentar notícias mais amplas referentes ao referido setor.

Objetiva a Revista do Serviço Público, tornar mais conhecidas as realizações do Governo e provocar o intercâmbio e colaboração, entre os particulares, em geral, interessados nos assuntos e problemas ligados à engenharia, e à administração pública.

Naturalmente, como órgão técnico de orientação e estudos, ficou incumbida a Divisão de Edifícios Públicos de coordenar o "Suplemento de Engenharia e Obras".

Como programa básico, o S.E.O. pretende informar:

1. sobre construções e concorrências que deverão ser realizadas;

2. sobre o andamento dos trabalhos concluídos ou em andamento nas repartições e autarquias;

3. sobre novas materias, novos métodos e publicações técnicas;

4. sobre preços de materiais e mão de obra nas principais cidades do país.

A realização do programa previsto permitirá aos interessados em construções, conhecer as bases de preços de materiais e mão de obra em diferentes pontos do país e, também, saber das obras e concorrências que serão realizadas.

Ao público, em geral, será possível acompanhar mais de perto as atividades do governo nesse setor.

Sob qualquer aspecto ganhará a Engenharia e a administração pública pela maior possibilidade de colaboração entre particulares e Governo.

Publicações Recebidas

Legislação do Trabalho, ano XIII, vol. XIII n.º 144 (São Paulo, abril 1949).

Nação Brasileira, ano XXVII, n.º 309, maio de 1949.

Notícias de Portugal, ano III, n.º 109, junho 1949, Standardization, maio de 1949.

Gaceta Judicial, série VII, n.º 4.

Engenharia, ano VII, vol. VII, n.º 82, junho 1949.

Engineering Experiment Station News, vol. XXI, n.º 2 — abril 1949 (Ohio).

Revista da Escola de Minas, abril de 1949, n.º 1, ano XIV.

Revista de Goiânia, ano III, n.º VI, março-abril de 1949.

Notícias Automobilísticas, (São Paulo) abril 1949, n.º 175, ano XVI.

Taxes, maio 1949, vol. 32, n.º 5.

Revista Militar Brasileira: ano XXXVI, ns. 3 e 4 (julho-dezembro 1948), vol. XLVIII.

Quarterly Review, vol. XVII, dez. 1948, 44.

Bulletin Analytique de Documentation, ano 1949, n.º 2.

Diário Oficial — Vitória — Espírito Santo (relativos ao mês de junho).

Prefeitura Municipal de Rio Pardo de Minas (1949) (Impresso).

Índice da Revista do Serviço Público por assuntos

III — ORGANIZAÇÃO E RACIONALIZAÇÃO

- Organização da Comissão do Serviço Público Civil nos EE. UU. e Estrutura Geral dos Serviços* — M. PIO CORREA JR. — Ano I — Vol. I — n.º 1 — Novembro de 1937 — pág. 38.
- Técnica de Administração — Princípios Gerais* — ARTUR HEHL NEIVA — Ano I — Vol. I — n.º 2 — Janeiro de 1938 — pág. 24.
- Esboço para Organização de um Serviço de Sericicultura no Brasil* — MÁRIO VILHENA e J. NOGUEIRA DE CARVALHO — Ano I — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1938 — pág. 16.
- As Fases da Organização Segundo Le Chatelier* — URBANO BERQUÓ — Ano I — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1938 — pág. 11.
- A Racionalização dos Serviços Públicos: Uma necessidade Urgente* — Ano I — Vol. II — n.º 3 — junho de 1938 — pág. 83.
- Racionalização dos Métodos de Trabalho* — A organização nacional dos serviços — PAULO ACIOLI DE SÁ — Ano II — Vol. I — ns. 2 e 3 — Fevereiro e Março de 1939 — pág. 10.
- A Reorganização Geral dos Serviços da P. D. F.* — PAULO ASSIS RIBEIRO — Ano II — Vol. II — ns. 1 e 2 — Abril e Maio de 1939 — pág. 39.
- O Fator Humano do Trabalho (Monografia)* ARÍ DE CASTRO FERNANDES — Ano II — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1939 — pág. 5.
- Os Processos da Organização Científica do Trabalho e as Perspectivas dos seus Reflexos na Ordem Administrativa e na Ordem Social* — ARMANDO DE GODOY FILHO — Ano II — Vol. IV — ns. 1 e 2 — Outubro e Novembro de 1939 — pág. 26.
- Aristóteles e seu Elevado Senso de Organização* — ARMANDO DE GODOY FILHO — Ano III — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1940 — pág. 14.
- Algumas Ideias Sobre Organização de Carreiras de Engenheiros das Repartições Públicas* — ARMANDO DE GODOY FILHO — Ano III — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1940 — pág. 47.
- Normas e Métodos de Trabalho* — Os formulários e a racionalização — HÉSIO FERNANDES PINHEIRO — Ano III — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1940 — pág. 60.
- Eficiência nos Serviços Públicos* — JOÃO SOARES PALMEIRA — Ano III — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1940 — pág. 59.
- Racionalização* — J. RODRIGUES DE VALE — Ano IV — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1941 — pág. 39.
- As Corporações Governamentais nos EE. UU.* — HANS FRANKE — Ano IV — Vol. I — n.º 3 — Março de 1941 — pág. 45.
- Organização e Orçamento* — BEATRIZ WAHRlich — Ano IV — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1941 — pág. 170.
- A Organização no Serviço Público* — ARMANDO DE GODOY FILHO — Ano IV — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1941 — pág. 65.
- Do Emprego da Mecanização nos Serviços Públicos — Normas e métodos de trabalho (Tese)* — FELINTO EPITÁCIO MAIA — Ano IV — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1941 — pág. 5.
- Problemas da Organização* — RICHARD LEWINSOHN — Ano IV — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1941 — pág. 40.
- Cooperação Entre os Municípios, os Estados e a União (I)* — BENEDITO SILVA — Ano IV — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1941 — pág. 45.
- Cooperação Entre os Municípios, os Estados e a União (II)* — BENEDITO SILVA — Ano IV — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1941 — pág. 157.
- Cooperação Entre os Municípios, os Estados e a União (III)* — BENEDITO SILVA — Ano IV — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1941 — pág. 52.
- A Racionalização nos Estados Unidos e na Alemanha (I)* — LEWINSOHN — Ano IV — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1941 — pág. 160.
- A Racionalização nos Estados Unidos e na Alemanha (II)* — LEWINSOHN — Ano IV Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1941 — pág. 31.
- A Reorganização das Comissões de Eficiência* — BEATRIZ WAHRlich — Ano IV — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1941 — pág. 172.
- O Que Faz o Trabalhador Gostar do Trabalho?* — STUART CHASE — Ano IV — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1941 — pág. 45.
- A Possibilidade de Cooperação Entre Estabelecimentos do Governo* — R. B. OTO — Ano IV — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1941 — pág. 60.
- A Organização como Técnica, a Serviço do Estado* — CUSTÓDIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA — Ano IV — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1941 — pág. 5.
- As Atividades da Organização e Racionalização, no Sistema da Reforma Administrativa Brasileira (Tese)* — WAGNER ESTELITA CAMPOS — Dezembro de 1941 — pág. 5 — Ano IV — Vol. IV — n.º 3.
- A Oportunidade das Reformas* — CUSTÓDIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA — Ano IV — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1941 — pág. 47.
- Esboço Histórico do Desenvolvimento das Corporações Governamentais nos EE. UU.* — HANS FRANKE — Ano V — Vol. I — n.º 3 — Março de 1942 — pág. 22.

