

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO XI

Vol. I — Ns. 1 e 2

Jan. e Fev. 1948

**DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO**

PALACIO DA FAZENDA - 6.º e 7.º andares

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO : DASP

**DIRETOR-GERAL
Mário de Bittencourt Sampaio**

DIRETORES DE DIVISÃO:

**João Maria Broxado
Orçamento e Organização**

**Marcos Botelho
Pessoal**

**Cesar Dacorso Netto
Seleção e Aperfeiçoamento**

**Liberato Soares Pinto
Edifícios Públicos**

DIRETORES DE SERVIÇO:

**José Machado de Faria
Administração**

**Lopo de Carvalho Coelho
Documentação**

**CONSULTOR JURÍDICO
Carlos Medeiros Silva**

**DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO
Joaquim Moreira de Souza**



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 1959)

ANO XI

JANEIRO E FEVEREIRO DE 1948

Vol. I · Ns 1 e 2

SUMÁRIO

EDITORIAL

Formação profissional de enfermeiras.....	Págs. 3
---	---------

COLABORAÇÃO

O custo da vida — RICHARD LEWINSON HN	5
Discriminação da despesa pública — ANTONIO BARSANTE DOS SANTOS.....	10
Colocação de trabalho — ESTANISLAU FISCHLOWITZ	27
Os gráficos nos trabalhos de organização — G. I. DOS PASSOS MIRANDA.....	34
Extranumerário e Funcionário — J. A. DE CARVALHO E MELLO.....	38

PENSAMENTO ALIENIGENA:

Tributação e rendas federais — WILLIAM BENNETT MUNRO	46
--	----

ADMINISTRAÇÃO LOCAL:

A Fundação Brasil Central — PAULO OSÓRIO JORDÃO DE BRITO.....	57
Manutenção do D.S.P. do Estado da Bahia — AMARILIO BENJAMIM	62

DOCUMENTÁRIO

REPORTAGEM:

Conselho Nacional do Petróleo — M. C. MIRAGAIA PITANGA	65
--	----

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA:

Doutrina: — O Tribunal Federal de Recursos — JOSÉ THOMAZ DA CUNHA VASCONCELOS FILHO	81
Mandado de Segurança; Ato Judicial e Recurso Administrativo — OLIVEIRA E SILVA.....	90
Pareceres — Julgados.....	93

DECISÕES ADMINISTRATIVAS.....	103
-------------------------------	-----

ADMINISTRAÇÃO GERAL:

Orçamento — JOSÉ V. O. MARTINS	113
O orçamento na Administração Brasileira	113
Organização — FENELON SILVA	120
Extensão do conceito de "STAFF".....	120
Pessoal — JOSÉ MEDEIROS	124
Salário-Família: origem e desenvolvimento.....	124
Aperfeiçoamento — OSWALDO FETTERMANN	127
Três inquéritos interessantes.....	127
Seleção — BELMIRO SIQUEIRA	133
Comissões de concursos.....	133
Questões apresentadas no Concurso para Escrivão de Polícia do M. J. N. L.....	136

NOTAS:

Dr. Carlos Alberto Lúcio Bittencourt.....	139
---	-----

BIBLIOGRAFIA:

Crítica —	
O Banco Central — Matriz da Economia Nacional	140
Publicações recebidas	141

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

Palácio da Fazenda — 6.º andar — Sala 613

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação..... 22-9961 Ramal 543
Administração..... 22-9961 Ramal 527
Expedição..... 22-9961 Ramal 525

Enderêço telegráfico: REVIDASP

Diretor — JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

Expediente

Assinatura anual Cr\$ 50,00
Assinatura anual para o exterior Cr\$ 100,00
Número avulso... Cr\$ 10,00

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.

Formação profissional de enfermeiras

A importância social do problema de saúde, e sua decisiva influência na recuperação econômica do País, foram plenamente reconhecidas pelo governo Federal, quando se dispôs a planificar e programar a ação do Estado neste capítulo, cuja magnitude só encontra equivalente, em ordem de grandeza, na sua própria complexidade.

Um dos aspectos mais difíceis de solucionar é, sem dúvida, o da formação de técnicos especializados, cujos concurso e experiência são imprescindíveis ao eficiente funcionamento de cada unidade médico-sanitária, de per si, e ao sistema, como um todo. Recursos financeiros poderão permitir, em prazo relativamente curto, a construção de grande número de instituições médicas assistenciais, tantas e tão bem equipadas quanto o possibilitem as disponibilidades orçamentárias. Mas, não é apenas com verbas que se preparam técnicos. Claro está, ninguém desprezaria a importância dos fatores orçamentários na estruturação de um sistema educacional; não há negar, porém, que são apenas o ponto de partida, o quilômetro "zero".

Ora, dentro de nosso sistema de assistência médica, sanitária e social, em geral, um dos graves pontos fracos, verdadeiro "calcanhar de Aquiles", é a deficiência quantitativa e qualitativa do corpo de enfermagem. Infelizmente a afirmativa não comporta exceções, pois, se as escolas do tipo "Ana Neri" atendem ao problema do preparo técnico profissional de suas alunas, todavia fornecem número escasso de excelentes enfermeiras a uma rede de unidades médicas desejosas de recebê-las em muito maior quantidade.

Um dos pontos nevrálgicos da questão reside em que não se poderia cogitar de abreviar os períodos de formação profissional aquém do mínimo já estipulado de três anos. A produção "em massa", tão necessária, só poderá ser obtida pela intensificação das matrículas, nas escolas já existentes, e pela criação de novos educandários. Os cursos de emergência ou supletivos, via de regra apressados e superficiais, não podem constituir um substitutivo com caráter permanente. Por outro lado, descer o nível de preparação profissional, seria de todo inaceitável.

Em verdade, deve ocorrer precisamente o oposto; e, nesse sentido, foram muito claras e acertadas as recomendações do último Congresso Brasileiro de Higiene, evidenciando a necessidade de preparação em cursos regulares, ministrados por escolas, que preencham aos requisitos básicos indispensáveis ao ensino em nível superior (preferentemente universitário), dando aos alunos, não somente sólidos conhecimentos técnicos mas também ensino prático objetivo, por meio de estágios dirigidos, em unidades médico-sanitárias. Salientou-se, ainda, a conveniência de fugir da rigidez do ensino clássico, tradicional,

optando antes pelos currículos flexíveis, que permitam conquistar êsse grau de objetividade que é, afinal, o padrão pelo qual se mede a eficiência da preparação profissional.

O aludido certame científico foi unânime ao evidenciar que a chave do problema está na eficiência do pessoal egresso das escolas. As enfermeiras não poderiam constituir exceção. Pleiteia-se manter sempre o regime de internato, formador de espírito de disciplina e hábitos de vida, e elevar o nível das atuais escolas, dos pontos de vista intelectual, material e social, e tudo fazer, para que as novas instituições, a criar, acompanhem êsse padrão, ou, melhor ainda, que o superem. Há que complementar o sistema vigente com a concessão de bolsas de estudo, que facilitem o recrutamento de bons elementos menos afortunados, e com cursos de aperfeiçoamento para "post-graduados". Finalmente, há de se pensar em dois importantes problemas correlatos: — a revisão dos dispositivos de regulamentação do exercício da enfermagem, nos seus diversos níveis hierárquicos, de modo a distinguir nitidamente a "enfermeira" diplomada, de nível superior, da "auxiliar de enfermagem" ou "atendente", mera subalterna da primeira; — e o reexame nos níveis de remuneração, condizente com a preparação profissional exigida.

Eis um dos importantes aspectos do problema médico-sanitário, do qual certamente não estão esquecidos os técnicos a quem o Gôvêrno, em boa hora, atribuiu a magna tarefa de elaborar um plano nacional de saúde.

O CUSTO DA VIDA

RICHARD LEWINSOHN, 1891

Dr. rer. pol.

Estudando os processos de elaboração do índice do custo da vida, o presente artigo estabelece suas ilações com outros índices econômicos, começando mesmo por excelente exposição das interrelações profundas dos sistemas de preços e moeda.

Termina pela análise da elaboração de tal índice em nosso país vasando o problema dentro das observações sociológicas indispensáveis a uma solução eclética do mesmo. (N. R.)

I. PREÇOS E MOEDA

O ÍNDICE do custo da vida é, hoje, um elemento tão indispensável à administração pública como à economia. Não há mais ajustamentos de vencimentos e salários sem exame prévio das alterações do custo da vida e, para medi-las, precisa-se de um metro, um índice. O índice do custo da vida é utilizado também para muitos outros fins. E' um precioso instrumento auxiliar para a elaboração de estimativas orçamentárias; desempenha papel importante na política monetária, pois com êle se determina o volume do meio circulante necessário; facilita a resolução de numerosas questões de política social; influencia grandemente a política econômica em geral porque, comparado com outros dados fundamentais, como a renda nacional, o valor da produção e o do consumo; permite que nos orientemos facilmente sobre a evolução da economia nacional e do bem estar da população. Sem êle grande parte das outras estatísticas deixam de ter significação.

Graças a essas qualidades, o índice do custo da vida tornou-se tão popular que é difícil imaginar como os economistas, legisladores, administradores de outrora podiam trabalhar sem êsse instrumento. Todavia, o índice como a própria noção de custo da vida datam de época relativamente recente. E'

verdade que sempre houve noções similares a esta, e as queixas sobre a "carestia da vida", principalmente em períodos inflacionários, não eram menores que em nossa época. Não se chegou, contudo, a formular claramente uma expressão quantitativa adequada. O método usual de medir o encarecimento da vida era a comparação entre os preços de um mesmo produto, vigentes em diferentes épocas. Em geral, escolhia-se como estalão o alimento mais importante nos países europeus: o pão, ou mais comumente ainda, sua principal matéria prima — o trigo.

Alguns estatísticos do século XVIII procuraram determinar índices combinados de diferentes gêneros alimentícios; o italiano Carli, considerado o inventor dos números-índices, juntou ao preço do trigo os do vinho e do azeite, calculando-lhes a média aritmética. Seu precursor francês, Dutot, chegou mesmo a operar com 13 produtos, mas somente para calcular o valor real das rendas dos reis de França (1). Não obstante, estas tentativas não conduziram longe e Lavoisier, em seu célebre estudo sobre a situação alimentar de Paris às vésperas da Revolução de 1789, retornou ao trigo como medida básica, usando o argumento de que êste cereal absorvia a metade das despesas da população, sendo que relativamente às classes menos favorecidas chegava mesmo a três quartas partes.

Esquemas mais completos surgiram na Inglaterra, durante as guerras napoleônicas. Os ingleses viam o problema de outro ângulo. A inflação daquela época provocara vivo descontentamento entre os credores, que eram reembolsados de seus empréstimos com dinheiro depreciado. Para prevenir tais perdas, John Wheatley (2) e, pouco

(1) DUTOT, *Réflexions politiques sur les finances* (Haia, 1738), pág. 945. — Jules Lejeune, *Les Méthodes de Construction des Index-Numbers* (Paris, 1935), págs. 18-19 e 114.

(2) JOHN WHEATLEY, *An Essay on the Theory of Money and Principles of Commerce* (Londres, 1807).

depois, Joseph Lowe (3) sugeriam que se fixasse o montante de uma dívida não em moeda, mas em poder aquisitivo e, para isso, se criasse um padrão composto de determinadas quantidades das mercadorias mais utilizadas. Um membro do Parlamento inglês, Poulett Scrope, tornou-se o mais entusiasta propagandista dessa idéia, dando-lhe a seguinte forma:

“Tome-se, por exemplo, uma tabela de preços de cem dentre os artigos mais geralmente procurados, em quantidades determinadas pelo consumo proporcional de cada artigo, avaliados em ouro, como o são de acôrdo como o padrão neste país. Quaisquer variações no total ou em alguns dêesses preços medirão, com suficiente precisão para fins práticos, as variações ocorridas no valor de troca do ouro” (4).

Este sistema do “padrão múltiplo” ou da “moeda-mercadorias” tem sido até hoje recomendado pelos teóricos (5), sem que nenhum país se aventurasse a experimentá-lo. Todavia, a idéia de que a moeda — não apenas o papel moeda, mas também o ouro — não representam um valor invariável tem exercido considerável influência sobre o desenvolvimento dos índices de preços e a sua aplicação à vida econômica e social.

II. O PADRÃO DE VIDA

Estudos mais aprofundados, realizados na segunda metade do século passado, mostraram, entretanto, que um único índice geral de preços não é suficiente para avaliar as variações do poder de compra da moeda. E' preciso, pelo menos, separar os preços de atacado, isto é, os preços pagos ao produtor e, nas diferentes fases do comércio atacadista, válidos por quantidades relativamente grandes, dos preços de varejo desembolsados pelo último consumidor, eliminando-se do último grupo os bens de produção. No entanto, mesmo esta discriminação não permite calcular o valor real dos salários ou outras formas de renda, pois aos preços de mercadorias se acrescentam as despesas referen-

tes a aluguel, serviços pessoais, contribuições profissionais e impostos, além de outras aplicações, voluntárias ou involuntárias, de certa parcela da renda individual.

Em suma: não se pode somar, simplesmente, os índices de preços de artigos vários e com êles compor um índice geral, para calcular o custo da vida. Alcançaremos um resultado mais próximo da realidade se nos basearmos em uma renda determinada e analisarmos a maneira pela qual é utilizada. A distribuição das despesas individuais ou familiares deverá constituir o ponto de partida do cálculo. E' evidente que a estatística não pode adaptar-se ao indivíduo, no sentido fisiológico; cumpre que se façam certas abstrações e estabeleçam médias, normas, categorias; do contrário, ela não poderá atingir sua finalidade específica, que é a de esclarecer os fenômenos de massa. Pode, contudo pela, investigação de um grande número de casos individuais, elaborar um orçamento familiar tipo, que reflete razoavelmente a distribuição habitual da renda da população de um país, ou mais exatamente, de uma determinada classe social, à qual se atribui, assim, um certo padrão de vida.

O padrão de vida não é, bem entendido, idêntico ao custo da vida. O primeiro é uma grandeza fixa, enquanto o segundo é variável. E' possível que em seguida ao aumento do custo da vida o padrão de vida não possa ser mantido, e é precisamente por meio do índice do custo da vida que se pode evidenciar esta evolução. Se, para um período prolongado, as despesas efetivas da população ficam sensivelmente abaixo do padrão adotado como base de cálculo ou o excedem amplamente, importa modificar o padrão; em outras palavras; elaborar um novo índice. O mesmo ocorrerá, se, por motivos de ordem técnica — inovações tais como a cozinha elétrica ou a seda artificial — novos elementos entram no orçamento e outros dêle são excluídos, ou, ainda, se os costumes do povo sofrem fortes alterações. Em geral, porém, deve-se evitar a mudança do esquema de base por motivos que não sejam muito importantes, a fim de que se possam obter longas séries de números-índices comparáveis.

O conceito estatístico do padrão de vida é tipicamente um produto do século XIX e descende em linha reta das ciências naturais. Seu inventor foi o astrônomo belga Jacques Quetelet, o fundador

(3) JOSEPH LOWE, *The Present State of England in regard to Agriculture, Trade and Finance* (Londres, 1822).

(4) G. POULETT SCROPE, *Principles of Political Economy* (1838), republicado sob o título *Political Economy, for Plain People* (London, 1873), pág. 307-8.

(5) Ver a notável obra do americano Benjamin Graham *Storage and Stability* (Nova York, 1937).

da biometria e da ciência do "homem médio". Quetelet estava convencido de que poderia determinar os hábitos sociais do homem com a mesma regularidade com que se observam as suas qualidade e funções físicas, sujeitas a leis eternas, imutáveis; achava êle que as diferenças individuais não são mais do que desvios de uma média, que se pode calcular de acôrdo com a lei da probabilidade e incorporar a uma esquema único (6).

Dois de seus discípulos, o belga Edouard Ducpétiaux e o alemão Ernst Engel, aplicaram o princípio do mestre às despesas familiares. Em uma exposição feita em 1853 ao primeiro Congresso Internacional de Estatística, Ducpétiaux esboçou uma classificação em três grandes grupos: despesas de primeira necessidade, para o bem estar material; despesas culturais, para fins religiosos, morais e intelectuais; e despesas para os meios de diversão, tais como bebidas alcóolicas e fumo, cada um desses grupos tendo numerosas sub-divisões (7). Quatro anos mais tarde Engel publicava suas famosas quatro "leis" do consumo, das quais a primeira afirma: "Quanto mais pobre é uma família, maior a parte das despesas totais a ser utilizada na alimentação. A proporção das despesas destinadas à alimentação é a melhor medida do padrão material de vida de uma população" (8).

Conquanto esta tese tivesse mantido, *grosso modo*, sua validade, os estudos posteriores mostraram que a distribuição das despesas varia grandemente segundo a profissão e o meio social; que as despesas com alimentação dos operários são, em geral, sensivelmente mais elevadas do que as dos empregados comerciais e funcionários que percebem renda igual — um fato que se explica antes fisiologicamente — e que há também diferenças importantes quanto ao vestuário, habitação e outras necessidades, independentes do volume da renda (9).

(6) L. A. J. QUETELET, *Sur l'Homme et le Développement de ses Facultés ou Essai de Physique Sociale* (1835).

(7) CARLE C. ZIMMERMAN, *Consumption and Standards of Living* (New York, 1936), pág. 28.

(8) ERNST ENGEL, *Die Productions and Consumptions verhältnisse des Königreichs Sachsen* (1857). Reeditado no *Bulletin de l'Institut International de Statistique* (Roma, 1895), vol. IX.

(9) MAURICE HALLWACHS, *L'Evolution des Besoins dans les Classes Ouvrières* (Paris, 1933).

A hipótese de uma hierarquização rigorosa das necessidades e dos desejos, como o imaginavam Engel e seus contemporâneos, tornou-se, pois, duvidosa. Em todo caso, cumpre resguardar-se das generalizações cômodas, assim como da adaptação das percentagens verificadas na distribuição das despesas de outro país, ou mesmo de outra região. Somente inquéritos minuciosos, realizados em várias classes da população, é que os orçamentos concretos de família, completados com as informações de consumo colhidas nas casas comerciais ou deduzidas das estatísticas tributárias, poderão fornecer uma base segura para determinar o padrão de vida.

III. ELABORAÇÃO DO ÍNDICE

Em vários países as observações sociológicas levaram os estatísticos a estabelecer índices especiais do custo da vida relativos aos grupos profissionais. Ao invés de um índice geral, ou simultaneamente com êste, elaboram-se índices referentes a uma família-tipo operária, e na Bélgica, Holanda, Noruega e Tchecoslováquia, a uma família de funcionários de posses modestas.

Nos países de condições climáticas e econômicas diversas como o Brasil parece conveniente elaborar-se índices regionais, que possam servir, ao mesmo tempo, de base a um índice nacional. Cumpre, pelo menos, que se substituam os produtos menos importantes por aqueles que preponderam na região respectiva, ou que se diferencie o "peso" dos vários artigos, como o faz o Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (S.E.P.T.), do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em relação ao seu índice do custo da alimentação, o qual revelou, até 1943, três variantes de ponderações — para o Norte, o Centro e o Sul — e, a partir de janeiro de 1944, adaptou-o às cinco regiões geo-econômicas, cada uma com sua composição de "pesos" própria. Quanto à extensão geográfica, êste índice é um dos mais amplos e completos do mundo: "A coleta de preços abrange 32% da população brasileira ou seja, todo o seu efetivo da zona urbana" (10).

(10) M.T.I.C., Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, *Levantamento do Custo da Vida no Brasil* (Rio, 1946), pág. 16.

Apesar disso, o Brasil figura ainda entre os países cujo índice oficial do custo da vida abrange apenas a capital do país. A verdade, porém, é que não somente os países latino-americanos, mas também diversos países da Europa se encontram em situação idêntica, o que demonstra as grandes dificuldades a vencer para organizar-se e manter um índice do custo da vida que inclua pelo menos considerável parte da população. A zona rural geralmente é excluída destas estatísticas porque é praticamente impossível determinar exatamente o valor do auto-consumo e o custo da habitação dos agricultores. O maior número de cidades abrangidas por um desses índices figura, curiosamente, no da Irlanda, enquanto o dos Estados Unidos se limita a 54 grandes cidades, o da Inglaterra a 24 e o da Alemanha (até 1944) a 72 municipalidades. A Estatística Geral da França deixou de calcular, em 1946, o único índice francês do custo da vida existente — o elaborado para o Departamento do Sena (Paris e arredores), que foi substituído por um índice bastante limitado dos preços de varejo (11). Ao mencionarmos estes fatos, visamos apenas mostrar que as imperfeições de nossa estatística, a este respeito, nada têm de excepcional.

A grande maioria dos índices do custo da vida é mensal — havendo alguns bimensais ou hebdomadários salvo nos períodos de hiperinflação, em que os índices hebdomadários se tornam obsoletos, o recenseamento mensal é suficiente. Mensal, neste sentido, significa que as informações sobre preços e outros fatores são recolhidos uma vez por mês, em um dia determinado. A este aspecto, o índice do custo da vida na cidade do Rio de Janeiro apresenta grave inconveniente: enquanto uma parte de seus componentes é observada mensalmente, outra parte, bem importante — preços de vestuários, móveis, utensílios, roupa de cama, mesa, etc. — é verificada apenas duas vezes por ano de onde decorrem verdadeiros “saltos” dos números-índices, em janeiro e julho de cada ano. Torna-se indispensável, pois, para obter um bom índice, uma perfeita sincronização dos elementos.

A elaboração, propriamente dita, do índice do custo da vida suscita as mesmas questões que a de outros índices econômicos, principalmente no que

diz respeito ao problema do ano-base. Teoricamente os técnicos concordam em que uma base muito remota traz grandes desvantagens, porque o padrão de vida sempre sofre alterações. Todavia, na prática, ao elaborar novos índices, os estatísticos tendem a adotar um período-base recuado de cinco ou mesmo dez anos. Presentemente, utilizam os últimos anos anteriores à guerra, esquecendo-se de que aqueles não foram, do ponto de vista econômico e, principalmente, monetário, anos “normais”, como os que precederam à primeira guerra mundial.

De modo geral, parece preferível não insistir muito sobre a noção de período “normal”, que já pressupõe um julgamento. Um bom índice tem de ser objetivo e o menos possível normativo. Cumpre lembrar que o número 100, isto é, o algarismo do período-base, nada tem de místico; é apenas uma convenção, um meio auxiliar do cálculo. Se um índice é bem elaborado, do ponto de vista econômico e do matemático, o período-base, no fundo, não é mais importante do que a graduação do termômetro. Estamos habituados a medir a temperatura pela escala centigrada de Celsius, que é, talvez, a mais cômoda; os Americanos, porém, aos quais certamente não falta senso prático, satisfazem-se com a escala mais antiga de Fahrenheit e, mesmo, com um termômetro de Réaumur, cuja escala é dividida em 80 graus, é possível informar-se rapidamente sobre as variações da temperatura.

A composição do índice é o fator mais importante, nesta matéria, porque pode acarretar erros graves. Em princípio, ela é determinada pela aplicação da renda; na realidade, porém, é necessário selecionar os bens e serviços que entram no orçamento da família, fazer-se arredondamentos, substituições, ponderações. O índice do custo da vida pertence ao tipo dos índices agregativos, isto é, não se comparam simplesmente os preços em diferentes épocas e sem os preços de uma quantidade fixa com os vigentes, no ano-base, para a mesma quantidade. O esquema assemelha-se, pois, ao dos índices compostos de preços principalmente ao de preços por atacado, com a diferença, porém, de que neste último, a base geralmente é a quantidade total produzida ou vendida — grandeza muitas vezes difícil de avaliar — enquanto para o custo da vida, o consumo de uma família-tipo é elemento decisivo.

(11) Centre National d'Information Economique, *Documentos Economiques — Prix e Salaires* (Paris, agosto de 1947), n.º 29, pag. 7.

A determinação de uma quantidade-padrão é fácil quando se trata de bens de consumo não duráveis, como gêneros alimentícios; é mais difícil, porém, quando os bens são duráveis — como móveis — que não se compram todos os meses, nem todos os anos. Consequentemente, importa distribuir as despesas desta espécie por um período bem grande. Não obstante, para observar as variações de preços destes objetos, é necessário registrá-los mensalmente, incluindo no índice uma parcela do preço que corresponda aproximadamente à cota mensal de depreciação. Para um móvel, por exemplo, que não se renova senão de dez em dez anos, em média, a parcela mensal será $1/120$ do preço em vigor.