- Cooperação e Serviço Público (Conferência)* — Professor M. B. LOURENÇO FILHO — Ano V — Vol. I — n.º 3 — Março de 1942 — pág. 52.
- A Função Administrativa como Elemento de Organização dos Serviços Públicos* — MAURÍCIO MONDY — Ano V — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1942 — pág. 90.
- Condições dos Fatores Humanos na Experiência Administrativa* — HERBERT A. SIMON WILLIAM R. DIVINE — Ano V — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1942 — pág. 56.
- Organização Administrativa Interna* — GEORGE S. BENSON — Ano V — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1942 — pág. 46.
- As Atividades de Organização do Governo Federal* — BEATRIZ WARHLICH — Ano V — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1942 — pág. 17.
- Ligeiro Estudo do Trabalho e de sua Organização* — PEDRO POPPE GYRÃO — Ano V — Vol. III — número 2 — Agosto de 1942 — pág. 47.
- O Valor do Prestígio para a Coordenação* — NANCY GUIMARÃES — Ano V — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1942 — pág. 21.
- O Funcionamento na Racionalização Administrativa (Tese)* — ALFREDO NASSER — Ano V — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1942 — pág. 5.
- Teoria dos Departamentos de Administração Geral (I)* — BENEDITO SILVA — Ano V — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1942 — pág. 33.
- Teoria dos Departamentos de Administração Geral (II)* — BENEDITO SILVA — Ano VI — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1943 — pág. 10.
- Normas e Métodos de Trabalho — Os formulários e a Teoria dos Departamentos de Administração Geral (III)* — BENEDITO SILVA — Ano VI — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1943 — pág. 11.
- Da Formação de Organizadores* — CUSTÓDIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA — Ano VI — Vol. I — Janeiro de 1943 — pág. 23.
- O Que é Organização?* — ALDO M. AZEVEDO — Ano VI — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1943 — pág. 147.
- Sistema de Organização?* — CELSO DE MAGALHÃES — Ano VI — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1943 — pág. 49.
- Taylorismo e Unidade de Comando* — NILO MARTINS RODRIGUES — Ano VI — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1943 — pág. 52.
- O Valor das Reportagens nos Trabalhos de Organização* — CELSO DE MAGALHÃES — Ano VI — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1943 — pág. 39.
- Análise do Trabalho — Sua utilidade na administração de Pessoal* — TOMÁS VILANOVA MONTEIRO LOPES — Ano VI — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1943 — pág. 18.
- Análise do Trabalho — O Método do Estudo dos Tempos e Movimentos* — TOMÁS VILANOVA MONTEIRO LOPES — Ano VI — Vol. II — n.º 1 — Julho de 1943 — pág. 20.
- Centralização — Alguns Aspectos* — MOACIR DE MATOS PEIXOTO — Ano VI — Vol. II — n.º 3 — Julho de 1943 — pág. 30.
- Um Caso Concreto* — CELSO DE MAGALHÃES — Ano VI — Vol. II — n.º 1 — Julho de 1943 — pág. 32.
- A Organização de um Serviço de Guerra* — PAULO DE ASSIS RIBEIRO — Ano VI — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1943 — pág. 13.
- A Margem da Campanha da Cooperação* — CUSTÓDIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA — Ano VI — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1943 — pág. 36.
- Reorganização do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos* — WAGNER ESTELITA CAMPOS — Ano VI — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1943 — pág. 10.
- Como Organizar a Administração de Pessoal* — LAWRENCE APPEL — Ano VI — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1943 — pág. 37.
- Tecnologia e Tecnologistas* — JOAQUIM BERTINO DE MORAIS CARVALHO — Ano VI — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1943 — pág. 57.
- Os Gráficos Representativos de Rotinas* — CARLOS DODSWORTH MACHADO — Ano VI — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1943 — pág. 34.
- Organização da Administração Geral no Governo Brasileiro (Conferência)* — BEATRIZ WARHLICH — Ano VII — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1944 — pág. 124.
- Aplicando Alguns Princípios de Organização* — Ano VII — Vol. I — n.º 2 — JOAQUIM BERTINO DE MORAIS CARVALHO — Fevereiro de 1944 — pág. 66.
- Administração Interna de um Órgão Central de Pessoal* — OLIVER SHORT — Ano VII — Vol. I — n.º 3 — Março de 1944 — pág. 50.
- Estudos Analíticos de Organização no Programa de uma Agência de Pessoal* — EDWARD H. LITCHFIELD — Ano VII — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1944 — pág. 5.
- Dos Elementos Vitais de uma Organização* — JOAQUIM BERTINO DE MORAIS CARVALHO — Ano VII — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1944 — pág. 54.
- Que é Organização?* — BENEDITO SILVA — Ano VII — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1944 — pág. 35.
- Os Números como Elemento da Organização* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VII — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1944 — pág. 30.
- A Organização das Idéias* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VII — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1944 — pág. 5.
- Localização — Fator de organização* — JOAQUIM BERTINO DE MORAIS CARVALHO — Ano VII — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1944 — pág. 43.
- Reajustando Áreas e Funções Governamentais* — W. BROOKE GRAVES — Ano VII — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1944 — pág. 53.
- Feitura e Interpretação de Organogramas* — JONH J. FURIA — Ano VIII — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1945 — pág. 43.
- Princípios da Emergente Ciência da Administração Democrática* — HUGH M. SHAFER — Ano VIII — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1945 — pág. 51.
- A Teoria Administrativa de Fayol* — LUÍS SIMÕES LOPES — Ano VIII — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1945 — pág. 5.
- A Organização na Teoria Administrativa de Fayol* — BEATRIZ WARHLICH — Ano VIII — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1945 — pág. 10.
- O Comando na Teoria Administrativa de Fayol* — ANIBAL MAYA — Ano VIII — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1945 — pág. 12.
- A Coordenação na Teoria Administrativa de Fayol* — BENEDITO SILVA — Ano VIII — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1945 — pág. 15.
- O Contrôlo na Teoria Administrativa de Fayol* — CESAR CATANHEDE — Ano VIII — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1945 — pág. 20.
- Taylor e a Organização Científica* — WILLIAM REX CRAWFORD — Ano VIII — Vol. III — Julho de 1945 — pág. 5.

- Taylor e o Desperdício* — PAULO ACIOLI DE SÁ — Ano VIII — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1945 — pág. 7.
- Taylor e a Unidade de Comando* — BENEDITO SILVA — Ano VIII — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1945 — pág. 8.
- Taylor e a Organização Científica do Serviço Público* — J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI — Ano VIII — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1945 — pág. 11.
- Taylor e Fayol* — CLEANTO DE PAIVA LEITE — Ano VIII — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1945 — pág. 14.
- A Contribuição de Taylor para o Progresso Industrial* — ALDO AZEVEDO — Ano VIII — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1945 — pág. 16.
- Observações Sobre o Alcance do Contrôlo* — ALBERTO DE ABREU CHAGAS — Ano VIII — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1945 — pág. 53.
- Da Organização Empírica à Organização Científica* — J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI — Ano VIII — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1945 — pág. 21.
- Divisão do Trabalho Governamental* — JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA — Ano VIII — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1945 — pág. 29.
- A Terminologia da Organização* — G. RAVISSE — Ano VIII — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1945 — pág. 37.
- Que é Organização?* — ANTÔNIO GUIMARÃES — Ano IX — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1946 — pág. 10.
- Teoria da Estrutura em Organização* — CELSO M. FURTADO — Ano IX — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1946 — pág. 17.
- Importância da Pesquisa na Administração* — JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA — Ano IX — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1946 — pág. 51.
- Coordenação* — ANTÔNIO GUIMARÃES — Ano IX — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1946 — pág. 64.
- Os Órgãos "Staff", Instrumentos de Coordenação* — JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA — Ano IX — Vol. I — n.º 3 — Março de 1946 — pág. 23.
- Teoria do Departamento de Administração Geral* — CELSO M. FURTADO — Ano IX — Vol. II — n.º 3 — Maio de 1946 — pág. 25.
- O Serviço de Racionalização Administrativa* — CUSTÓDIO MARTINS SOBRAL DE ALMEIDA — Ano IX — Vol. II — n.º 3 — Maio de 1946 — pág. 140.
- Um Caso Objetivo de Organização* — PEDRO MAIA FILHO — Ano IX — Vol. III — n.º 1 — Junho de 1946 — pág. 33.
- O Princípio Fundamental da Ciência da Administração* — CELSO DE MAGALHÃES — Ano IX — Vol. III — n.º 1 — Junho de 1946 — pág. 27.
- Um Estado-Maior Administrativo para Auxiliar o Presidente* — NORMAN M. PEARSON — Ano IX — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1946 — pág. 31.
- O Problema da Avaliação do Trabalho* — CUSTÓDIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA — Ano IX — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1946 — pág. 87.
- O Condicionamento da Importância das Estruturas de Organização* — ALBERTO DE ABREU CHAGAS — Ano IX — Vol. III — ns. 2 e 3 — Agosto e Setembro de 1946 — pág. 95.
- A Competência da Seção da Reestrutura da Administração Federal* — ALBERTO DE ABREU CHAGAS — Ano IX — Vol. IV — ns. 1 e 2 — Outubro e Novembro de 1946 — pág. 126.
- A Divisão do Trabalho Social* — ALBERTO GUERREIRO RAMOS — Ano IX — Vol. IV — ns. 1 e 2 — Outubro e Novembro de 1946 — pág. 161.
- A Estrutura da Administração Federal (I)* — ALBERTO DE ABREU CHAGAS — Ano X — Vol. I — ns. 1 e 2 — Janeiro e Fevereiro de 1947 — pág. 131.
- A Estrutura da Administração Federal (II)* — ALBERTO DE ABREU CHAGAS — Ano X — Vol. I — ns. 3 e 4 — Março e Abril de 1947 — pág. 124.
- Atribuições dos Órgãos Colegiais* — ALBERTO DE ABREU CHAGAS — Ano X — Vol. II — ns. 1 e 2 — Maio e Junho de 1947 — pág. 111.
- A Organização Científica do Trabalho e a Administração Pública* — CARLOS DODSWORTH MACRADO — Ano X — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1947 — pág. 132.
- O Lugar do Organizador (I)* — ALBERTO DE ABREU CHAGAS — Ano X — Vol. III — ns. 3 e 4 — Novembro e Dezembro de 1947 — pág. 107.
- O Lugar do Organizador (II)* — ALBERTO DE ABREU CHAGAS — Ano XI — Vol. II — ns. 1 e 2 — Maio e Junho de 1948 — pág. 142.
- Os Gráficos nos Trabalhos de Organização* — G. I. DOS PASSOS MIRANDA — Ano XI — Vol. I — ns. 1 e 2 — Janeiro e Fevereiro de 1948 — pág. 34.
- Extensão do Conceito de "Staff"* — FENELON SILVA — Ano XI — Vol. I — ns. 1 e 2 — Janeiro e Fevereiro de 1948 — pág. 120.
- O Decênio das Atividades de Organização* — ALBERTO DE ABREU CHAGAS — Ano XI — Vol. II — ns. 3 e 4 — Julho e Agosto de 1948 — pág. 161.
- Material e Organização* — ALBERTO DE ABREU CHAGAS — Ano III — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1948 — pág. 215.
- Princípios de Organização* — JAMES O. MOONEY e ALAN C. REILEY — (Trad. de E. S. Mesquita) — Ano XI — Vol. III — ns. 3 e 4 — Novembro e Dezembro de 1948 — pág. 168.
- Introdução ao Estudo da Organização* — OCÉLIO MEDEIROS — Ano XII — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1949 — pág. 50.
- Princípios de Organização (Continuação)* — JAMES O. MOONEY e ALAN C. REILEY — (Trad. de E. S. Mesquita) — Ano XII — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1949 — pág. 86.
- Das Atividades de Organização na Administração Pública* — ISNARD GARCIA DE FREITAS — Ano XII — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1949 — pág. 14.
- Princípios de Organização (continuação)* — JAMES O. MOONEY e ALAN C. REILEY — (Trad. de E. S. Mesquita) — Ano XII — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1949 — pág. 73.
- Aspectos Fundamentais da Obra de Frederick Winslow Taylor* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano XII — Vol. I — n.º 3 — Março de 1949 — pág. 15.
- A Descentralização Administrativa Face ao Contrôlo Estatal* — DICAMOR MORAIS — Ano XII — Vol. I — n.º 3 — Março de 1949 — pág. 32.
- Princípios de Organização (continuação)* — JAMES O. MOONEY e ALAN C. REILEY — (Trad. de E. S. Mesquita) — Ano XII — Vol. I — n.º 3 — Março de 1949 — pág. 41.

IV — PLANEJAMENTO

- O Planejamento Como Processo de Administração* — DONALD C. STONE — Ano V — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1942 — pág. 17.
- Planejamento do Trabalho Governamental* — BENEDITO SILVA — Ano VI — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1943 — pág. 131.

- Aspectos Técnicos do Planejamento* — NEWTON CORREIA RAMALHO — Ano VII — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1944 — pág. 12.
- A Comissão de Planejamento Econômico* — J. SALDANA DA CUNHA E SILVA — Ano VII — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1944 — pág. 24.
- Planejamento em Larga Escala* — LUTHER GULICK — Ano VIII — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1945 — pág. 43.
- O Planejamento na Teoria Administrativa de Fayol* — ALFREDO NASSER — Ano VIII — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1945 — pág. 8.
- Recuperação e Desenvolvimento do Vale do Rio Branco (I)* — (Ensaio de Planejamento Regional) J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI — Ano VIII — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1945 — pág. 43.
- Recuperação e Desenvolvimento do Vale do Rio Branco (II)* — (Ensaio de Planejamento Regional) — J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI — Ano VIII — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1945 — pág. 40.
- Recuperação e Desenvolvimento do Vale do Rio Branco (III)* — (Ensaio de Planejamento Regional) — J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI — Ano VIII — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1945 — pág. 45.
- Improvisação e Planejamento* — CUSTÓDIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA — Ano IX — Vol. III — n.º 1 — Junho de 1946 — pág. 108.
- Em Torno dos Problemas do Planejamento* — NATHLIA BOGUSZ — Ano IX — Vol. III — ns. 2 e 3 — Agosto e Setembro de 1946 — pág. 10.
- A Pesquisa e o Planejamento como Funções de Governo e Administração* — H. S. PERSON — Ano IX — Vol. IV — ns. 1 e 2 — Outubro e Novembro de 1946 — pág. 34.
- Planejamento Democrático e a Nova Ciência da Sociedade* — KARL MANNHEIM — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 5.
- Pode Haver Planejamento Eficaz sem Controle?* — WALLACE B. DOHAM — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 11.
- Limitações e Possibilidades do Planejamento Econômico* — RALPH E. FLANDERS — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 16.
- Planejamento Econômico e Instituições Livres* — EUGENE STALEY — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 24.
- Planificação Financeira* — RICHARD LEWINSOHN — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 35.
- O Planejamento como Processo Administrativo* — DONALD C. STONE — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 51.
- Planejamento Internacional: Sua Necessidade e Características Essenciais* — HUGO HAAN — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 56.
- O I. B. G. E. e a Planificação Econômica Nacional* — HEITOR BRACET — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 70.
- O Planejamento Nacional na América Latina* — LEWIS L. LORWIN — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 87.
- Dados Sobre a Evolução da Teoria do Planejamento* — ALBERTO DE ABREU CHAGAS — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 112.
- Administração de Pessoal e Planejamento* — MARIA DA CONCEIÇÃO MIRAGIA PITANGA — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 119.
- À Margem do Planejamento Econômico da Amazônia* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano X — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1947 — pág. 45.
- Classificação Orçamentária e Planejamento Financeiro* — JESSE V. BURKHEAL — Ano XI — Vol. III — n.º 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1948 — pág. 101.

V — ORÇAMENTO

- Nova Técnica Orçamentária* — J. F. DE MORAIS JR. — Ano I — Vol. I — n.º 1 — Novembro de 1937 — pág. 33.
- Racionalização Orçamentária* — AUGUSTO DE BULHÕES — Ano I — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1938 — pág. 35.
- Orçamento na América do Norte* — OTÁVIO GOUVEIA BULHÕES — Ano II — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1938 — pág. 14.
- Desperdícios* — ALBERTO PIRES AMARANTE — Ano III — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1940 — pág. 12.
- Reflexões Sobre um Novo Órgão do Serviço Público* — A criação da Comissão de Orçamento — ARÍZIO DE VIANA — Ano III — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1940 — pág. 43.
- Orçamento da Despesa* — OSCAR VITORINO MOREIRA — Ano III — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1940 — pág. 5.
- Elaboração do Orçamento da República* — (Monografia) — S. SANTANA E SILVA — Ano III — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1940 — pág. 25.
- Elaboração do Orçamento do Estado Novo* — (Monografia) — E. L. BERLICK — Ano III — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1940 — pág. 5.
- Em Busca do Equilíbrio Orçamentário* — ARÍZIO DE VIANA — Ano III — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1940 — pág. 5.
- Classificação das Despesas Públicas* — BENEDITO SILVA — Ano III — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1940 — pág. 26.
- Organização e Orçamento* — BEATRIZ WAHLICH — Ano IV — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1941 — pág. 170.
- Sistema Orçamentário Brasileiro* — SEBASTIÃO SANTANA E SILVA — Ano IV — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1941 — pág. 62.
- Técnica Orçamentária para o Brasil* — O Material — I — OSCAR VITORINO MOREIRA — Ano IV — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1941 — pág. 70.
- Técnica Orçamentária para o Brasil* — O Material — II — OSCAR VITORINO MOREIRA — Ano IV — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1941 — pág. 61.
- A Receita Pública e sua Classificação* — S. DE SANTANA E SILVA — Ano IV — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1941 — pág. 51.
- Notas Sobre o "Bureau do Orçamento" do Governo Federal Norte-Americano* — BEATRIZ WAHLICH — Ano IV — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1941 — pág. 55.
- Métodos de Estimativa das Rendas Públicas* — I — BENEDITO SILVA — Ano V — Vol. I — n.º 3 — Março de 1942 — pág. 5.
- Métodos de Estimativa das Rendas Públicas* — II — BENEDITO SILVA — Ano V — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1942 — pág. 5.
- Métodos de Estimativa das Rendas Públicas* — III — BENEDITO SILVA — Ano V — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1942 — pág. 5.
- Métodos de Estimativa das Rendas Públicas* — IV — BENEDITO SILVA — Ano V — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1942 — pág. 5.
- Métodos de Estimativa das Rendas Públicas* — V — BENEDITO SILVA — Ano V — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1942 — pág. 5.
- Métodos de Estimativa das Rendas Públicas* — VI — BENEDITO SILVA — Ano V — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1942 — pág. 11.

- Métodos de Estimativa das Rendas Públicas* — VII — BENEDITO SILVA — Ano VI — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1943 — pág. 13.
- Estudos Orçamentários* — ARÍZIO DE VIANA — Ano V — Vol. I — n.º 3 — Março de 1942 — pág. 66.
- Especialização ou Discriminação da Despesa* — ARÍZIO DE VIANA — Ano V — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1942 — pág. 17.
- Princípios Orçamentários do Brasil* — ARÍZIO DE VIANA — Ano V — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1942 — pág. 24.
- O Bureau do Orçamento na Administração Federal Norte-Americana* — HAROLD D. SMITH — Ano V — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1942 — pág. 49.
- Planejamento Financeiro Geral Feito pelo Bureau do Orçamento* — AUTUR N. HOLCOMBE — Ano V — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1942 — pág. 63.
- Execução e Fiscalização do Orçamento Federal* — ARÍZIO DE VIANA — Ano V — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1942 — pág. 14.
- Teoria do Orçamento Extraordinário* — ARÍZIO DE VIANA — Ano V — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1942 — pág. 30.
- Unidade e Universalidade do Orçamento* — S. SANTANA E SILVA — Ano V — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1942 — pág. 46.
- Classificação e Mensuração das Despesas Públicas* — WYLIE KILPATRICKIN — Ano V — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1942 — pág. 44.
- As Divisões de Orçamento* — S. DE SANTANA E SILVA — Ano V — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1942 — pág. 29.
- O Novo Código de Contabilidade e a Estimativa das Rendas Públicas* — I — J. F. DE MORAIS JR. — Ano V — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1942 — pág. 37.
- O Novo Código de Contabilidade e a Estimativa das Rendas Públicas* — II — J. F. DE MORAIS JR. — Ano VI — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1943 — pág. 27.
- Métodos de Estimativas das Rendas Públicas* — UBALDO LOBO — Ano VI — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1943 — pág. 14.
- O Orçamento do Estado de Goiás para 1943* — ODORICO COSTA — Ano VI — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1943 — pág. 41.
- O Orçamento, Plano de Trabalho* — BENEDITO SILVA — Ano VI — Vol. I — n.º 3 — Março de 1943 — pág. 5.
- Caudas Orçamentárias* — RAUL LIMA — Ano VI — Vol. I — n.º 3 — Março de 1943 — pág. 48.
- A Influência dos Preços sobre as Receitas Públicas* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VI — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1943 — pág. 5.
- Planejamento Financeiro* — A. E. BUCK — Ano VI — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1943 — pág. 40.
- Orçamentos Públicos* — HARVEY WALKER — Ano VI — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1943 — pág. 10.
- A Discriminação de Despesa Pública* — SEBASTIÃO DE SANT'ANA E SILVA — Ano VI — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1943 — pág. 23.
- Especialização e Discriminação no Orçamento* — ARÍZIO DE VIANA — Ano VII — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1944 — pág. 40.
- Alguns Aspectos da Elaboração dos Orçamentos dos Estados e Municípios* — LUÍS SIMÕES LOPES — Ano VII — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1944 — pág. 5.
- O Regime de Competência e sua Aplicação no Brasil* — IBERÊ GILSON — Ano VII — Vol. IV — n.º 2 — Fevereiro de 1944 — pág. 51.
- Considerações Elementares a Respeito do Contrôlo do Orçamento* — ARÍZIO DE VIANA — Ano VII — Vol. I — n.º 3 — Março de 1944 — pág. 12.
- Os Cânones da Despesa Pública* — BENEDITO SILVA — Ano VII — Vol. I — n.º 3 — Março de 1944 — pág. 30.
- Considerações em Torno do "Deficit" (Conferência)* — KLEBER AUGUSTO DE MORAIS — Ano VII — Vol. I — n.º 3 — Março de 1944 — pág. 135.
- Princípios Orçamentários (I)* — J. WILNER SUNDELSON — Ano VII — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1944 — pág. 24.
- Princípios Orçamentários (II)* — J. WILNER SUNDELSON — Ano VII — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1944 — pág. 80.
- Administração Orçamentária no Estado de New York* — JOHN E. BURTON — Ano VII — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1944 — pág. 35.
- Aspectos Técnicos do Planejamento* — NEWTON CORRÊA RAMALHO — Ano VII — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1944 — pág. 12.
- Programas e Projetos como base para a Elaboração Orçamentária (Conferência)* — NEWTON CORRÊA RAMALHO — Ano VII — Vol. III n.º 2 — Agosto de 1944 — pág. 123.
- Apontamentos sobre as Instituições Orçamentárias Brasileiras* — BENEDITO SILVA — Ano VII — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1944 — pág. 26.
- Relações do Orçamento com o Planejamento* — ROBERT WALKER — Ano VIII — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1945 — pág. 42.
- Os Princípios Orçamentários da Unidade e Universalidade* — EDWALDO REIS DA SILVA — Ano VIII — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1945 — pág. 24.
- A Conquista do Orçamento* — ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS — Ano VIII — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1945 — pág. 11.
- Previsão das Rendas Públicas* — ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS — Ano VIII — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1945 — pág. 37.
- Contrôle Orçamentário nas Empresas Industriais (Conferência)* — FREDERICO HERMANN JR. — Ano VIII — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1945 — pág. 132.
- Evolução da Teoria Orçamentária nos EE. UU.* — CATHERYN SECKLER HUDSON — Ano VIII — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1945 — pág. 5.
- Orçamento Governamental e Orçamento Nacional* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VIII — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1945 — pág. 27.
- Orçamento Executivo, Determinismo Técnico* — JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA — Ano IX — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1946 — pág. 50.
- A Influência do C. F. S. P. C. no sentido da evolução Orçamentária Brasileira* — JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS — Ano IX — Vol. II — n.º 3 — Maio de 1946 — pág. 138.
- Aspectos da Elaboração Orçamentária* — JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS — Ano IX — Vol. III — n.º 1 — Junho de 1946 — pág. 104.
- O Período Orçamentário* — RICHARD LEWINSOHN — Ano IX — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1946 — pág. 12.
- A Localização do Órgão Central Orçamentário* — JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS — Ano IX — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1946 — pág. 84.