E' evidente que tal processo não corresponde exatamente à realidade, ainda que os consumidores comprem a prestações; permite, todavia, que se estenda o índice também a objetos caros. O índice do custo da vida na Cidade do Rio de Janeiro, calculado para uma família relativamente abastada, de 7 pessoas, compreende uma sala de jantar de peroba, de 10 peças, e um dormitório, também de peroba e de 10 peças. Entretanto, o orçamento relativo à educação, nesta mesma família, compõe-

se somente de mensalidade e taxas de cursos e de exame e, quanto a material de papel almaço (5 folhas), um caderno "Acadêmico" de 100 folhas, um lapis e um litro de tinta.

Diversas modificações foram feitas no índice do Rio de Janeiro — que data de 1912 — afim de dar-lhe feição mais realista. Faz-se necessária, entretanto, uma reforma mais ampla. O S.E.P.T., encarregado, a partir de 1946, do levantamento do custo da vida — anteriormente a cargo do Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda — iniciou, no ano passado, trabalhos preparatórios visando à obtenção de um índice nacional do custo da vida que abranja todos os Estados. Os próprios servidores da estatística nacional forneceram as primeiras informações sobre os orçamentos familiares e, mais tarde, outras classes — industriários, comerciários, etc. — serão objeto de inquéritos análogos. Especialistas eminentes na matéria, como o professor Alfredo de Oliveira Pereira, foram incumbidos da elaboração e execução do plano, que proporcionará ao Brasil, em futuro próximo, um instrumento técnico dos mais modernos e, o que não é menos importante, um índice de bom senso.

Discriminação da despesa pública

ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS, 1919

O presente trabalho, primeira parte de um ensaio sobre a discriminação da despesa pública, é um substancioso exame do longo devenir histórico de nossa classificação de despesas.

Manejando com rara proficiência os conceitos e princípios orçamentários, o Sr. Antônio Barsante passa em revista tôdas as constituições do Brasil, ferindo com grande perícia a matéria orçamentária nelas contida.

Discutindo as classificações das despesas públicas, o autor traz o depoimento de velhos clássicos, como Stuart Mill, até os mais modernos tratadistas, como Dalton, Pigou ou Carl Plehn.

Por fim, analisa as finalidades de uma boa discriminação de despesas públicas, criticando com serenidade o sistema vigente entre nós. (N. R.)

SEM dúvida alguma, constitui a discriminação das despesas públicas, no momento, problema dos mais atuais e sugestivos, em face da necessidade, ou melhor, da obrigatoriedade de enquadramento das normas e princípios orçamentários vigentes ao espírito e à letra da Nova Constituição Brasileira.

A própria origem e razão de ser do orçamento remonta a origem da discriminação e não nos parece que, até hoje, hajam os autores acordado pacífica e unanimemente na escolha do critério ideal de sua distribuição ou nos processos de sua especificação. As controvérsias reinantes atestam a complexidade e a delicadeza do problema, e a natureza mesma dos elementos e interesses que se lhe relacionam direta ou indiretamente impede a sua uniformidade de tratamento. Para cada área administrativa, para cada sistema econômico ou financeiro um critério de discriminação; para

cada época, para cada forma de governo, outro. O que se nos afigura satisfatório para a área federal, poderia ser considerada monstruosidade para a administração municipal; a discriminação de um sistema financeiro baseado necessariamente no empréstimo colide com a de um sistema conservador ou equilibrado; o tipo de discriminação do Estado monopolista tem peculiaridades estranhas às normas do Estado liberal; o conceito de fiscalização num Estado totalitário não se acomoda aos preceitos do Estado democrático e assim por diante. Logo, rara e dificilmente poder-se-ia chegar a conclusões unânimes em matéria por si tão complexa e controvertida.

“A classificação das despesas públicas, diz Lutz, pode ser tomada sobre diferentes pontos de vista, e os vários autores têm adotado os mais diversos métodos. Infelizmente, não há, como agora, um acôrdo geral quanto ao sistema de classificação e é mesmo possível que mais de um método prove e possua os requisitos fundamentais de unidade lógica e praticabilidade necessária”. (1)

E’ dentro dessa relatividade de conceitos e de princípios que desenvolvemos o presente ensaio, como contribuição ao estudo e à análise da discriminação das despesas públicas.

I — A DISCRIMINAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES E NO DIREITO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

1823

A Carta Constitucional do Brasil Império — a de 1823, era omissa no que se refere à discriminação das despesas, e isto se justifica: ela estava demasiadamente ligada às correntes que criaram e fortaleceram a prerrogativa dos Parlamentos na apreciação dos gastos do Executivo. E essa apreciação só seria legítima, cabível, só se tornaria

(1) HARLEY L. LUTZ — Public Finance — N. York — pag. 33.

viável pela discriminação pormenorizada dos orçamentos públicos. Não se tornava imprescindível à Constituição, portanto, regular matéria dessa natureza: ela já se havia firmado no consenso geral, desde a conquista do orçamento. Deixam, assim, os constituintes do primeiro reinado ao sabor e à inteligência da legislação ordinária à sua fixação.

Um dos mais altos comentadores da Constituição do Império reconhece, implicitamente, o princípio da discriminação como regra geral firmada e aceita universalmente no direito orçamentário de então, ao enunciar: "Obrigados são todos às despesas sociais segundo seus teres; se porém os cidadãos por meio de seus representantes não *verificam-nas*, e regulam o contribuição: se pode ao contrário alguém determiná-las, *como bem lhe parece* e estabelecer os impostos, que julgar necessários a satisfazê-las, ninguém mais é senhor do seu, nem tão pouco de si; e tem tal indivíduo quanto é necessário para abusar e dominar" (2).

Dêse modo, silenciosa a Constituição, procuraram os legisladores nas leis de 8 de outubro de 1828 e 15 de dezembro de 1830 estabelecer o modo prático de apresentação da despesa e da receita no orçamento. E, para que não faltasse a devida uniformidade de discriminação das despesas em todos os ministérios, determinou o governo, por Aviso de 17 de novembro de 1823, que fôsse adotado por modelo o orçamento do Ministério da Fazenda, apresentado na sessão de 1832.

Farta e copiosa legislação nos legou o Império nêsse sentido, haja vista as leis de 11 de outubro de 1837, 14 de setembro de 1859, 27 de setembro de 1860, 9 de setembro de 1862, 28 de julho de 1865, 14 de setembro de 1866, 9 de agosto de 1879, 5 de novembro de 1880 e várias outras, além de inúmeros avisos, circulares, etc.

Os orçamentos do Império, mormente os primeiros, adotaram o seguinte critério de discriminação das despesas: os gastos eram divididos por grandes Títulos, os quais correspondiam aos Ministérios, em número de sete em 1832, subdividi-

dos êstes por Províncias. Dentro de cada Província, então, era pormenorizada a despesa por objeto, predominantemente. Além dessa discriminação obrigatória, os Ministros apresentavam à Câmara dos Deputados relatórios, nos quais mui "*circunstanciosamente*" expunham o estado dos negócios a cargo de cada uma repartição, como elemento informativo subsidiário, a fim de que a Câmara pudesse julgar convenientemente da "natureza dos serviços e despesas" a realizar. (3)

Resultaram, pois, dêsses primeiros orçamentos, "um conjunto de medidas que muito enriqueceram o direito orçamentário brasileiro, principalmente a *fiscalização* e a *especialização da despesa*, facilitando a tarefa legislativa quer na parte de organização e votação dos orçamentos, quer na tomada de contas e exame da aplicação dada aos dinheiros públicos" (4). O Conselheiro Cândido de Araújo Viana, elaborador da proposta orçamentária para o exercício financeiro de 1831-1832, acentuava em seu relatório de 1933 que "havia melhora da escrituração e que já se podia distinguir a despesa com o pessoal da despesa com o material".

1891

Moldada nos mesmos princípios liberais do século, a primeira Constituição da República, assim como a do Império, deixou de mencionar textualmente quaisquer dispositivos relacionados com a discriminação das despesas. O espírito da Carta Magna, nesse particular, era o mesmo da sua antecessora.

A discriminação ou especialização, como a denominou Carlos Maximiliano, fôra uma "conquista liberal", logo, não viam os constituintes de 91 necessidade de inseri-lo na Constituição. Além de preceito pacífico no direito orçamentário, contava ela com uma observância de mais de sessenta anos no Império e uma legislação razoavelmente ordenada e abundante, jamais deixando êsse princípio de ser observado nos documentos orçamentários e financeiros do primeiro e segundo reinados. Talvez mesmo fôra melhor assim, pois a sua inclusão como dispositivo constitucio-

(2) Desembargador JOAQUIM RODRIGUES DE SOUSA — Análise e Comentário da Constituição Política do Império do Brasil — São Luís do Maranhão — 1867. Pg. 117.

(3) Desembargador JOAQUIM RODRIGUES DE SOUSA — Op. cit. pg. 118.

(4) AGENOR DE ROURE — O. Orçamento — Rio — 1926 — pág. 24.

nal poderia ter levado a administração a se cingir a um processo imutável, demasiadamente rígido ou amplo, com visível prejuízo para eficiência da administração financeira. O espírito da época exigia elasticidade na gerência dos negócios públicos, como nos primórdios do Império, a fim de se evitar discriminação por demais exagerada, a qual pudesse reduzir “à imobilidade e à impotência o administrador capaz”, como dizia Carlos Maximiliano, citando Esmein (5).

A prática orçamentária assegurava uma lei especial para a receita e outra para a despesa. A despesa dividia-se em Ministérios, estes “subdivididos em verbas correspondentes a cada repartição pública ou ramo de serviço; fracionavam-se, ainda, as últimas em várias rubricas referentes ao pessoal e outras relativas ao material” (6).

“Nós chamamos *verbas* às divisões das despesas de um Ministério pelas classes de serviço público”, acentua Amaro Cavalcanti. “Cada *Verba* se subdivide em diferentes artigos ou consignações. Em linguagem francesa dá-se precisamente o nome de “capítulos” (chapitres) a essa divisão maior das despesas em cada Ministério; o “capítulo” é ainda subdividido em parágrafos e artigos” (7).

Trinta anos mais tarde, então, com a aprovação do Código de Contabilidade Pública (Decreto 4.536, de 28-1-1922) e, posteriormente, do seu Regulamento (Decreto n.º 15.783, de 8-11-1922) veio o princípio da discriminação receber *sistematização* legal e integrar, definitivamente, o direito orçamentário como regra fundamental da administração financeira, perfeitamente definida em suas finalidades e objetivos.

O mesmo critério de sistematização adotou o salutar Decreto 23.150, de 15 de setembro de 1933, o qual introduziu ainda vários dispositivos do mais alto alcance e interesse para a administração pública. Em suas considerandas, referindo-se à discriminação das despesas, salienta que “se faz imprescindível uniformizar a nomenclatura orçamentária e dar unidade de organização à lei

de meios”. Comentando o aludido dispositivo legal, o Deputado Paulo Martins salienta que o mesmo “dispôs sobre a nomenclatura dos títulos, verbas, consignações e subconsignações com inteira propriedade” (8).

Na verdade, para a época, era o mais avançado passo nesse sentido. Sinão, vejamos :

Art. 12. As verbas de despesa, suas consignações e subconsignações serão, além de discriminadas por Ministério, distribuídas nas contas de exercício apresentadas pela Contadoria Central da República, pelos títulos.

- I — Dívida Pública (interna, externa, flutuante);
- II — Administração geral (poderes públicos, administração interna);
- III — Segurança do Estado (defesa nacional, Exército, Marinha, Polícia Civil e Militar);
- IV — Assistência Social;
- V — Instrução Pública;
- VI — Administração Financeira (custo da arrecadação);
- VII — Diversos.

Deve-se notar ainda que, além da classificação funcional proposta, determinava a discriminação por Ministérios, Serviços, etc. (denominados verbas), subdividida cada verba em consignações e subconsignações, correspondentes ao *objeto* da despesa.

Determinava, também, o mencionado decreto, no art. 13, que as verbas das despesas seriam divididas em Parte Fixa e Parte Variável. Em análise desse documento, escreve Themístoclos Cavalcanti que “a parte fixa indicará a quantia global necessária ao pagamento de pessoal do quadro fixo e invariável e citará a lei ou regulamento em que figurem esses quadros, sem entretanto, reproduzi-los. A parte variável conterá : a) as consignações destinadas às despesas de pessoal, de natureza variável, tais como quotas, percenta-

(5) CARLOS MAXIMILIANO — Comentários à Constituição Brasileira — Rio. 1918. pág. 345.

(6) Idem — *Op. cit.* pág. 345.

(7) AMARO CAVALCANTI — Elementos de Finanças (Estudo teórico e Prático) Rio — 1896 — pág. 557.

(8) Ver THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — Introdução de Direito Administrativo Brasileiro. Rio — 1938. 1.º Vol. pág. 45.

gens, remuneração de pessoal contratado, diarista ou mensalista, auxílios, ajudas de custo, etc., desdobradas em tantas subconsignações quantas necessárias à minuciosa especificação dessas despesas; b) as verbas para a despesa de material, divididas em três subconsignações: material permanente, material de consumo e diversas despesas, podendo, contudo, ser criadas outras para dispêndios que se não enquadram naquêles" (9).

1934

A segunda Constituição da República tem a primazia na fixação do princípio da discriminação das despesas como preceito do direito constitucional, ex-vi do art. 50 e seu parágrafo 2.º:

"O orçamento será uno incorporando-se à receita todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos e incluindo-se *discriminadamente* na despesa tôdas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.

§ 2.º O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa *especialização*".

Parece-nos que o texto constitucional de 34, nêsse particular, foi o mais sábio e, sem dúvida, o de melhor orientação técnica.

Segundo o referido dispositivo, a despesa deveria ser obrigatoriamente *discriminada*, e a parte

variável desta, rigorosamente *especializada*. Deixara à técnica orçamentária, no entanto, a escolha do processo ou dos processos de discriminação mais consentâneos com as necessidades da administração e dos trabalhos do próprio legislativo, o que não ocorre com a Constituição de 37, conforme veremos mais adiante. No parágrafo segundo determina seja obedecida rigorosa especialização da parte variável da despesa, isto é, que os dispêndios públicos sejam expressos no documento orçamentário os mais pormenorizadamente possíveis, sem prejuízo do funcionamento eficiente da máquina administrativa, pois mui sabiamente não indica, nem indaga do critério de especialização a ser adotado, deixando, assim, mais uma vez, à técnica orçamentária a sua fixação.

Na prática, porém, conquanto mantido o critério geral de discriminação por unidade administrativa, a especialização propriamente dita não recebeu sistematização própria e definitiva, variando grandemente de ministério para ministério a distribuição interna de suas despesas.

A discriminação obedecia a separação por ministérios os quais constituíam o agrupamento maior. Estes últimos desdobravam-se em serviços ou repartições, denominadas então verbas; estas em consignações Pessoal e Material e, finalmente, as consigações em subconsignações, como se segue:

Consignação Pessoal	{	Sub-Consignações
		Pessoal Permanente
		Pessoal Extranumerário
		Diárias, Ajuda de custo e gratificações diversas
		Auxílios diversos, etc.
Consignação Material	{	Sub-Consignações
		Mat. Permanente
		Mat. de Consumo
		Diversas despesas e outras

Cumpre ressaltar, porém, conforme assinalamos, que não havia uniformidade desses elementos nos ministérios; às vezes as verbas, por exemplo, passavam a denominar não os órgãos, como de costume, mas as próprias despesas, como a Verba 13 — Eventuais, Verba 14 — Vencimentos de car-

gos extintos, Verba 15 — Construções, melhoramentos e aparelhamentos, etc., do orçamento do Ministério da Viação e Obras Públicas, além de muitos outros em vários ministérios.

1937

A Constituição de 10 de novembro consagrou peremptoriamente o princípio da discriminação

(9) THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *Op. cit.* — pág. 206.

das despesas públicas por unidades administrativas, como se verifica do seu art. 69.

“A discriminação ou especialização da despesa far-se-á por *serviço, departamento, estabelecimento ou repartição*”.

Aliás, o parágrafo primeiro desse artigo vem reforçar o princípio da discriminação por unidades administrativas, ao determinar que o órgão encarregado da elaboração do orçamento organize um quadro de discriminação ou especialização por *itens*, para cada repartição, que servirá de elemento *meramente informativo* ou de *subsídio* para discussão e votação do orçamento no legislativo. Subordina, destarte, o item à repartição, qualificando-o de subsidiário, secundário como expressa claramente a Constituição.

O *item* é o desdobramento final da discriminação e trata, naturalmente, da disposição da despesa nos seus mais pormenorizados detalhes, atingindo o *objeto* e, às vezes, o próprio destino da despesa. Ora, esse elemento particularizante não tem força de lei, nem predominância, uma vez julgado apenas *informativo*; o primordial, o básico e legal, nos termos da Constituição, é a unidade administrativa, expressa por “*serviço, departamento, estabelecimento ou repartição*”, a ser preferencialmente considerado na apresentação do documento orçamentário. As palavras dos conceituados contabilistas Ubaldo Lobo e Moraes Júnior não deixam dúvidas quanto à letra da Constituição, no tocante à discriminação por unidades administrativas: “o estudo desta questão (a discriminação), em face da Constituição Federal, sugeriu-nos a disposição que manda classificar a despesa por serviços e elementos, dentro de cada órgão administrativo” (10).

A especialização por itens, no texto da Constituição de 37 fôra exclusivamente o de permitir o exame detalhado da despesa da parte do Parlamento, (parágrafo 1.º do art. 69) e o de possibilitar o extorno de dotações (parágrafo 2.º do art. 69) e nada mais.

O órgão constitucional encarregado da elaboração orçamentária — o Departamento Adminis-

trativo do Serviço Público, sucessor do Conselho Federal do Serviço Público Civil, criado em 1936, esposou a nova discriminação elaborada por aquele Conselho em 1937, a qual passou a vigorar de 1938 para cá, com algumas alterações em 1939, e posteriormente. Deve-se ressaltar, no entanto, que o processo adotado pelo D.A.S.P. constituiu indissociável subversão do dispositivo constitucional citado, pois adota primeiramente a discriminação por objeto (verbas, consignações, subconsignações, etc.) e secundariamente e apenas como subsídio a por unidades administrativas — repartições. Estas últimas, condensadas nos volumes de “Despesa Pública”, como ainda hoje, passam então a servir como elemento meramente informativo, ao contrário do que determinava a Constituição.

Na prática, a técnica orçamentária, na vigência da Constituição de 1937, não obstante a subversão acima, marcou consideráveis e inegáveis progressos. Recebeu apreciável uniformidade à discriminação por objeto, permitindo o seu tratamento adequado em todos os setores da administração, com a caracterização distinta de seus elementos (verbas, consignações, subconsignações, etc. muito embora se tornasse um tanto tumultuário o conteúdo dessas últimas). Esta ordenação tem o mérito de possibilitar visão de conjunto mais homogênea e de facilitar ainda, em parte, o mecanismo contábil, em face da uniformidade dos elementos em todos os Ministérios. Do processo de discriminação adotado e ainda em vigor, trataremos mais adiante, em capítulo próprio. No momento, procuramos nos cingir apenas as disposições constitucionais que lhe dizem respeito.

1946

Os constituintes de 1946 reafirmaram as disposições relativas à discriminação e especialização das despesas constantes da Carta de 34. Determinando e exigindo a ambas, deixaram, porém, a critério da legislação ordinária à fixação do processo, ou dos processos, a serem adotados. Assim, determinou o art. 73 da Nova Carta: “O orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, tôdas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se *discriminadamente* na des-

(10) UBALDO LOBO E MORAIS JÚNIOR — Ante-Projecto de lei de Contabilidade Pública — Rio — 1941 — pág. 35.

pesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos”.

Acrescenta o parágrafo 2.º:

“O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecerá a *rigorosa especialização*”.

E’ a reafirmação, quase textual, do art. 50 e parágrafo 2.º da Constituição de 1934.

Nas emendas ao art. 73 e nas discussões delas decorrentes, os constituintes deixaram bem claro a tendência geral da Assembléia no tocante à discriminação; esta deveria obedecer primeiro e fundamentalmente ao princípio de unidades administrativas (Repartições) e, secundariamente, coadjuvada com os órgãos, a discriminação por objeto (verbas, consignações, subconsignações, etc.). Esse foi, sem dúvida, o melhor critério escolhido, pois é o único que possibilita a apuração da responsabilidade na administração dos dinheiros públicos, quer na simples fiscalização e contrôle do emprego das dotações orçamentárias, quer na verificação dos serviços prestados ou realizados, segundo o plano de trabalho de cada unidade administrativa, traduzido em termos de dinheiro, no documento orçamentário. E’ a corporificação da moderna doutrina seguida e adotada por toda a pleiade de tratadistas contemporâneos, da fiscalização e contrôle da execução orçamentária em termos de realização de planos de trabalho, inclusive da Constituição de 37, parte essa porém, inadvertidamente relegada, conforme assinalamos.

Além dessas, teria a vantagem de manter a nossa tradição financeira desde os primeiros orçamentos do Império, contando, portanto, com prática já centenária... apenas quebrada nêstes últimos 11 anos.

II — DEFINIÇÕES E CONCEITOS

O objetivo do estudo que ora se pretende requer, antes de tudo, que se defina a terminologia usual, a fim de se evitar divagações e impropriedades, permitindo a compreensão tanto quanto possível exata das questões levantadas. Sinão por isso, a ordenação da terminologia teria o mérito de, pelo menos, tentar a sistematização dêsse importante e obscuro setor da técnica orçamentária,

onde a clareza nem sempre primou como princípio normativo. Um simples exame do assunto, quer nos autores, quer nos documentos orçamentários, denota a mais completa desuniformidade de conceituação do que sejam discriminação e especificação, confundindo-se esta com aquela e a última com a especialização.

Vejamos, pois, o que significam os vocábulos — Classificação, Discriminação, Especificação e Especialização de Despesa, não só em face da doutrina e da prática já assentadas ou delineadas na Ciência das Finanças, como também dos preceitos vernáculos, defendidos pelos nossos mais destacados lexicólogos (11).

Classificação — é o ato ou efeito de classificar, isto é, de “reunir em classes e nos grupos respectivos, segundo um sistema ou método de classificação”. É, o mais amplo, aquele que “determina as categorias em que se divide e subdivide” o assunto.

Dentro dêsse conceito, a ciência financeira admite muitos e diferentes sistemas ou métodos de classificação de despesas públicas, variáveis segundo a ideologia política que informa cada autor, a época em que são formulados, as condições econômico-financeiras das áreas administrativas a que se referem, a natureza dessas áreas e outros fatores mais, conforme assinalamos anteriormente.

E forçoso reconhecer-se, no entanto, que todos ou quase todos os sistemas de classificação são frutos mais de especulações teóricas e, dêsse modo, impregnados de certo espírito doutrinário, acadêmico. Isto se justifica, em parte, pela extensão e profundidade exigidas de tais sistemas, aos quais se subordina todo um complexo de relações econômicas e financeiras o que, do contrário, seria quase impossível atingir. No tocante à sua conceituação e entendimento, porém, ao contrário da discriminação, especificação e especialização, parece existir a mais estreita inteligência desde os nossos tratadistas, os mais antigos, aos contemp-

(11) LAUDELINO FREIRE e J. L. DE CAMPOS — Dicionário da Língua Portuguesa. MORAIS — Dicionário da Língua Portuguesa. F. J. CALDAS AULETE — Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa. CÂNDIDO DE FIGUEIREDO — Novo Dicionário da Língua Portuguesa. ANTONOR NASCENTES e outros — Pequeno Dicionário Brasileira da Língua Portuguesa.

râneos autores alienígenas, como se observa em o nosso preclaro Amaro Cavalcanti (12), Agenor de Roure (13) e vários outros. As dissonâncias são poucas e, em geral, prevalecem naqueles autores pouco sistematizados. Vejamos, entre os autores, os esquemas ou sistemas de classificação de maior significação para as Ciências das Finanças, quer pela sua universalidade, quer pela sua objetividade ou quer ainda pela sua metodização :

J. Stuart Mill (14)

- 1) Despesas Necessárias
- 2) Despesas Opcionais

Francesco Nitti (15)

- 1) Despesa Nacional
- 2) Juros
- 3) Amortizações
- 4) Pensões
- 5) Déficits das empresas públicas
- 6) Instrução pública
- 7) Higiene pública
- 8) Administração social.

Roscher (16)

- 1) Necessárias
- 2) Úteis
- 3) Supérfluas ou ornamentais

Pigou (17)

- 1) Despesa de transferência
- 2) Despesa de não transferência.

A classificação original de Pigou é um tanto extensa e complexa; por essa razão, apresentamos a resumida, sem prejuízo de sua substância e entendimento. Convém ressaltar que a finalidade primordial do esquema de Pigou é mais de natureza econômica do que propriamente orçamentária.