- A Importância da Documentação Orçamentária* — JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS — Ano IX — Vol. III — ns. 2 e 3 — Agosto e Setembro de 1946 — pág. 92.
- O Orçamento como Instrumento de Contrôlo Legislativo e Gestão Executiva* — HAROLD SMITH — Ano IX — Vol. IV — ns. 1 e 2 — Outubro e Novembro de 1946 — pág. 40.
- A Classificação da Despesa em Face da Nova Constituição de 1946* — FRANCISCO MELO — Ano IX — Vol. IV — ns. 1 e 2 — Outubro e Novembro de 1946 — pág. 123.
- O D. A. S. P. e a Elaboração Orçamentária* — Exposição parlamentar do deputado EUZÉBIO ROCHA — Ano IX — Vol. IV — ns. 1 e 2 — Outubro e Novembro de 1946 — pág. 156.
- O Orçamento e as Atividades de Planejamento* — JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 108.
- Administração Financeira dos Territórios* — JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS — Ano X — Vol. I — ns. 1 e 2 — Janeiro e Fevereiro de 1947 — pág. 126.
- Previsão da Receita* — ALBERTO C. NEIVA — Ano X — Vol. I — ns. 3 e 4 — Março e Abril de 1947 — pág. 121.
- O "Deficit" Orçamentário* — RICHARD LEWINSOHN — Ano X — Vol. II — ns. 1 e 2 — Maio e Junho de 1947 — pág. 20.
- O Orçamento e a Aplicação das Leis Tributárias* — ALBERTO NEIVA e JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS — Ano X — Vol. II — ns. 1 e 2 — Maio e Junho de 1947 — pág. 107.
- A Classificação da Despesa Pública* — RICHARD LEWINSOHN — Ano X — Vol. II — ns. 3 e 4 — Julho e Agosto de 1947 — pág. 26.
- Receitas com Aplicação Especial* — ALBERTO NEIVA e JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS — Ano X — Vol. II — ns. 3 e 4 — Julho e Agosto de 1947 — pág. 109.
- Receitas com Aplicação Especial (II)* — ALBERTO C. NEIVA e JOSÉ O. V. MARTINS — Ano X — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1947 — pág. 123.
- Comentários à Proposta Orçamentária para 1948* — Ano X — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1947 — pág. 161.
- A Continuidade do Processo Orçamentário* — J. V. O. MARTINS — Ano X — Vol. IV — ns. 3 e 4 — Novembro e Dezembro de 1947 — pág. 102.
- Discriminação da Despesa Pública (I)* — ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS — Ano XI — Vol. I — ns. 1 e 2 — Janeiro e Fevereiro de 1948 — pág. 10.
- Discriminação da Despesa Pública (II)* — ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS — Ano XI Vol. I — ns. 3 e 4 — Março e Abril de 1948 — pág. 15.
- O Orçamento na Administração Brasileira (I)* — JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS — Ano XI — Vol. I — ns. 1 e 2 — Janeiro e Fevereiro de 1948 — pág. 113.
- O Orçamento na Administração Brasileira (II)* — JOSÉ V. O. MARTINS — Ano XI — Vol. I — ns. 3 e 4 — Março e Abril de 1948 — pág. 137.
- O Contrôlo das Atividades Orçamentárias* — JOSÉ V. O. MARTINS — Ano XI — Vol. II — Ns. 1 e 2.
- O Sistema Orçamentário Brasileiro* — ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS — Ano XI — Vol. II — ns. 3 e 4 — Julho e Agosto de 1948 — pág. 50.
- Causas e Sentido da Evolução Orçamentária* — JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS — Ano XI — Vol. II — ns. 3 e 4 — Julho e Agosto de 1948 — pág. 153.
- Estimativa das Despesas Públicas* — ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS — Ano XI — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1948 — pág. 72.

Classificação Orçamentária e Planejamento Financeiro — JESSE V. BURKHEAD — Ano XI — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1948 — pág. 101.

Novas Bases para a Administração Financeira — JOSÉ V. O. MARTINS — Ano XI — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1948 — pág. 208.

A Elaboração do Orçamento Nacional — RICHARD LEWINSOHN — Ano XI — Vol. III — ns. 3 e 4 — Novembro de 1948 — pág. 13.

Pluralidade de Aspectos do Orçamento — JOSÉ V. O. MARTINS — Ano XI — Vol. III — ns. 3 e 4 — Novembro e Dezembro de 1948 — pág. 162.

As Receitas Municipais e os 30% do Excesso da Arrecadação Estadual — DESIRÉ SILVA — Ano XII — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1949 — pág. 71.

A Despesa no Processo Orçamentário — EDGARD AMORIM DA COSTA — Ano XII — Vol. I — n.º 3 — Março de 1949 — pág. 111.

VI — TRIBUTAÇÃO

O Imposto de Renda e a Renovação Alfandegária — CELSO BARRETO — Ano I — Vol. I — n.º 3 — Fevereiro de 1938 — pág. 23.

Os Funcionários Estaduais e o Imposto de Renda — ODILON C. ANDRADE — Ano II — Vol. IV — ns. 1 e 2 — Outubro e Novembro de 1939 — pág. 20.

As Estatísticas do Imposto de Consumo como Índices da Produção Industrial — GIORGIO MORTARA — Ano IV — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1941 — pág. 165.

O Código Tributário dos Estados — OTO PRAZERES — Ano IV — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1941 — pág. 43.

A Pressão Tributária no Brasil Medida com o Auxílio dos Resultados Provisórios do Censo Democrático de 1940 — GIORGIO MORTARA — Ano V — Vol. I — n.º 3 — Março de 1942 — pág. 14.

Impostos e Empréstimos de Guerra — RICHARD LEWINSOHN — Ano V — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1942 — pág. 13.

Imposto de Exportação (Parecer) — LUÍS SIMÕES LOPES — Ano V — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1942 — pág. 116.

A Capacidade Tributária — RICHARD LEWINSOHN — Ano VI — Vol. I — n.º 3 — Março de 1943 — pág. 10.

A Fraude na Tributação Direta — CELSO BARRETO — Ano I — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1943 — pág. 24.

O Imposto Sobre a Renda e o Poder Aquisitivo — RICHARD LEWINSOHN — Ano VI — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1943 — pág. 16.

O Imposto Sobre Lucros Extraordinários — RICHARD LEWINSOHN — Ano VII — Vol. I — n.º 3 — Março de 1944 — pág. 5.

Caminhamos para o Imposto Único? — J. SALDANHA DA GAMA E SILVA — Ano VII — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1944 — pág. 46.

Proporcionalidade e Progressividade Tributárias — RICHARD LEWINSOHN — Ano VII — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1944 — pág. 42.

Isonções de Imposto — RICHARD LEWINSOHN — Ano VII — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1944 — pág. 12.

O Teorema de Bernoulli — RICHARD LEWINSOHN — Ano VII — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1944 — pág. 12.

Tributação e Planejamento Econômico — JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA — Ano VII — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1944 — pág. 15.

O Imposto de Renda nos EE. UU. (I) — BENEDITO SILVA — Ano VIII — Vol. I — n.º 3 — Março de 1945 — pág. 19.

O Imposto de Renda nos EE. UU. (II) — BENEDITO SILVA — Ano VIII — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1945 — pág. 60.

O Imposto de Renda nos EE. UU. (III) — BENEDITO SILVA — Ano VIII — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1945 — pág. 57.

Renda — medida tributária — J. SALDANHA DA GAMA E SILVA — Ano VIII — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1945 — pág. 35.

Imposto Pessoal e Economia Impessoal — RICHARD LEWINSOHN — Ano VIII — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1945 — pág. 24.

Transcendência do Imposto Sobre a Renda — J. SALDANHA DA GAMA E SILVA — Ano VIII — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1945 — pág. 33.

Tributação nos Territórios Federais (I) — CRESO TEIXEIRA — Ano VIII — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1945 — pág. 55.

Tributação nos Territórios Federais (II) — CRESO TEIXEIRA — Ano IX — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1946 — pág. 21.

Tributação nos Territórios Federais (III) — CRESO TEIXEIRA — Ano IX — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1946 — pág. 58.

Imposto Sobre a Renda e "Security-Capitalism" — J. SALDANHA DA GAMA E SILVA — Ano IX — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1946 — pág. 16.

O Fator Tempo na Tributação — RICHARD LEWINSOHN — Ano IX — Vol. III — ns. 2 e 3 — Agosto e Setembro de 1946 — pág. 5.

Impostos Sobre o Aumento de Valor — RICHARD LEWINSOHN — Ano IX — Vol. IV — ns. 1 e 2 — Outubro e Novembro de 1946 — pág. 5.

A Constituição e o Código Tributário — AFONSO ALMIRO — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 133.

Pesquisa Econômica e Política Tributária (I) — ROY BLOUGH — Ano X — Vol. I — ns. 3 e 4 — Março e Abril de 1947 — pág. 43.

Pesquisa Econômica e Política Tributária (II) — ROY BLOUGH — Ano X — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1947 — pág. 36.

Tributação e Rendas Federais — WILLIAM ENNETT MUNRO — Ano XI — Vol. I — ns. 1 e 2 — Janeiro e Fevereiro de 1948 — pág. 46.

A Lei de Participação dos Municípios no Imposto Sobre a Renda — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano XI — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1948 — pág. 141.

A Reforma da Legislação do Imposto de Renda de 1947 — AUGUSTO DE BULHÕES — Ano XI — Vol. III — ns. 3 e 4 — Novembro e Dezembro de 1948 — pág. 5.

Podem os Municípios ter Imposto de Sêlo — OTO PRAZERES — Ano XII — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1949 — pág. 70.

Necessária Reforma — D. A. S. P. — AUGUSTO DE BULHÕES — Ano I — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1938 — pág. 5.

Necessidades Fiscais — JOSÉ ABREU DO NASCIMENTO — Ano II — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1939 — pág. 13.

Aumento de Propulsão Econômica Pelo Emprego de Cheque no Pagamento de Vencimentos — GIL AMORA — Ano II — Vol. IV — ns. 1 e 2 — Outubro e Novembro de 1939 — pág. 35.

As Corporações Governamentais de Crédito Agrícola nos EE. UU. — HANS FRANKE — Ano IV — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1941 — pág. 74.

O Estado como Empreendedor Econômico — RICHARD LEWINSOHN — Ano IV — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1941 — pág. 49.

As Estatísticas do Imposto de Consumo como Índices da Produção Industrial — GIORGIO MORTARA — Ano IV — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1941.

A Primazia das Despesas com a Defesa Nacional — ARÍZIO DE VIANA — Ano IV — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1941 — pág. 165.

Formas da Organização Econômica (I) — RICHARD LEWINSOHN — Ano IV — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1941 — pág. 47.

Formas da Organização Econômica (II) — RICHARD LEWINSOHN — Ano IV — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1941 — pág. 23.

A Administração dos Preços — RICHARD LEWINSOHN — Ano V — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1942 — pág. 23.

O Racionamento — RICHARD LEWINSOHN — Ano V — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1942 — pág. 31.

A Reforma do Tribunal de Contas — ARÍZIO DE VIANA — Ano V — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1942 — pág. 134.

O Sistema de Cartões de Racionamento — RICHARD LEWINSOHN — Ano V — Vol. I — n.º 3 — Março de 1942 — pág. 9.

A Nova Organização Econômica nos E. E. U. U. — RICHARD LEWINSOHN — Ano V — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1942 — pág. 9.

O Estado como Comprador — RICHARD LEWINSOHN — Ano V — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1942 — pág. 5.

Colocação do Trabalho no Brasil — STANISLAW FISCHLOWITZ — Ano V — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1942 — pág. 18.

Administração Contra a Inflação — RICHARD LEWINSOHN — Ano V — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1942 — pág. 9.

O Pessoal na Economia de Guerra — RICHARD LEWINSOHN — Ano V — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1942 — pág. 24.

A Noção de Custo dos Serviços Públicos — IVO FAMILIAR — Ano V — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1942 — pág. 43.

Da Conveniência do Ensino de Noções de Economia e Finanças a Determinadas Categorias de Servidores do Estado (Conferência) — ARTUR HEHL NEIVA — Ano V — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1942 — pág. 102.

VII — ECONOMIA E FINANÇAS

Estatística e Sonegação — ROMERO ESTELITA — Ano I — Vol. I — n.º 3 — Fevereiro de 1938 — pág. 11.

- A Lei do Grande Número, Lei Básica da Estatística* — HANS FRANK — Ano V — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1942 — pág. 10.
- Finanças de Guerra* — RICHARD LEWINSOHN — Ano V — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1942 — pág. 9.
- Como Custearmos a Guerra* — MARRINER S. ECCLES — Ano V — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1942 — pág. 51.
- Teoria dos Empréstimos Compulsórios* — RICHARD LEWINSOHN — Ano V — Vol. IV — n.º 2 — Fevereiro de 1942 — pág. 5.
- A Primeira Vitória* — CELSO DE MAGALHÃES — Ano V — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1942 — pág. 23.
- O Que é Inflação?* — RICHARD LEWINSOHN — Ano V — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1942 — pág. 21.
- A Lei de Pareto* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VI — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1943 — pág. 5.
- A Organização da Produção Industrial Britânica na Guerra Atual* — HANS FRANK — Ano VI — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1943 — pág. 27.
- A Função do Crédito Público* — EDUARDO L. RODRIGUES — Ano VI — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1942 — pág. 37.
- A Nossa Hulha e sua Aplicação à Indústria (Conferência)* — FERNANDO MARTINS PEREIRA E SOUSA — Ano VI — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1943 — pág. 116.
- A Renda Nacional* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VI — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1943 — pág. 33.
- A Grã-Bretanha Organiza Regionalmente sua Produção* — KATHLEEN O. HORTON — Ano VI — Vol. I — n.º 3 — Março de 1943 — pág. 71.
- O Poder Aquisitivo* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VI — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1943 — pág. 5.
- O Estado e o Crédito* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VI — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1943 — pág. 5.
- O Estado como Criador do Trabalho* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VI — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1943 — pág. 13.
- O Mecanismo dos Preços* — CELSO DE MAGALHÃES — Ano VI — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1943 — pág. 33.
- A Casa da Moeda da Inglaterra* — NORMAN HILLSON — Ano VI — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1943 — pág. 50.
- Planos para o pós-guerra* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VI — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1943 — pág. 7.
- O Selo Postal: Um Princípio de Organização* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VI — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1943 — pág. 8.
- A Influência dos Preços sobre as Receitas Públicas* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VI — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1943 — pág. 5.
- Reforma dos Serviços Contábeis do Estado de Goiás* — ODORICO COSTA — Ano VI — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1943 — pág. 43.
- O Moderno Ensino Industrial Brasileiro* — FRANCISCO MARTINS DOS SANTOS — Ano VI — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1943 — pág. 46.
- O Imposto sobre a Renda e o Poder Aquisitivo* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VI — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1943 — pág. 16.
- Teoria da Fixação dos Preços* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VI — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1943 — pág. 17.
- Causas e Remédios da Inflação* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VII — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1944 — pág. 26.
- A Dívida Externa* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VII — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1944 — pág. 14.
- Economia Política nos E. E. U. U.* — WILLIAM REX CRAWFORD — Ano VII — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1944 — pág. 41.
- Os Serviços de Tomada de Contas em Goiás* — ODORICO COSTA — Ano VII — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1944 — pág. 66.
- O Sentindo e a Organização do S. E. N. A. I. (Conferência)* — J. FARIA GOIS FILHO — Ano VII — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1944 — pág. 132.
- Monopólios Privados* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VII — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1944 — pág. 28.
- Monopólios Públicos* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VII — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1944 — pág. 5.
- A Comissão de Planejamento Econômico* — J. SALDANHA DA GAMA E SILVA — Ano VII — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1944 — pág. 24.
- O Teorema de Bernoulli* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VII — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1944 — pág. 12.
- Inflação e Hiper-Inflação* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VII — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1944 — pág. 21.
- A Velocidade da Circulação Monetária* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VIII — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1945 — pág. 37.
- A Moeda Escritural* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VIII — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1945 — pág. 32.
- A Função de Consultor* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VIII — Vol. I — n.º 3 — Março de 1945 — pág. 15.
- Balanços Econômicos* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VIII — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1945 — pág. 53.
- A Balança de Pagamentos* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VIII — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1945 — pág. 27.
- O Estado e os Cartéis* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VIII — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1945 — pág. 36.
- Os Acórdos de Bretton Woods* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VIII — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1945 — pág. 26.
- Renda — Medida Tributária* — J. SALDANHA DA GAMA E SILVA — Ano VIII — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1945 — pág. 35.
- Reconstrução e Desenvolvimento* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VIII — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1945 — pág. 32.
- Imposto Pessoal e Economia Impessoal* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VIII — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1945 — pág. 24.
- Atividade Produtiva e Categorias Econômicas* — DJACIR MENEZES — Ano VIII — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1945 — pág. 35.
- Problemas da Desmobilização* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VIII — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1945 — pág. 32.
- Desmobilização Financeira* — RICHARD LEWINSOHN — Ano VIII — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1945 — pág. 28.