Carl Plehn (18)

- 1) Comum (despesa)

(12) AMARO CAVALCANTI — Op. cit. pág. 48 e 458.

(13) AGENOR DE ROURE — Op. Cit. pág. 25.

(14) J. STUART MILL — Princípios de Economia Política, trad. Ed. de 1943.

(15) FRANCESCO NITTI — Princípios de Ciência das Finanças. trad. — Rio — 1937 — 1.º vol. pág. 427.

(16) ROSCHER — Vid. C. Findlay Shirras — Science of Public Finance — London — 1936 — 1.º vol. pg. 88.

(17) PIGOU — A Study in Public Finance — London — 1929 — pág. 51.

(18) CARL PLEHN — Introduction to Public Finance. N. York. 1931 — pág. 18.

- 2) Especial (visto que o grupo que a beneficia é incapaz; em certo sentido, é um benefício comum);

- 3) Especial e comum (administração da Justiça)

- 4) Especial a determinados indivíduos.

O autor adota o critério do *benefício*, isto é, do benefício conferido pelos grupos específicos de despesa. Este sistema de classificação procura acomodar-se à classificação de rendas de Seligman (19). Na verdade nunca foi observado e dificilmente o poderia ser.

Hugo Dalton (20)

- 1) Manutenção e equipamento das forças armadas — na paz e na guerra;

- 2) Administração da Justiça;

- 3) Manutenção do chefe de Estado e dos representantes diplomáticos no estrangeiro;

- 4) Manutenção do mecanismo do governo civil (ministros, legisladores e funcionários);

- 5) Encargos da dívida pública (juros, amortização e custeio);

- 6) Despesas diretamente destinadas ao fomento da indústria e do comércio.

Dalton, ex-ministro trabalhista do gabinete inglês, considera a classificação da despesa de somenos importância. Para ele as despesas públicas podem ser enfileiradas num catálogo; tudo decorre apenas das funções do Estado.

Karel Englis (21)

I Grupo — Dívida pública

II Grupo — Dotações e subvenções e entidades públicas sem fim determinado.

III Grupo — Administração do Estado

A — Relações Internacionais :

I — Administração dos Negócios estrangeiros.

II — Administração militar.

B — Administração interna.

(19) DELIGMAN — Essays in Taxation — N. York. 1921 — pág. 400.

(20) HUGH DALTON — Public Finance — London — 1924 — pág. 145.

(21) KAREL ENGLIS — Introducción a la Ciencia Financiera. trad. Barcelona — 1927.

I — Administração política.

- a) Gastos com o chefe do Estado;
- b) Gastos com os órgãos legislativos;
- c) Gastos com o governo central;
- d) Administração interior (polícia).

II — Administração Técnica.

- a) Conservação da ordem jurídica (tribunais);
- b) Administração cultural;
- c) Administração econômica;
- d) Administração social.

C — Administração financeira e seu contrôlo
Amaro Cavalcanti. (22)

- a) Legítima, si ela é uma condição para o funcionamento do Estado ou a satisfação dos fins deste;
- b) Legal, si é autorizada por lei e feita conforme as disposições dela.
- c) Ordinária ou extraordinária;
 - cc) Interna, quando é feita no país, e externa si é feita no estrangeiro;
- d) Necessária, quando é feita para fins essenciais do Estado;
- e) Útil, quando, embora para fins justificáveis, não sejam estas, todavia, de natureza essencial;
- f) Reprodutiva, si dela resulta um rendimento direto ou indireto, para a economia do Estado;
- g) Improdutiva, quando é realizada para um consumo inteiramente esteril, qual, por exemplo, a que se faz com festas e solenidades públicas;
- h) Quanto à sua forma legal, a despesa pública deve ter: 1) autorização; 2) fiscalização; 3) publicidade.

Muitos e muitos sistemas de classificação poderíamos aduzir, como o de Lutz, do U.S. Census Bureau, de Shirras, Studenski, W. F. Willoughby. A. E. Buck, João Simplicio, da Diretoria de Estatística da Produção, dos Estados e Municípios (Decreto-lei n.º 2.416, de 17-7-40) etc., os quais ora se colocam num plano eminentemente teórico, era acentuadamente prático, ora num e noutro, simultaneamente, e às vezes se confundem mesmo com alguns critérios de discriminação própria-

mente ditos. Mas, o nosso intuito é apenas o de precisar o conceito de classificação, dada a sua relação com o estudo da discriminação da despesa, e não o de discorrer sobre esse vasto e atraente tema, o que nos leva a restringir as nossas considerações.

Parece-nos, todavia, de grande necessidade e mesmo utilidade para a pública administração, uma reclassificação, ou melhor, um reagrupamento das despesas públicas atuais dentro de esquema mais amplo e também mais homogêneo, o qual permita uniformidade de agrupamento das despesas específicas, melhor visão de conjunto, afim de facilitar ao Congresso e ao público em geral o conhecimento e a análise das despesas governamentais, observados os diversos setores de atividades, correspondentes aos nossos ministérios e órgãos independentes. Assim, teríamos ao invés dos 24 anexos de despesas, esparsos no documento orçamentário, sem a menor uniformidade ou ordenamento lógico, seis anexos apenas, subdivididos estes em partes correspondentes aos ministérios e órgãos independentes, integrando um esquema razoavelmente compreensivo e lógico, segundo as funções do Estado, como se vê:

- I — Administração Geral
Presidência da República, Congresso Nacional,
D.A.S.P., I.B.G.E., Ministério das Relações Exteriores.
- II — Administração da Justiça
Ministério da Justiça
Poder Judiciário
- III — Administração Financeira
Ministério da Fazenda
Tribunal de Contas
- IV — Assistência Social
Ministério da Educação e Saúde
- V — Fomento da Economia
Ministério da Viação e Obras Públicas, Agricultura, Trabalho, Indústria e Comércio, C.F., C.E., C.I.C., C.N.A.E.E., C.N.P.
- VI — Defesa Nacional
Ministério da Guerra, Marinha e Aeronáutica, C.S.N., C.R.I.F.A., E.M.S.

Discriminação — é o processo de discriminar, separar, diferenciar, distinguir.

Adotado de princípio, um sistema de classificação, seja ele qual for, torna-se imperioso discriminar as despesas compreendidas pelo mesmo, uma vez que os dispendios pertinentes a uma área administrativa — Federal, Estadual ou Municipal — terão necessariamente de se enquadrar

num dado sistema de classificação: este determina logicamente a discriminação.

A discriminação é pois, um simples processo de separação, como o próprio vocábulo indica, e não um sistema de agrupamento de despesas segundo a sua origem, procedência, finalidade social, alcance econômico, etc. Já nos fins do século passado se firmara esse conceito, como se depreende das palavras de Amaro Cavalcanti ao se referir aos meios de discriminação ou distribuição das despesas, como então denominava: "A distribuição da despesa pode ser *particularizada* por diferentes modos, conforme o fim a que se tenha em vista" (23).

Dentre os "diferentes modos" de discriminação de despesas mais atualizados e difundidos, cinco se destacam (24):

- a) por funções;
- b) por serviços ou unidades administrativas;
- c) por objeto;
- d) por natureza ou caráter; e
- e) por fundos.

a) O primeiro procura separar as despesas públicas por funções realizadas pelo poder competente, ou melhor, por funções gerais do Estado, integrante de suas finalidades precípuas, como fomento da agricultura, promoção do ensino, fiscalização do trabalho, construção e equipamento de estradas de ferro e de rodagem, estabelecimento e manutenção das forças armadas, etc.; o critério funcional indaga o *que* está fazendo o governo, espondendo claramente a natureza das atividades governamentais. A sua adoção depende, como diz Willoughby, de uma perfeita organização censitária, onde os levantamentos da população, agricultura, fábricas e minas, finanças estaduais e municipais, etc., permitam o conhecimento e fixação das despesas pelos gastos reais, necessários a cada setor.

b) O segundo processo discrimina as despesas por serviços ou unidades administrativas, ou

ainda por *unidades orçamentárias*, como são tecnicamente denominadas, observada a hierarquia organizacional estabelecida. Esse critério expõe *quem* está realizando ou realizará determinados serviços.

Atualmente, dentro da nossa organização burocrática, teríamos Departamentos, Divisões, Serviços, Secções, Turmas, etc., unificadas nos respectivos ministérios. Diz Ubaldo Lobo, que se consideram, como *órgãos administrativos* "a Presidência da República e entidades que lhe são diretamente subordinadas, as Secretarias de Estado, os Departamentos, as repartições e as divisões ou secções, que forem contemplados no orçamento com uma ou mais dotações para os serviços a seu cargo". (25)

Convém ressaltar, no entanto, que a discriminação por serviços não tem de forçosa e necessariamente descer até o último desdobramento do Ministério, expresso pelas secções e turmas, mas tão somente até aos setores mais relevantes, de atividades específicas, no caso os Departamentos, Divisões e Serviços ou órgãos equivalentes.

c) A discriminação por objeto adota, de modo geral, o critério de determinação da despesa segundo a sua espécie, isto é, se se trata de pessoal, material, dívida pública, serviços de terceiros e encargos gerais, obras, etc. É a mais usual, constituindo parte integrante e obrigatória de quaisquer esquemas de discriminação, isoladamente ou em conjunto com outros demais.

d) O quarto processo distingue as despesas conforme a sua natureza ou caráter; procura o mesmo indagar se se trata de despesa de custeio ou de inversão de capitais, se ordinárias e extraordinárias, produtivas ou improdutivas o que, até certo ponto, se confunde com os sistemas clássicos de classificação propriamente ditos, esclarecendo-os e completando-os em determinados pontos.

f) Finalmente o último critério estabelece a discriminação segundo os fundos de que se constitui especialmente, determinando-se a despesa pelo correspondente fundo da receita; este critério não só defende como pretende instituir os condenáveis *Fundos Especiais* como normas gerais na administração financeira.

(23) AMARO CAVALCANTI — *Op. cit.* pág. 47.

(24) A. E. BUCK — *Public Budgeting* pág. 181. The Budget in Governments of Today. W. F. WILLOUGHBY — *Principles of Public Administration*. Washington — 1927 — pág. 459.

(25) UBALDO LOBO e JOÃO FERREIRA DE MORAIS JÚNIOR — *Ante-Projeto de Lei de Contabilidade Pública* — Rio. 1941. Pág. 90.

Vê-se, assim, que a discriminação, ao contrário da classificação, é eminentemente prática. A verdade dessas palavras encontramos nas obras de autores fundamentalmente objetivos, como A. E. Buck e W. F. Willoughby, os quais, ao tratarem do assunto, desprezam a classificação, cingindo-se apenas à discriminação das despesas, julgando a primeira de somenos importância, como vimos também na obra de Hugh Dalton (26).

Cada um desses métodos, adianta Oakey, tem sua particular utilidade, mas a prática mais completa requer, indubitavelmente, a observância de todos eles (27).

Especificação — nada mais é que a determinação da espécie ou do indivíduo e decorre, naturalmente, do desdobramento do gênero imediatamente superior, no caso a discriminação: esta determina o gênero, aquela a espécie.

Especialização — é o ato de especializar, isto é, de tornar *especial* uma determinada espécie, ou ainda, de particularizar, distinguir as diversas modalidades da espécie. É, pois, o desdobramento final de toda hierarquia de valores.

Resumindo, teremos assim, partindo do geral para o particular: classificação, discriminação, especificação e especialização, ou seja, classe, gênero, espécie e modalidade.