- Transcendência do Imposto Sobre a Renda* — J. SALDANHA DA GAMA E SILVA — Ano VIII — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1945 — pág. 33.
- Que é Inflação* — RICHARD LEWINSOHN — Ano IX — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1946 — pág. 5.
- Imposto sobre a Renda e "Security-Capitalism"* — J. SALDANHA DA GAMA E SILVA — Ano IX — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1946 — pág. 16.
- Redistribuição de Rendas Municipais* — RAFAEL XAVIER — Ano IX — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1946 — pág. 29.
- Lernerismo* — RICHARD LEWINSOHN — Ano IX — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1946 — pág. 12.
- Acôrdo de Bretton Woods* — CELSO DE MAGALHÃES — Ano IX — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1946 — pág. 44.
- Alguns Aspectos Econômicos dos Serviços de Utilidade Pública nos EE. UU.* — BURKINSKI — Ano IX — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1946 — pág. 57.
- A Dívida Pública no Após Guerra* — RICHARD LEWINSOHN — Ano IX — Vol. I — n.º 3 — Março de 1946 — pág. 5.
- As Taxas de Juros e a Despesa Pública* — RICHARD LEWINSOHN — Ano IX — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1946 — pág. 11.
- Abastecimento Monetário do País* — RICHARD LEWINSOHN — Ano IX — Vol. II — n.º 3 — pág. 8.
- Pagamentos por Cheque* — RICHARD LEWINSOHN — Ano IX — Vol. III — n.º 1 — Junho de 1946 — pág. 22.
- A Democracia, o Município e a Evolução Econômica* — DJACIR MENEZES — Ano IX — Vol. III — n.º 1 — Junho de 1946 — pág. 60.
- A Administração e a Contabilidade* — ROGÉRIO PFALTZ-GRAFF — Ano IX — Vol. III — ns. 2 e 3 — Agosto e Setembro de 1946 — pág. 39.
- Limitações e Possibilidades do Planejamento Econômico* — RALPH E. FLANDERS — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 16.
- Planejamento Econômico e Instituições Livres* — EUGENE STABY — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 24.
- Planificação Financeira* — RICHARD LEWINSOHN — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 35.
- Teoria das Despesas Públicas* — GERHARD COLM — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 40.
- O I. B. C. E. e a Planificação Econômica Nacional* — HEITOR BRACET — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 70.
- A Importância do Ministério da Economia* — JOSÉ DA COSTA BOUCINHAS — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 79.
- A Renda Nacional no Brasil* — RICHARD LEWINSOHN — Ano X — Vol. I — ns. 1 e 2 — Janeiro e Fevereiro de 1947 — pág. 5.
- Administração Financeira dos Territórios* — JOSÉ VICENTE DE OLIVEIRA MARTINS — Ano X — Vol. I — ns. 1 e 2 — Janeiro e Fevereiro de 1947 — pág. 126.
- O Controle de Preços na América do Norte* — JOSÉ WENCESLAU DO AMARAL — Ano X — Vol. I — ns. 3 e 4 — Março e Abril de 1947 — pág. 20.
- Pesquisa Econômica e Política Tributária (I)* — ROY BLOUGH — Ano X — Vol. I — ns. 3 e 4 — Março e Abril de 1947 — pág. 43.
- Pesquisa Econômica e Política Tributária (II)* — ROY BLOUGH — Ano X — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1947 — pág. 36.
- A Contribuição de Melhoria na República Argentina (I)* — JUAN CARLOS LUQUI — Ano X — Vol. II — ns. 1 e 2 — Maio e Junho de 1947 — pág. 56.
- A Contribuição de Melhoria na República Argentina (II)* — JUAN CARLOS LUQUI — Ano X — Vol. II — ns. 3 e 4 — Julho e Agosto de 1947 — pág. 37.
- Observatórios da Conjuntura Econômica* — RICHARD LEWINSOHN — Ano X — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1947 — pág. 5.
- A Margem do Planejamento Econômico da Amazônia* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano X — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1947 — pág. 45.
- Finanças Extra-Orçamentárias* — RICHARD LEWINSOHN — Ano X — Vol. III — ns. 3 e 4 — Novembro e Dezembro de 1947 — pág. 5.
- A Capitação Graduada* — AUGUSTO REZENDE ROCHA — Ano X — Vol. III — ns. 3 e 4 — Novembro e Dezembro de 1947 — pág. 10.
- O Custo da Vida* — RICHARD LEWINSOHN — Ano XI — Vol. I — ns. 1 e 2 — Janeiro e Fevereiro de 1948 — pág. 5.
- Tributação e Rendas Federais* — WILLIAM BENNETT MUNRO — Ano XI — Vol. I — ns. 1 e 2 — Janeiro e Fevereiro de 1948 — pág. 46.
- A Reforma Bancária Brasileira (I)* — CASIMIRO A. RIBEIRO — Ano XI — Vol. II — ns. 1 e 2 — Maio e Junho de 1948 — pág. 5.
- A Reforma Bancária Brasileira (II)* — CASIMIRO A. RIBEIRO — Ano XI — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1948 — pág. 31.
- A Reforma Bancária Brasileira (III)* — CASIMIRO A. RIBEIRO — Ano XI — Vol. III — ns. 3 e 4 — Novembro e Dezembro de 1948 — pág. 64.
- Ônus Sociais da Economia Brasileira* — ESTANISLAU FISCHLOWITZ — Ano XI — Vol. II — ns. 1 e 2 — Maio e Junho de 1948 — pág. 17.
- Contrôles Governamentais, na Grã-Bretanha* — (Trad.) de MARY DEIRÓ CARDOSO — Ano XI — Vol. II — ns. 3 e 4 — Julho e Agosto de 1948 — pág. 79.
- Exportação de Cacau em 1947* — J. A. BATISTA VIERA — Ano XI — Vol. II — ns. 3 e 4 — Julho e Agosto de 1948 — pág. 177.
- O Plano Oleífero Brasileiro* — JOAQUIM BERTINO DE MORAIS CARVALHO — Ano XII — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1949 — pág. 9.
- Algumas Observações Sobre o Estado de Nossa Produção Agrícola* — NEWTON BELLEZA — Ano XII — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1949 — pág. 24.
- As Receitas Municipais e os 30% do Excesso da Arrecadação Estadual* — DESIRÉ SILVA — Ano XII — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1949 — pág. 71.
- O Aproveitamento Econômico dos Nossos Cerrados* — NEWTON BELLEZA — Ano III — Vol. I — n.º 3 — Março de 1949 — pág. 29.
- A Descentralização Administrativa Face ao Controle Estadual* — DICAMOR MORAIS — Ano XII — Vol. I — n.º 3 — Março de 1949 — pág. 32.

VIII — MATERIAL

- A Padronização dos Papéis de Expediente* — E. L. BERLINCK — Ano I — Vol. I — n.º 1 — Novembro de 1937 — pág. 41.
- O Problema dos Materiais de Uso do Governo Federal (I)* — E. L. BERLINCK — Ano I — Vol. I — n.º 2 — Janeiro de 1938 — pág. 28.

- O Problema dos Materiais de Uso do Governo Federal* (II) — E. L. BERLINCK — Ano I — Vol. I — n.º 3 — Fevereiro de 1938 — pág. 25.
- Contribuição para a Padronização das Máquinas de Escrever* — E. L. BERLINCK — e ANTÔNIO RUSSEL DE ALMEIDA — Ano I — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1938 — pág. 25.
- A Padronização de Tinta de Escrever Azul-Preta* — E. L. BERLINCK — Ano I — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1938 — pág. 14.
- Classificação dos Materiais* — Suas relações com o Orçamento — E. L. BERLINCK — Ano I — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1938 — pág. 9.
- As Condições Materiais do Trabalho nos Serviços Públicos* — RAFAEL XAVIER — Ano I — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1938 — pág. 21.
- Comissão Permanente de Padronização (Relatório)* — JOÃO CARLOS VITAL — Ano I — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1938 — pág. 39.
- A Divisão do Material do D. A. S. P.* — E. L. BERLINCK — Ano I — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1938 — pág. 19.
- A Comissão Central de Compras* — ALBERTO ROCHA — Ano I — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1938 — pág. 71.
- Abastecimento das Repartições* — E. L. BERLINCK — Ano II — Vol. II — ns. 1 e 2 — Abril e Maio de 1939 — pág. 5.
- Sobre a Burocracia* — E. L. BERLINCK — Ano II — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1939 — pág. 84.
- Especificação e Recebimento de Materiais* (I e II) — (Monografia) — E. L. BERLINCK — Ano III — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1940 — pág. 26 e Ano III — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1940 — pág. 23.
- O Nível Cultural dos Almojarifes* — E. L. BERLINCK — Ano III — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1940 — pág. 88.
- Catálogo de Materiais* — AGUINALDO BARCELOS — Ano III — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1940 — pág. 89.
- Máquinas de Escrever* — LUCÍLIO BRIGGS BRITO — Ano III — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1940 — pág. 91.
- Noções Sobre a Constituição e Fabricação de Papel* — SALIM A. ATTUCH — Ano III — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1940 — pág. 94.
- O Auxílio da Tecnologia às Repartições* — E. L. BERLINCK — Ano III — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1940 — pág. 119.
- A Aquisição de Material e a Indicação de Marcas* — OSCAR VITORINO MOREIRA — Ano III — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1940 — pág. 120.
- Fibras Têxteis Usadas na Fabricação de Tecidos e Cordearia* — ALBERTO R. DECOURT — Ano III — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1940 — pág. 123.
- O Primeiro Aniversário do Decreto-Lei n.º 1.184* — E. L. BERLINCK — Ano III — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1940 — pág. 180.
- Papel Carbono* — GUILHERMINA G. S. SOARES — Ano III — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1940 — pág. 181.
- Da Responsabilidade com a Aquisição do Material para os Serviços Públicos* — GERALDO PEIXOTO — Ano III — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1940 — pág. 141.
- Siderurgia* — E. OROSCO — Ano III — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1940 — pág. 144.
- A Reforma dos Serviços de Material* — E. L. BERLINCK — Ano III — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1940 — pág. 128.
- A Reforma dos Serviços do Material* (continuação) — A responsabilidade da compra — E. L. BERLINCK — Ano III — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1940 — pág. 175.
- A Reforma dos Serviços do Material* (conclusão) — O controle das compras — E. L. BERLINCK — Ano III — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1940 — pág. 150.
- Contra o Desperdício* — ANÍBAL BOMFIM — Ano III — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1940 — pág. 42.
- Os Tratamentos Térmicos dos Aços* — Aços especiais — E. OROSCO — Ano III — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1940 — pág. 155.
- Localização de Serviços Públicos na Capital Federal* — LUCÍLIO BRIGGS BRITO — Ano IV — Vol. I — n.º 3 — Março de 1941 — pág. 56.
- A Classificação Decimal* — MARCÍLIO VAZ TÔRRES — Ano V — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1942 — pág. 58.
- Uma Experiência com a Burocracia* — E. L. BERLINCK — Ano V — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1942 — pág. 28.
- Considerações em Torno da Especificação para Tubos de Ferro Fundido Centrifugado* — MÁRIO BACELAR RODRIGUES — Ano VI — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1943 — pág. 71.
- Tubos de Ferro Fundido Centrifugado* — GERALDO F. SAMPAIO — Ano VI — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1943 — pág. 46.
- Justifica-se a Existência de um Laboratório de Ensaios na Administração Pública* (Conferência) — PAULO ACIOLI DE SÁ — Ano VI — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1943 — pág. 97.
- Centralização das Compras de Material* (Conferência) — RAFAEL XAVIER — Ano VI — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1943 — pág. 104.
- O Conselho de Administração de Material* — OSCAR VITORINO MOREIRA — Ano VI — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1943 — pág. 50.
- Administração de Material no Governo Brasileiro* — CLEANTO DE PAIVA LEITE — Ano VII — Vol. I — n.º 3 — Março de 1944 — pág. 17.
- Apointamentos para a Padronização de Material para Laboratório* — JOAQUIM BERTINO DE MORAIS CARVALHO — Ano VII — Vol. III — n.º 1 — Junho de 1944 — pág. 54.
- Considerações Gerais Sobre a Organização de Almojarifados* — SPERIDIÃO CARVALHO JÚNIOR — Ano VII — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1944 — pág. 63.
- Do Material Elétrico para Instalação de Laboratórios* — JOAQUIM BERTINO DE MORAIS CARVALHO — Ano VII — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1944 — pág. 68.
- A Administração do Material no Estado de São Paulo* — JAIME PACINI COELI — Ano VIII — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1945 — pág. 68.
- Administração de Material* — Estudos sobre preços e mercados — JAIME PACINI COELI — Ano VIII — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1945 — pág. 51.
- O Funcionamento do Sistema de Material* — JAIME PACINI COELI — Ano IX — Vol. IV — ns. 1 e 2 — Outubro e Novembro de 1946 — pág. 24.
- Material e Organização* — ALBERTO DE ABREU CHAGAS — Ano XI — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1948 — pág. 215.

A Situação Atual do Sistema de Material no Serviço Público Civil Federal (I) — OSCAR VITORINO MOREIRA — Ano XI — Vol. III — ns. 3 e 4 — Novembro e Dezembro de 1948 — pág. 74.

A Situação Atual do Sistema de Material no Serviço Público Civil Federal (II) — OSCAR VITORINO MOREIRA — Ano XII — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1949 — pág. 58.

Administração de Material em Prefeituras Municipais — OSCAR VITORINO MOREIRA — Ano XII — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1949 — pág. 10.

Restos a Pagar — figura criada pelo artigo 43 do Decreto-lei n.º 3.206 — OSCAR VITORINO MOREIRA — Ano XII — Vol. I — n.º 3 — Março de 1949 — pág. 9.

Divisões de Material dos Ministérios — E. L. BERLINCK — Ano IV — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1941 — pág. 101.

O "Calendário de Compras" como fator de eficiência — ANIBAL BOMFIM — Ano IV — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1941 — pág. 173.

Caroá — Matéria prima para papel — SALIM ABIB ATTUCH — Ano IV — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1941 — pág. 165.

IX — OBRAS — PÚBLICAS

As Condições Materiais do Trabalho nos Serviços Públicos — RAFAEL XAVIER — Ano I — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1938 — pág. 21.

Obras Públicas e Defesa Nacional — NELSON COUTINHO — Ano II — Vol. I — ns. 2 e 3 — Fevereiro e Março de 1939 — pág. 5.

Instalação de Repartições — Áreas necessárias — LUCÍLIO BRIGGS BRITO — Ano III — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1940 — pág. 135.

Notas Sobre a Visibilidade nas Arquibancadas — EDUARDO DUARTE DE SOUSA AGUIAR — Ano V — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1942 — pág. 45.

Obras Públicas de Emergência — RICHARD LEWINSOHN — Ano VI — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1943 — pág. 15.

Obras Completas de Saturnino de Brito — GERALDO F. SAMPAIO — Ano VI — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1943 — pág. 55.

A Centralização e o Contrôlo das Construções de Edifícios Públicos — JOAQUIM BERTINO DE MORAIS CARVALHO — Ano VI — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1943 — pág. 27.

Edifícios Públicos — MELO FLORES — Ano VII — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1944 — pág. 5.

Peculiaridades do Problema das Obras Públicas — LIBERATO SOARES PINTO — Ano IX — Vol. II — n.º 3 — Maio de 1946 — pág. 159.

Peculiaridades do Problema dos Equipamentos — LUCÍLIO BRIGGS BRITO — Ano IX — Vol. III — n.º 1 — Junho de 1946 — pág. 132.

Créditos Para Obras — LIBERATO SOARES PINTO — Ano IX — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1946 — pág. 107.

Régime de Financiamento — LUCÍLIO BRIGGS BRITO — Ano IX — Vol. III — ns. 2 e 3 — Agosto e Setembro de 1946 — pág. 117.

Índices Ocupacionais — LUCÍLIO BRIGGS BRITO — Ano IX — Vol. IV — ns. 1 e 2 — Outubro e Novembro de 1946 — pág. 151.

Planejamento de Obras — LIBERATO SOARES PINTO — Ano IX — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1946 — pág. 129.

Atividades Normativas — LUCÍLIO BRIGGS BRITO — Ano X — Vol. I — ns. 1 e 2 — Janeiro e Fevereiro de 1947 — pág. 146.

Normas Sobre Equipamentos — LUCÍLIO BRIGGS BRITO — Ano X — Vol. I — ns. 3 e 4 — Março e Abril de 1947 — pág. 143.

Problemas a Resolver — LIBERATO SOARES PINTO — Ano X — Vol. II — ns. 1 e 2 — Maio e Junho de 1947 — pág. 131.

X — AUTARQUIAS E ENTIDADES PARAESTATAIS

Serviços Paraestatais — AZEVEDO AMARAL — Ano I — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1938 — pág. 21.

A Condição Jurídica dos Empregados de Autarquias — OSCAR SARAIVA — Ano III — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1940 — pág. 9.

Organização dos Serviços Industriais do Estado (Monografia) — NEWTON CORREIA RAMALHO — Ano III — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1940 — pág. 5.

Organização dos Serviços Industriais do Estado (Monografia) — ERNANI DA MOTA REZENDE — Ano III — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1940 — pág. 5.

As Autarquias no Direito Público Brasileiro — OSCAR SARAIVA — Ano III — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1940 — pág. 84.

Organização dos Serviços Industriais do Estado — VITERBO DE CARVALHO — Ano III — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1940 — pág. 44.

Algumas Formas de Autarquias Mixtas — Territorial e Institucional — THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — Ano III — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1940 — pág. 65.

O Instituto de Resseguros do Brasil como Entidade Autárquica — THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — Ano IV — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1941 — pág. 49.

As Autarquias Administrativas e seus Servidores (I) — SEBASTIÃO DE SANTANA E SILVA — Ano IV — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1941 — pág. 63.

As Autarquias Administrativas e seus Servidores (II) — SEBASTIÃO DE SANTANA E SILVA — Ano IV — Vol. I — n.º 3 — Março de 1941 — pág. 49.

As Autarquias Administrativas e seus Servidores (III) — SEBASTIÃO DE SANTANA E SILVA — Ano IV — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1941 — pág. 184.

As Autarquias Administrativas e seus Servidores — SEBASTIÃO DE SANTANA E SILVA — Ano IV — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1941 — pág. 162.

Serviços Industriais do Estado (Tese) — KLEBER AUGUSTO DE MORAIS — Ano IV — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1941 — pág. 5.

Serviços Industriais do Estado — THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — Ano IV — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1941 — pág. 118.

Introdução ao Estudo das Entidades Autárquicas (I) — J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI — Ano V — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1942 — pág. 38.

Introdução ao Estudo das Entidades Autárquicas (II) — J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI — Ano V — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1942 — pág. 84.

A Imunidade Fiscal das Autarquias — C. A. LÚCIO BITTENCOURT — Ano V — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1942 — pág. 77.

A Técnica da Criação das Autarquias — CELSO DE MAGALHÃES — Ano VI — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1943 — pág. 31.

Sindicatos e Autarquias — CELSO DE MAGALHÃES — Ano VI — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1943 — pág. 37.

- I. B. G. E.* — CELSO DE MAGALHÃES — Ano VI — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1943 — pág. 31.
- A Política de Pessoal da T. V. A.* — ALBERTO DE ABREU CHAGAS — Ano VII — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1944 — pág. 52.
- Autarquias* — MOACIR DE MATOS PEIXOTO — Ano VII — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1944 — pág. 39.
- Novas Formas da Delegação Administrativa do Estado* — OSCAR SARAIVA — Ano VII — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1944 — pág. 114.
- Fundação Getúlio Vargas* — JORGE F. KAFURI — Ano VIII — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1945 — pág. 5.
- O Projeto de Autarquização da Fundação Brasil Central* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano XI — Vol. II — ns. 3 e 4 — Julho e Agosto de 1948 — pág. 85.
- A Autonomia do I. B. G. E.* — DESIRÉ SILVA — Ano XII — Vol. I — n.º 3 — Março de 1949 — pág. 13.
- Volta Redonda* — Cel. EDMUNDO DE MACEDO SOARES E SILVA — Ano VIII — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1945 — pág. 5.