No intuito de situar objetivamente cada um dos cinco mencionados processos dentro da nossa atual organização orçamentária, detalharemos praticamente e de maneira geral, desprezando naturalmente o rigorismo da técnica, esses processos de discriminação, procurando salientar a *gradação* lógica observada em cada gênero, como se segue:

- a) Discriminação por Funções..... = gênero.
 - 1.º Grau..... Agricultura..... = espécie.
 - 2.º Grau..... { Produção Animal.
 - 3.º Grau..... { Defesa Sanitária Animal..... = Modalidades de espécie ou especialização.
 - 4.º Grau..... { Combate à Peste Suína.
- b) Discriminação por Unidades Administrativas..... = gênero.
 - 1.º Grau..... Ministério da Agricultura..... = espécie.
 - 2.º Grau..... { Departamento da Produção Animal.
 - 3.º Grau..... { Divisão de Defesa Sanitária Animal... = Modalidades da espécie ou especialização.
 - 4.º Grau..... { Comissão de Combate à Peste Suína.
- c) Discriminação por Objeto..... = gênero.
 - 1.º Grau..... Material (Verba)..... = espécie.
 - 2.º Grau..... { Material Permanente (Consignação).
 - 3.º Grau..... { Veículos (Sub-consignação)..... = Modalidades da espécie ou especialização.
 - 4.º Grau..... { Trator (Item).
- d) Discriminação por Natureza ou Carater..... = gênero.
 - 1.º Grau..... Custeio..... = espécie.
 - 2.º Grau..... { Internas.
 - 3.º Grau..... { Despesas internas c/ transportes..... = Modalidades da espécie ou especialização.
 - 4.º Grau..... { Despesas de obras c/ transportes.
- e) Discriminação por Fundos..... = gênero.
 - 1.º Grau..... Fundo do Ensino..... = espécie.
 - 2.º Grau..... { Ensino Primário.
 - 3.º Grau..... { Ensino Primário p/ adultos..... = Modalidades da espécie ou especialização.
 - 4.º Grau..... { Ensino Primário p/ adultos de fábricas.

Deve-se salientar que tais processos são denominados pela maioria dos autores americanos de

métodos ou instrumentos de classificação, pois naquele país a discriminação corresponde ora à própria classificação, ora à itemização e, neste último caso, quando se tratar de uma maior pormenorização de despesas. Ved. Lutz — op. cit. págs. 30 a 40.

(26) A. E. BUCK — ob. cit. W. F. WILLOUGHBY — op. cit. pág. 459. HUGH DALTON — op. cit. página 145.

(27) F. OAKEY — Principles of Government Accounting and Reporting. XII.

III — FINALIDADES DA DISCRIMINAÇÃO

A classificação e a discriminação das despesas públicas, embora nascidas de procedências diversas e, especificamente diferentes, muitas vezes se confundem e se completam. A discriminação flui da classificação como desdobramento lógico e natural; ela é a sedimentação das normas e praxes da técnica orçamentária desde os seus primórdios, enquanto a classificação é fruto do ordenamento científico no campo da ciência financeira. Dêsse modo, como soi acontecer em tôdas as ciências, a discriminação surgiu primeiro e espontaneamente; a sua origem se prende à necessidade de se expôr clara e distintamente as despesas públicas, a fim de que os seus ordenadores e fiscalizadores — os Representantes do povo — possam aquilatar de sua necessidade e, com pleno conhecimento dos mesmas, autorizá-las no montante indispensáveis à manutenção e desenvolvimento da máquina administrativa, logo do próprio Estado. Só quando, aos representantes do povo foi dado conhecer e julgar da administração interna do patrimônio do Estado, isto é, de que modo eram empregados os dinheiros públicos e em quanto importavam êsses gastos, foi êsse princípio assegurado.

Na Declaração de Direitos (Bill of Rights), onde ficaram separadas definitivamente as despesas públicas das despesas reais, em virtude da instituição da lista civil, tal princípio foi definitivamente firmado (28). Foi, portanto, o princípio da discriminação decorrente da votação e autorização das despesas com a finalidade primordial de permitir a sua fixação e contrôle. Desde então o seu reconhecimento foi unânime por todos aqueles que se têm preocupado com as finanças públicas. As despesas governamentais passaram, embora poucos sistematizadas, a ser obrigatoriamente discriminadas no documento orçamentário, ora mais detalhadamente, ora mais resumidamente, conforme as circunstâncias predominantes em cada época. Vimos, pois, que a finalidade primeira da discriminação foi, como ainda o é, o contrôle dos gastos realizados pelo governo.

Mais tarde, com o advento da escola mercantilista, e, posteriormente, com o liberalismo surgiram as primeiras obras sistematizadas de eco-

nomia e finanças — François Quesnay (Tableau Économique). Adam Smith (An inquiry on the richness of nations), John Stuart Mill (The principles of political economy) e muitos outros, e com elas as primeiras tentativas de *classificação* das despesas públicas. Conhecidas as despesas, discriminadas grosseiramente nos documentos financeiros, tratava-se então de grupá-las em classes ou categorias homogêneas, segundo os seus procedências, etc., como assinalamos anteriormente no capítulo próprio. A classificação é a sistematização, ou melhor, ordenamento científico, com a finalidade precípua de distinguir os gastos realizados pelo governo em classes distintas, homogêneas, capazes de apreender as múltiplas e variadas despesas do Estado. Naturalmente, à medida que o Estado evoluía aumentavam as despesas públicas em vulto e complexidade, tornando-se necessárias classificações mais amplas, mais absorventes, etc. A simples comparação entre as classificações de despesas de Stuart Mill e do contemporâneo Karel Englis é bastante significativa.

Com o correr dos tempos, com a evolução do Estado e com o crescimento de sua máquina administrativa, outras finalidades e aplicações surgiram à classificação e à discriminação, tornando elas *meios* indispensáveis à execução de inúmeras tarefas que aos governos de hoje é dado realizar.

Não mais o simples contrôle legislativo incumbê à discriminação das despesas; cumpre à mesma ainda objetivar e permitir;

a) o contrôle dos gastos do governo pelo público em geral, pois, como contribuinte, tem o direito de saber como, quanto e de que maneira são empregados os dinheiros públicos, nos seus detalhes os mínimos, se assim o desejar; só a discriminação sistematizada o poderá conduzir a esse fim. Constitue esta, por conseguinte, no que se refere à administração financeira, a essência do regime verdadeiramente democrático. As estatísticas são um "livro fechado para o público", e um dos fins mais importantes da discriminação deve ser o de dar grande realidade aos negócios do governo, e assim, estimular o interesse do povo pelos trabalhos públicos. A discriminação deve ser simples e objetiva para facilitar o seu ma-

(28) Ver do autor — A Conquista do Orçamento in R.S.P. — Maio de 1945 — Pág. 11.

nuseio e exame pelos não especializados no assunto.

b) a perfeita fixação das despesas públicas (estimativa), a qual se encontra na estrita dependência da discriminação: quanto mais lógica e objetiva a discriminação, mais verdadeira a fixação, logo o próprio orçamento, proporcionando, como resultado, o máximo de eficiência nos serviços públicos e evitando ainda a abertura de créditos adicionais, em virtude de erros e defeitos de discriminação, etc.

c) a contabilização das despesas públicas, possibilitando-a e facilitando-a. Quanto mais compreensiva e ordenada a discriminação, melhor os serviços de contabilização, mormente hoje, certo que quasi todos esses serviços são mecanizados ou semi-mecanizados, dependendo a sua eficiência, em grande parte, da simplicidade e clareza dos elementos contábeis. Logo a execução do orçamento, desde a fase inicial do empenho até a tomada de contas, requer primacialmente, uma discriminação adequada;

d) a elaboração pelo Executivo, de perfeitos relatórios financeiros e administrativos, destinados ao Legislativo, ao público e aos serviços executivos, e relatórios financeiros gerais, informativos ou de tomada de contas, pelo Poder Legislativo e delegações competentes.

Desta arte, bastante suficiente se tornam as enumerações acima para se concluir pela evidente necessidade de um processo simples, compreensivo e ordenado de discriminação dos gastos públicos, fundado, tanto quanto possível, nas necessidades correntes de cada governo, a fim de que possa atingir plenamente os objetivos a que pretende. Do contrário, pode ser tudo menos uma discriminação racional, isto é, que atenda aos reclamos atuais dos contrôles legislativo e popular, bem como da técnica contábil, como ensina F. A. Oakey, A. E. Buck, W. F. Willoughby, L. D. White e muitos. Parece-nos indispensável a um esquema de discriminação: objetividade, clareza e simplicidade. Esquemas complicados, extensos e mirabolantes tornam a elaboração do orçamento uma tarefa de mouros, a execução difícil e trabalhosa, a votação superficial e o controle impossível. Não mais se justificam as discriminações demasiadamente pormenorizadas, exageradas; tais discriminações levam “à imobilida-

de e à impotência o administrador capaz”. O antídoto para o sistema de “químicas” e subterfúgios criados pelas discriminações exageradas é regime de *responsabilidade*. Inteira liberdade de ação aos administradores com o máximo de responsabilidade individual. Hoje em dia, comenta Francisco Campos, “as discriminações ou especificações numerosas no orçamento, aceitas universalmente até pouco tempo, não constituem mais um dogma ao tabú financeiro, reconhecendo-se agora que o rigorismo nas observâncias das regras clássicas na elaboração orçamentária não provém tanto das necessidades reais de ordem econômica ou contábil, quanto das reivindicações dos parlamentos contra o Executivo; e portanto sem razão de ser na organização constitucional brasileira” (29).

Não mais satisfazem a simples observância da legalidade dos gastos, a formal verificação de que o dinheiro seja cuidadosamente recolhido aos cofres públicos, e a convicção de que os empenhos da despesa e as guias de arrecadação estejam “certinhos” e sejam minuciosamente examinadas pelos conferentes, escreve Lutz. Sob tal sistema prossegue, é verdade que os fundos públicos sejam legalmente gastos e adequadamente controlados. “Contudo, mais do que isso deve ser feito, desde que a real significação das despesas públicas mereçam apreciação por aqueles que suportam o seu onus. Tipos de discriminação devem ser feitos que sejam, simultaneamente, lógicos e práticos, de maneira que ambos, legisladores e cidadãos, possam distinguir o caráter e a relativa importância das atividades em que o Estado se encontra empenhado” (30).

IV — DISCRIMINAÇÃO ATUAL

A discriminação de despesa atual é, conforme já assinalamos, essencialmente por objeto, assim constituída:

VERBA 1 — PESSOAL

Consignação I — Pessoal Permanente

- 01 — Pessoal permanente
- 02 — Percentagens
- 03 — Subsídios

(29) Parecer do ministro Francisco Campos. Vid. UBALDO LOBO e MORAIS JÚNIOR — Op. cit. pág. 36.

(30) LUTZ — *Op. cit.* pág. 31.

Consignação II — Pessoal Extranumerário

- 04 — Contratados
- 05 — Mensalistas
- 06 — Diaristas
- 07 — Tarefeiros
- 08 — Novas admissões para atender ao desenvolvimento dos serviços

Consignação III — Vantagens

- 09 — Funções gratificadas
- 10 — Gratificação por exercício em zonas ou locais insalubres
- 11 — Gratificação por trabalho com risco da vida ou da saúde
- 12 — Gratificação por serviço extraordinário
- 13 — Gratificação por trabalho técnico ou científico
- 14 — Gratificação de representação
- 15 — Gratificação adicional
- 16 — Gratificação de magistério
- 17 — Gratificação de representação de Gabinete
- 18 — Honorários por concurso, prova ou ensino
- 19 — Auxílio para diferença de caixa
- 20 — Vaga
- 21 — Gratificações militares

Consignação IV — Indenizações

- 22 — Ajuda de custo
- 23 — Diárias

Consignação V — Pessoal adido e em disponibilidade

- 24 — Pessoal adido
- 25 — Pessoal em disponibilidade

Consignação VI — Etapas e auxílios

- 26 — Etapas para alimentação
- 27 — Auxílio para fenerial
- 28 — Auxílio para fardamento
- 29 — Vaga
- 30 — Vaga

Consignação VII — Outras despesas com pessoal

- 31 — Substituições
- 32 — Diferença de vencimentos
- 33 — Outras despesas

VERBA 2 — MATERIAL*Consignação I — Material Permanente*

- 01 — Animais destinados a trabalho, produção, criação e outros fins
 - 01 — Animais para trabalho, produção e outros fins
 - 02 — Animais reprodutores nacionais ou estrangeiros
- 02 — Automóveis de passageiros; autocaminhões, caminhonetes, ônibus e autobombas; material ferroviário

de tração e de transporte; tratores; equipamentos mecânicos para estradas de rodagem; material para extinção de incêndio. aviões e acessórios; embarcações, material flutuante e de dragagem; outras viaturas