XI — ADMINISTRAÇÃO LOCAL

- Os Funcionários Estaduais e o Imposto de Renda* — ODILON C. ANDRADE — Ano II — Vol. IV — ns. 1 e 2 — Outubro e Novembro de 1939 — pág. 20.
- Cooperação Entre os Municípios, os Estados e a União (I)* — BENEDITO SILVA — Ano IV — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1941 — pág. 45.
- Cooperação Entre os Municípios, os Estados e a União (II)* — BENEDITO SILVA — Ano IV — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1941 — pág. 157.
- Cooperação Entre os Municípios, os Estados e a União (III)* — BENEDITO SILVA — Ano IV — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1941 — pág. 52.
- Inquérito Sobre o Saneamento das Cidades* — GERALDO F. SAMPAIO — Ano V — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1942 — pág. 46.
- Os Estados Poderão Cobrar Selos Judiciários?* — OTO PRAZERES — Ano V — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1942 — pág. 149.
- O Serviço Civil da Cidade de Buenos Aires* — BRICE WOOD — Ano V — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1942 — pág. 83.
- O Programa de Pessoal do Governo Federal em Tempo de Guerra e sua Significação para os Estados e as Cidades* — LEONARD D. WHITE — Ano V — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1942 — pág. 55.
- Administração de Pessoal nos Estados e Municípios* — EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO — Ano VI — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1943 — pág. 51.
- O Conselho Municipal de Londres* — JOHN FULLER — Ano VI — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1943 — pág. 51.
- Um Caso Objetivo de Análise* — A reorganização administrativa do Território do Acre — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano VI — Vol. IV — n.º 2 — Outubro de 1943 — pág. 19.
- A Competência Legislativa dos Conselhos Municipais* — HARVEY WALKER — Ano VI — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1943 — pág. 21.
- Alguns Aspectos da Elaboração dos Orçamentos dos Estados e Municípios* — LUÍS SIMÕES LOPES — Ano VII — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1944 — pág. 5.
- Governo e Administração das Cidades Americanas (Conferência)* — OSVALDO TRIGUEIRO — Ano VII — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1944 — pág. 159.
- Treinamento Prévio de Assistentes de Administrador Municipal* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano VII — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1944 — pág. 15.
- Reajustando Áreas e Funções Governamentais* — W. BROOKE GRAVES — Ano VII — Vol. III — n.º 2 — Agosto de 1944 — pág. 53.
- Administração e Legislação de Fronteiras* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano VII — Vol. III — n.º 3 — Setembro de 1944 — pág. 30.
- Formas de Governo Municipal nos E. U. A.* — National Municipal League — Tradução de JOSÉ VEIGA — Ano VII — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1944 — pág. 34.
- A Organização dos Serviços Públicos de Caráter Local e o Problema da Municipalização* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano VII — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1945 — pág. 10.
- Da Administração Local no Brasil* — JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA — Ano VIII — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1945 — pág. 24.
- Aspectos da Administração de Pessoal na Cidade de Nova York* — FIORELLO LA GUARDIA — Ano VIII — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1945 — pág. 5.
- O Problema das Atribuições de Governadores e Prefeitos Territoriais* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano VIII — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1945 — pág. 9.
- Organização e Administração dos Territórios Federais* — J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI — Abril de 1945 — pág. 39.
- Fronteiras Políticas da Centralização Administrativa* — JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA — Ano VIII — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1945 — pág. 19.
- Os Territórios e os Municípios* — OTO PRAZERES — Ano VIII — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1945 — pág. 66.
- Problemas de Saúde no Território Federal de Ponta Porã* — RANDOVAL MONTENEGRO — Ano VIII — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1945 — pág. 44.
- Recuperação e Desenvolvimento do Vale do Rio Branco (I)* — J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI — Ano VIII — Vol. II — n.º 3 — Setembro de 1945 — pág. 43.
- Recuperação e Desenvolvimento do Vale do Rio Branco (II)* — J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI — Ano VIII — Vol. IV — n.º 1 — Outubro de 1945 — pág. 40.
- Recuperação e Desenvolvimento do Vale do Rio Branco (III)* — J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI — Ano VIII — Vol. IV — n.º 2 — Novembro de 1945 — pág. 45.
- Tributação nos Territórios Federais (I)* — CRESO TEIXEIRA — Ano VIII — Vol. IV — n.º 3 — Dezembro de 1945 — pág. 55.
- Tributação nos Territórios Federais (II)* — CRESO TEIXEIRA — Ano IX — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1946 — pág. 21.
- Tributação nos Territórios Federais (III)* — CRESO TEIXEIRA — Ano IX — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1946 — pág. 58.
- Redistribuição de Rendas Municipais* — RAFAEL XAVIER — Ano IX — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1946 — pág. 29.
- Finanças e Orçamento Municipais* — FRANCISCO BURKINSKI — Ano IX — Vol. I — n.º 3 — Março de 1946 — pág. 19.
- Administração Municipal* — FRANCISCO BURKINSKI — Ano IX — Vol. II — n.º 1 — Abril de 1946 — pág. 16.
- A Organização Nacional e o Município* — RAFAEL XAVIER — Ano IX — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1946 — pág. 56.

- A Localização da Capital da República* — J. C. SAMPAIO LACERDA — Ano IX — Vol. II — n.º 2 — Maio de 1946 — pág. 72.
- Direito, e Urbanismo* YVES ORLANDO TITO DE OLIVEIRA — Ano IX — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1946 — pág. 52.
- A Democracia, o Município e a Evolução Econômica* — DJACIR MENEZES — Ano IX — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1946 — pág. 60.
- Administração Municipal e Ruralismo Pedagógico* — J. ROBERTO MOREIRA — Ano IX — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1946 — pág. 66.
- Os Territórios e a Futura Constituição* — THEODORO ARTHOU — Ano IX — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1946 — pág. 92.
- Linhas Fundamentais do Município* — WELLINGTON BRANDÃO — Ano IX — Vol. II — n.º 3 — Junho de 1946 — pág. 135.
- O Município e a Assistência Social* — FRANCISCO BURKINSKI — Ano IX — Vol. III — n.º 1 — Julho de 1946 — pág. 52.
- Reorganização Municipal Brasileira* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano IX — Vol. III — ns. 2 e 3 — Agosto e Setembro de 1946 — pág. 51.
- O Recrutamento de Servidores para os Territórios Federais* — ERMELINDO BORSATTO — Ano IX — Vol. III — ns. 2 e 3 — Agosto e Setembro de 1946 — pág. 97.
- A Reforma Municipal da Constituição de 1946* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano X — Vol. I — ns. 1 e 2 — Janeiro e Fevereiro de 1947 — pág. 49.
- Administração Financeira dos Territórios* — JOSÉ VICENTE OLIVEIRA MARTINS — Ano X — Vol. I — ns. 1 e 2 — Janeiro de 1947 — pág. 126.
- O Município na Organização Republicana até 1937* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano X — Vol. I — ns. 3 e 4 — Março e Abril de 1947 — pág. 50.
- A Situação Municipal na Carta e no Regime de 10 de Novembro de 1947* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano X — Vol. II — ns. 1 e 2 — Maio e Junho de 1947 — pág. 63.
- O Município e a Imigração* — CARLOS DODSWORTH MACHADO — Ano X — Vol. II — ns. 1 e 2 — Maio e Junho de 1947 — pág. 72.
- A Constituição do Direito Municipal Brasileiro na Organização do Império* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano X — Vol. II — ns. 3 e 4 — Julho e Agosto de 1947 — pág. 44.
- A Margem do Planejamento Econômico da Amazônia* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano X — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1947 — pág. 45.
- Introdução à Sociedade Jurídica, no Município Brasileiro* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano X — Vol. III — ns. 3 e 4 — Novembro e Dezembro de 1947 — pág. 46.
- A Fundação Brasil Central* — PAULO OSÓRIO JORDÃO DE BRITO — Ano XI — Vol. I — ns. 1 e 2 — Janeiro e Fevereiro de 1948 — pág. 57.
- Manutenção do D. S. P. do Estado da Bahia* — AMARÍLIO BENJAMIN — Ano XI — Vol. I — ns. 1 e 2 — Janeiro e Fevereiro de 1948 — pág. 62.
- Governo Territorial do Brasil Central* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano XI — Vol. I — ns. 3 e 4 — Março e Abril de 1948 — pág. 40.
- A Caracterização da Fundação Brasil Central e os Projetos de sua Reorganização* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano XI — Vol. II — ns. 1 e 2 — Maio e Junho de 1948 — pág. 53.
- Valorização Econômica da Amazônia* — J. M. DO SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI — Ano XI — Vol. II — ns. 1 e 2 — Maio e Junho de 1948 — pág. 60.
- Valorização da Amazônia* — ANTÔNIO MARTINS — Ano XI — Vol. II — ns. 3 e 4 — Julho e Agosto de 1948 — pág. 6.
- O Projeto de Autarquização da Fundação Brasil Central* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano XI — Vol. II — ns. 3 e 4 — Julho e Agosto de 1948 — pág. 85.
- O D. A. S. P. e os Territórios Federais* — J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI — Ano XI — Vol. II — ns. 3 e 4 — Julho e Agosto de 1948 — pág. 92.
- Administração e Governo do Território Federal do Rio Branco* — CLÓVIS NOVA DA COSTA — Ano XI — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1948 — pág. 7.
- Introdução ao Estudo da Amazônia Brasileira (I)* — OSÓRIO NUNES — Ano XI — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1948 — pág. 110.
- Introdução ao Estudo da Amazônia Brasileira (II)* — OSÓRIO NUNES — Ano XI — Vol. III — ns. 3 e 4 — Novembro e Dezembro de 1948 — pág. 82.
- Introdução ao Estudo da Amazônia Brasileira (III)* — OSÓRIO NUNES — Ano XII — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1949 — pág. 37.
- A Lei de Participação dos Municípios no Imposto Sobre a Renda* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano XI — Vol. III — ns. 1 e 2 — Setembro e Outubro de 1948 — pág. 141.
- As Municipalidades do Estado do Rio e a Instalação da Associação Fluminense de Municípios* — OCÉLIO DE MEDEIROS — Ano XI — Vol. III — ns. 3 e 4 — Novembro e Dezembro de 1948 — pág. 104.
- Podem os Municípios ter Imposto de Selo* — OTO PRAZERES — Ano XII — Vol. I — n.º 1 — Janeiro de 1949 — pág. 70.
- As Receitas Municipais e os 30% do Excesso da Arrecadação Estadual* — DESIRÉ SILVA — Ano XII — n.º 2 — Janeiro de 1949 — pág. 71.
- Administração de Material, em Prefeituras Municipais* — OSCAR VITORINO MOREIRA — Ano XII — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1949 — pág. 10.
- Os Municípios do Interior e a Escolha dos Seus Representantes* — RAFAEL XAVIER — Ano XII — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1949 — pág. 52.
- O Município e Campanha Municipalista* — ENEDINO DE CARVALHO — Ano XII — Vol. I — n.º 2 — Fevereiro de 1949 — pág. 66.
- O Movimento Municipalista e a Política Partidária* — RAFAEL XAVIER — Ano XII — Vol. I — n.º 3 — Março de 1949 — pág. 36.

* * *

Altino Arantes no debate da Constituinte de 1946, tratando da matéria municipal em erudita dissertação, assinalou:

“De nada valerá dizer que o município é autônomo em tudo que fôr de seu peculiar interesse, se esse peculiar interesse não fôr definido e tutelado pelo aparelho constitucional. De que servirá incorporar o município na própria estrutura da Nação, se na realidade vier ela ficar ao desamparo das circunstâncias ou impiedosamente garroteada entre os poderes da União e os poderes do Estado? — Discurso inserido nos Anais da Assembléia Nacional Constituinte de 1946 — Volume VIII — pág. 373.