- 01 — Locomotivas elétricas
- 02 — Automóveis, caminhonetes de passageiros e ônibus
- 03 — Autocaminhões e caminhonetes de carga
- 04 — Autobombas
- 05 — Material ferroviário rodante: automotrizes, vagões etc. (exceto locomotivas)
- 06 — Tratores
- 07 — Material para extinção de incêndio
- 08 — Aviões e acessórios
- 09 — Embarcações e material flutuante
- 10 — Outras viaturas
- 11 — Equipamentos mecânicos para estradas de rodagem (exceto tratores)
- 12 — Locomotivas a vapor
- 13 — Dragas
- 14 — Material de dragagem
- 03 — Livros, fichas bibliográficas impressas, documentos, revistas e outras publicações especializadas destinadas a biblioteca ou coleções
- 04 — Máquinas, motores, aparelhos, seus acessórios; material elétrico, de telefonia, de telegrafia, de televisão, de refrigeração; material fotográfico, material cinematográfico e de filmagem; ferramentas e utensílios
 - 01 — Máquinas e aparelhos; acessórios
 - 02 — Material fotográfico e cinematográfico
 - 03 — Ferramentas para trabalho no couro
 - 04 — Ferramentas agrícolas e para mineiros
 - 05 — Material elétrico; de telefonia; de telegrafia; de rádio comunicação; de televisão
 - 06 — Instalações em geral
 - 07 — Ferramentas pneumáticas e para construção civil
 - 08 — Ferramentas para trabalho na madeira oficinas mecânicas, fundição, solda, forja e diversas
- 05 — Materiais e acessório para instalações e segurança dos serviços de transporte, de comunicação, de canalização e de sinalização
 - 01 — Material e acessórios para instalação e segurança dos serviços de sinalização
 - 02 — Material e acessórios para instalação e segurança dos serviços de transportes e comunicações
 - 03 — Materiais e acessórios para instalação e segurança dos serviços de canalização
- 06 — Material de acampamentos e de campanha
 - 01 — Material de acampamento
 - 02 — Material de campanha
- 07 — Excluída (passa para a Verba 3)
- 08 — Excluída (passa para a s/c 04)

- 09 — Material de ensino e educação, material artístico; insígnias e bandeiras; instrumentos de música
 - 01 — Material de ensino e educação; material artístico
 - 02 — Bandeiras e flâmulas
 - 03 — Insígnias; instrumentos de música
- 10 — Excluída (passa para a 13)
- 11 — Material de transmissão e engenharia militar
- 12 — Excluída
- 13 — Móveis e artigos de ornamentação; máquinas, aparelhos e utensílios de escritório, biblioteca, laboratório, gabinete científico, ou técnico e para trabalhos de campo; aparelhos e utensílios de copa, cozinha, refeitório, dormitório e enfermaria; material de sericultura, indústria de fiação e tecelagem de seda
 - 01 — Aparelhagem e utensílios de laboratório, de gabinete técnico ou científico; material técnico para trabalho no campo
 - 02 — Mobiliários e instrumentos hospitalares e odontológicos
 - 03 — Mobiliário de escritório, de ensino, de desenho, doméstico em geral, utensílios de escritório e biblioteca; aparelhos e utensílios para copa, cozinha, refeitório, dormitório e enfermaria
 - 04 — Material de fiação e tecelagem de seda
 - 05 — Material de sericultura
 - 06 — Máquinas e aparelhos de escritório
- 14 — Objetos históricos e obras de arte, espécimes e outras peças destinadas a coleções de qualquer natureza

Consignação II — Material de consumo
- 15 — Excluída (passa para a 26)
- 16 — Animais destinados a estudos, pesquisas, experiências e preparação de soros, vacinas, produtos opoterápicos e veterinários, inclusive material para sua completa fabricação
 - 01 — Material para a completa fabricação de soros, vacinas, produtos opoterápicos e veterinários
 - 02 — Animais destinados a estudos, pesquisas, experiências e preparação de soros, vacinas, produtos opoterápicos e veterinários
- 17 — Artigos de expediente, desenho, ensino e educação, artigos escolares para distribuição; fichas e livros de escrituração; impressos e material de classificação, inclusive fichas bibliográficas e de referência
 - 01 — Material e impressas a serem fornecidos pela Imprensa Nacional
 - 02 — Material e impressas a serem fornecidos por outra fonte
- 18 — Excluída (passa para 01, 16 e 25)
- 19 — Combustíveis; material de lubrificação e limpeza de máquinas; material para conservação de instalações, de máquinas e de aparelhos; sobressalentes de máquinas e de viaturas; artigos de iluminação
 - 01 — Combustíveis
 - 02 — Material de lubrificação
 - 03 — Artigos de iluminação
 - 04 — Tecidos e fibras para limpeza
 - 05 — Material para conservação de instalações, de máquinas e de aparelhos
 - 06 — Sobressalentes de máquinas e de viaturas
- 20 — Arreamento, material de ferragem e de contenção de animais; material de coudelaria ou de uso zootécnico
- 21 — Forragem e outros alimentos para animais
- 22 — Gêneros de alimentação e de dieta; alimentos preparados; animais para corte, gêlo; artigos para fumantes
 - 01 — Gêneros de alimentação e de dieta; alimentos preparados; animais para corte; gêlo; fumo, cigarros, charutos
 - 02 — Artigos para fumantes (cachimbo, cigarreiras etc.)
- 23 — Material de consumo e conservação para serviços de acampamento e campanha
 - 01 — Material de consumo e conservação para serviço de acampamento
 - 02 — Material de consumo e conservação para serviço de campanha
- 24 — Excluída (passa para a s/c 20)
- 25 — Matérias primas e produtos manufaturas ou semi-manufaturados destinados a qualquer transformação
 - 01 — Filmes foto e cinematográficos e para raios X — Produtos semi ou manufaturados e para qualquer transformação
 - 02 — Fibras, amianto, borracha, couros e pele — Produtos semi ou manufaturados e para qualquer transformação — Cabos metálicos ou não, tecidos metálicos — Produtos semi ou manufaturados e para qualquer transformação
 - 03 — Minérios e rochas; arame farpado — Produtos semi ou manufaturados e para qualquer transformação
 - 04 — Condutores elétricos; sobressalentes elétricos em geral; eletrodutos, material isolante elétrico — Produtos semi ou manufaturados e para qualquer transformação
 - 05 — Dormentes, trilhos, talas, parafusos, lastro etc.. isolantes térmicos industriais — Produtos semi ou manufaturados e para qualquer transformação
 - 06 — Pigmentos, tintas, vernizes e lacas; madeiras em geral; metais e ligas; isolantes acústicos; cimento, cal, areia, material de construção civil em geral — Produtos semi ou

- manufaturados e para qualquer transformação
- 07 — Material para fundição, solda etc.; correntes, cadeias, ferragens para construção civil — Produtos semi ou manufaturados e para qualquer transformação
- 08 — Tintas para impressão e litografia. Explosivos, fulminantes etc.; celulose; papel, papelão, cartão, em resmas ou bobinas — Produtos semi ou manufaturados e para qualquer transformação
- 26 — Produtos químicos, biológicos, farmacêuticos e odontológicos; adubos em geral e corretivos; inseticidas e fungidas. artigos cirúrgicos e outros de uso nos laboratórios em geral
- 01 — Produtos biológicos, indicadores químicos em geral, produtos químicos para fotografia
- 02 — Produtos químicos para laboratório; produtos químicos industriais; indústrias e fungicidas; adubos e corretivos e material; produtos químicos para odontologia em farmácia; produtos farmacêuticos, odontológicos; e outros de uso em laboratórios em geral
- 27 — Sementes e mudas de plantas
- 28 — Vestuários, uniformes e equipamentos; artigos e peças acessórias; roupa de cama, mesa e banho, tecidos e artefatos
- 01 — Roupa de cama, mesa e banho
- 02 — Vestuários e uniformes de uso civil; tecidos e artefatos de tecidos. linha, passamanaria, roupa branca de corpo, fechos para vestuários, capas, calçados, luvas e chapéus
- 03 — Uniformes e equipamentos militares, suas peças acessórias, calçados, luvas, quepes e demais pertences militares, de fardamento
- Consignação III — Diversas despesas*
- 29 — Acondicionamento e embalagem; armazenagem, carretos, estivas e capatazias; transporte de encomendas, cargas e animais; alojamento e alimentação destes e de seus tratadores na viagem; seguros de transporte
- 01 — Material para acondicionamento e embalagem
- 02 — Despesas com acondicionamento e embalagem
- 03 — Armazenagem, carretos, estivas e capatazias
- 04 — Transporte de encomendas, cargas e animais
- 05 — Alojamento e alimentação de animais e de seus tratadores em viagem
- 06 — Seguros de transporte
- 30 — Água e artigos para limpeza e desinfecção; serviços de asseio e higiene; lavagem e engomagem de roupa; taxas de água, esgoto e lixo
- 01 — Água potável para abastecimentos parciais
- 02 — Material de limpeza e desinfecção
- 03 — Serviços de asseio e higiene

- 04 — Lavagem e engomagem de roupas
- 05 — Taxas de água, esgoto e lixo
- 31 — Aluguel ou arrendamento de imóveis; foro seguros de bens móveis e imóveis
- 01 — Aluguel ou arrendamento de imóveis
- 02 — Foros
- 03 — Seguros de bens móveis e imóveis
- 32 — Assinatura de órgãos oficiais
- 33 — Assinatura de recortes de publicações periódicas
- 34 — Vaga
- 35 — Despesas miúdas de pronto pagamento
- 36 — Vaga
- 37 — Iluminação, força motriz e gás
- 38 — Publicações; serviços de impressão e de encadernação. clichés
- 01 — Publicações
- 02 — Serviços de impressão
- 03 — Serviços de encadernação
- 04 — Clichés
- 39 — Serviços funerários
- 40 — Ligeiros reparos, adaptações, consertos e conservação de bens móveis e imóveis
- 01 — Adaptações, consertos e conservação de bens móveis
- 02 — Ligeiros reparos, adaptações e conservação de bens imóveis
- 41 — Passagens, transporte de pessoal e de suas bagagens
- 42 — Telefone, telefonemas, telegramas, radiogramas. porte postal e assinatura de caixas postais

Consignação IV — Outras despesas com material

- 43 — Outras despesas
- 44 — Material destinado à Delegacia e à Agência Financeira no Exterior

VERBA 3 — SERVIÇOS E ENCARGOS

Consignação I — Diversos

- 01 — Acidentes do trabalho
- 02 — Seleção, aperfeiçoamento e especialização de pessoal
- 01 — Seleção
- 02 — Aperfeiçoamento e especialização de pessoal
- 03 — Aquisição de prata
- 04 — Abono Familiar
- 05 — Vaga
- 06 — Auxílios, contribuições e subvenções
- 01 — Auxílios
- 02 — Contribuições
- 03 — Subvenções
- 07 — Serviços Judiciais
- 08 — Acôrdos
- 09 — Comissões e despesas no exterior
- 10 — Caracterização de fronteiras
- 11 — Desenvolvimento da produção
- 12 — Diligências, investigações, serviços de caráter secreto ou reservado

- 13 — Diferenças de câmbio
- 14 — Remessa do Governo para exterior
- 15 — Defesa sanitária animal e vegetal
- 16 — Exposições
- 17 — Expedições científicas
- 18 — Indenizações
- 19 — Instalações de novas unidades, repartições e estabelecimentos militares
- 20 — Intercâmbio cultural
- 21 — Levantamento aerotopográficos
- 22 — Manobras militares
- 23 — Palácio do Trabalho
- 24 — Previdência social
- 25 — Fundo Nacional do Ensino Primário
- 26 — Prêmios, diplomas, condecorações e medalhas
- 27 — Reajustamento econômico
- 28 — Recepções, excursões, hospedagens e homonagens
- 29 — Reflorestamento e instalações de hortos
- 30 — Reposições e restituições
- 31 — Representação e propaganda no exterior
- 32 — Reprodutores e material para revenda a agricultores e criadores
- 33 — Sentenças judiciais
- 34 — Serviço de aquisição de ouro
- 35 — Serviços clínicos e de hospitalização
- 36 — Serviços contratuais
- 37 — Vaga
- 38 — Serviços postais telegráficos
- 39 — Transporte de imigrantes e trabalhadores nacionais
- 40 — Recuperação de material
- 41 — Salário família
- 42 — Prêmios pela elaboração de trabalhos de reconhecido valor sobre serviço público, mediante autorização do Presidente da República
- 43 — Quota parte dos municípios no imposto de Renda
- 44 — Custeio de publicações
- 45 — Serviços plúvio-fluviométricos
- 46 — Serviços relativos ao transporte de aviões, material aéreo e de segurança à navegação aérea
- 47 — Informações e difusão cultural
- 48 — Custeio dos gastos com a execução da lei de serviço militar, propaganda desse serviço e incremento da instrução militar
- 49 — Serviços de agrostologia
- 50 — Serviço de sondagem
- 51 — Serviços educativos e culturais
- 52 — Serviços de saúde e higiene
- 53 — Instalação e manutenção de Setores, Serviços e Contrôles
- 54 — Assistência Social
- 55 — Serviços industriais e de estabelecimentos penais e educacionais
- 56 — Estradas de ferro mantidas em regimes especiais
- 60 — Salários e presos, internados e educandos

Consignação II — Inativos

- 61 — Abono provisório e novas aposentadoria

- 62 — Aposentados, jubilados, reformados, inválidos, assalados e pessoas da reserva
- 63 — Aposentadoria do Pessoal extranumerário

Consignação III — Pensionistas

- 64 — Abono provisório e novas pensões
- 65 — Pensões de montepio, meio soldo e diversas
- 66 — Soldos e pensões vitalícias

VERBA 4 — OBRAS, EQUIPAMENTOS E AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS

Consignação I — Estudos e projetos

- 01 — Início de estudos e projetos
- 02 — Prosseguimento e conclusão de estudos e projetos

Consignação II — Obras isoladas

- 03 — Início de obras isoladas e sua fiscalização
 - 01 — Início de obras novas, inclusive reconstruções, e sua fiscalização
 - 02 — Início de obras de ampliação ou reforma e sua fiscalização
- 04 — Prosseguimento e conclusão de obras isoladas e sua fiscalização

Consignação III — Conjuntos de obras

- 05 — Início de obras incluídas em conjunto e sua fiscalização
 - 01 — Início de novos conjuntos de obras e sua fiscalização
 - 02 — Início de novas unidades em conjuntos existentes, inclusive reconstrução de unidades, e sua fiscalização
 - 03 — Início de obras de complementação de conjuntos existentes e de ampliação ou reforma das respectivas unidades, e sua fiscalização
- 06 — Prosseguimento e conclusão de conjuntos de obras e sua fiscalização

Consignação IV — Equipamentos

- 07 — Início da aquisição e instalação de equipamentos e sua fiscalização
 - 01 — Início da aquisição e instalação de equipamentos em novas obras isoladas, ou novos conjuntos, e sua fiscalização
 - 02 — Início da aquisição e instalação de equipamentos em obras de complementação, ampliação ou reforma, ou início da complementação, ampliação ou reforma de equipamentos existentes, e sua fiscalização
 - 03 — Início da aquisição e instalação de equipamentos para obras ou conjuntos existentes, e sua fiscalização
- 08 — Prosseguimento e conclusão da aquisição e instalação de equipamentos, e sua fiscalização

*Consignação V — Desapropriação
e aquisição de imóveis*

- 09 — Início da desapropriação e aquisição de Imóveis
- 01 — Início da desapropriação e aquisição de imóveis para novas obras isoladas ou novos conjuntos
- 02 — Início da desapropriação e aquisição de imóveis para complementação ou ampliação de obras isoladas ou conjuntos existentes
- 10 — Prosseguimento e conclusão da desapropriação e aquisição de imóveis

Consignação VI — Dotações diversas

- 11 — Estudos e projetos
- 12 — Obras
- 13 — Equipamentos
- 14 — Desapropriação e aquisição de imóveis
- 15 — Juros e amortização de empréstimos para obras, equipamentos e aquisição de imóveis

Consignação VII — Disponibilidades

- 16 — Dotação para despesas decorrentes de estudos e projetos, obras isoladas e conjuntos de obras, equipamentos, desapropriação e aquisição de imóveis

VERBAS 5 — EVENTUAIS

Consignação I — Diversos

Despesas imprevistas não constantes das tabelas

VERBA 6 — DÍVIDA PÚBLICA

Consignação I — Dívida Consolidada

- 01 — Dívida Externa
- 02 — Dívida Interna

Consignação II — Dívida Flutuante

- 03 — Exercícios Findos
- 04 — Juros diversos, comissões e contagens

Secundariamente e a título informativo apenas, é organizada a proposta por unidades administrativas, constituindo ora um volume único denominado, "Despesas Públicas", como ocorreu até o exercício de 1947, ora volumes separados para cada Ministério, conforme proposta para o exercício financeiro de 1948, com a centralização de várias subconsignações das Verbas de Pessoal e Material, no documento documentário.

Este processo encerra vários inconvenientes de ordem técnica e administrativa, como por exemplo :

a) não permite a desejada apuração de responsabilidade dos responsáveis pelos dinheiros públicos, como acentuam Buck e Willoughby,

uma vez que os dirigentes dos diferentes setores administram as dotações orçamentárias como parcelas isoladas, integrantes das diversas verbas e não como recursos destinados especialmente a seus órgãos, devendo nessa base ser apurado o resultado final do exercício; essa apuração determinará quanto o órgão recebeu, quanto gastou e quanto realizou;

b) dificulta a fiscalização legislativa por ocasião da votação dos respectivos créditos orçamentários e extra-orçamentários, não permitindo uma visão de conjunto imediata de cada órgão e em confronto com as demais unidades administrativas que integram os respectivos ministérios e órgãos independentes;

c) não permite a fiscalização dos dinheiros públicos pelo povo em geral, pelos mesmos motivos acima referidos, ocorrendo ainda que o público em geral não é constituído de técnicos e dificilmente compreenderia a nomenclatura e o mecanismo de verbas, consignações, subconsignações, etc. sem saber para onde vão, por quem serão aplicadas e em quanto importam, o que mais de perto e verdadeiramente lhe interessa;

d) implica na elaboração de longos relatórios orçamentários parciais como elementos esclarecedores do Congresso, a fim de demonstrar, por unidades administrativas o total das despesas autorizadas;

e) a centralização da verba material, conquanto louvável em princípio, pela economia proporcionada nas aquisições e na distribuição e redistribuição de recursos às unidades orçamentárias, coloca, todavia, a eficiência de tal processo na dependência direta e imediata dos diretores de material, equacionando a sua maior ou menor eficiência na escolha exclusiva do seu diretor e não na excelência do processo em si mesmo.

Esta e muitas outras razões poderíamos aqui aduzir, mas parece-nos suficiente as mencionadas para se ajuizar da ineficiência do processo de discriminação até agora adotado.

A nosso ver, a inversão do processo adotado seria a solução ideal, no momento, isto é, primeiramente a discriminação por unidades administrativas e, secundariamente, a por objeto dentro da primeira, podendo ainda serem aduzidos à proposta resumos gerais por objeto, regiões e outros mais que se julgar necessários.

(Assinatura)

Colocação de trabalho

ESTANISLAU FISCHLOWITZ, 1900

Altamente credenciado como sociólogo militante, o autor do presente trabalho vem hoje tanger o problema da mobilidade do potencial humano com relação à moderna organização do trabalho.

Imbuído das últimas experiências trabalhistas na Inglaterra, propõe-se aclarar-nos sobre as tendências do após-guerra, facilitando-nos uma solução para os nossos problemas internos, no referido setor.

Termina alertando-nos quanto ao descaso com que encaramos as lutas pela legislação internacional do trabalho, bem como propondo a criação de órgãos — não públicos ou privados — mas sociais, de orientação ao trabalhador brasileiro. (N. R.)

Nam artigo recentemente publicado nesta Revista (1) procuramos justificar a tese que, entre várias providências da política de emprêgo que no interesse supremo da defesa e progresso no desenvolvimento da economia nacional brasileira deverá ser inaugurada quanto antes, lugar central tem que caber à organização racional da colocação de trabalho.

NOTA — E' muito grato ao autor do presente artigo assinalar que, mediante promulgação do decreto n.º 2.426 de 27 de dezembro de 1947, efetuada depois da entrega do presente artigo à redação da Revista do Serviço Público, foi possível preencher pelo menos de modo geral, e em tese, a lacuna referida nesse modesto estudo, criando-se alicerces justos e acertados sob a futura política de emprêgo brasileira, perante a qual se abrem atualmente perspectivas sumamente interessantes e promissoras. O decreto acima referido encara o problema da colocação de trabalho sob o ângulo incontestavelmente mais momentoso e relevante do desemprego efetivo ou virtual, que no entanto, como é natural, não esgota os mais variados aspectos sociais e econômicos que contribuem para emprestar caráter de urgência às providências no sentido da organização racional do mercado de trabalho brasileiro. O decreto, cujas idéias básicas foram de modo digno de todos os elogios interpretadas numa entrevista concedida à imprensa no dia 10 de janeiro de 1948 pelo Diretor Geral do Departamento Nacional de Trabalho, felizmente não optou por soluções rígidas e uniformes de regulamentação

A falta quase completa de adequadas entidades desse gênero, realmente compatíveis com as naturais necessidades e requisitos da adiantada economia atual do Brasil, constitui, a nosso ver, a maior lacuna do mercado de trabalho do país.

Parece portanto lícito voltar novamente a esse relevante assunto para:

- 1) resumir sucintamente as considerações que nos levam a emprestar tal importância à iniciativa nesse sentido;
- 2) expor as tendências mais modernas que se fazem notar nesse setor no período de após-guerra e, enfim,
- 3) submeter a uma ligeira e apenas preliminar análise as possibilidades da melhor solução desse problema nas condições específicas sociais, econômicas e administrativas do Brasil.

O mercado de trabalho brasileiro é um dos mais desorganizados e caóticos do mundo inteiro, ao mesmo tempo que completamente destituído de unidade nacional, sem nenhuma mobilidade profissional e geográfica da mão de obra, situação

ção pura e simplesmente burocrática, abrindo, pelo contrário, amplas portas para o regime de cooperação frutuosa e harmoniosa entre todas as entidades federais, autárquicas, estatais, municipais e sociais que atuam nesse setor.

O sucesso dessa interessante providência que constituirá de certo um feliz ponto de partida para intervenção legislativa futura, mais ampla e incisiva, dependerá do modo em que os órgãos federais da administração encarregados da execução do decreto saberão 1) dividir e delimitar o campo de atividades das entidades de colocação de trabalho já existentes 2) fomentar a criação dos órgãos com os serviços da administração de trabalho desse gênero (bolsas de trabalho) onde falta ainda qualquer iniciativa nesse sentido 3) organizar a compensação na escala nacional dos pedidos e ofertas de emprêgo e 4) coordenar devidamente, assim como, dentro das necessidades, uniformizar a atuação nesse setor dos órgãos públicos e sociais (p. ex., mediante padronização das fichas para facilitar o "clearing" interprofissional e regional e 5) entrosar esse setor com vários serviços conexos (os de orientação e seleção, os de ensino profissional, os assistenciais, etc.) — Tarefa deveras não muito fácil cuja solução exige grandes talentos, mas muito grata e imensamente interessante.

essa agravada ainda pela inexistência de quaisquer órgãos públicos, sociais ou mesmo privados, capazes de desempenhar as funções de "clearing" da mão de obra, sem as quais não se pode sequer imaginar uma economia moderna.

Convém destacar que um documento internacional (2) muito recente (1947), dedicado a esse setor e contendo 31 monografias nacionais sobre a solução adotada a respeito pelos diversos países (inclusive alguns como por exemplo Venezuela, Bolívia, Chile, Iraque, Egito) não contém nem uma só palavra sobre as instituições que existem no Brasil, o que constitui de outro modo, mais uma prova indireta do enorme atraso do nosso país nesse tão importante domínio da economia social.

À primeira vista pode parecer que, em virtude da relação de constante desequilíbrio existente entre a procura e oferta própria do mercado de trabalho brasileiro e em que a primeira, de modo geral e mesmo permanente, ultrapassa a segunda e ainda em virtude das condições demográficas e outras que são peculiares ao Brasil, as iniciativas a esse respeito deveriam interessar muito mais aos empregadores do que propriamente aos trabalhadores.

Com efeito, não pode existir a menor sombra de dúvida de que a reorganização racional do fator pessoal do "business" e sobretudo da indústria nacional — problema, por motivos óbvios, descuidado no período da prosperidade, da inflação e da alta margem dos lucros industriais e comerciais — deverá ser atacada com o maior empenho no período de conjuntura diferente, que o Brasil já está enfrentando e continuará enfrentando durante os próximos anos e que é caracterizado pela deflação, retrocessos parciais de economia produtora, concorrência aguda dos produtos estrangeiros, etc. Nessas condições, entre as várias providências que se vão impor para reduzir o "custo geral" da economia produtora privada, alevantar o padrão técnico da indústria e melhorar os quadros de trabalhadores ao dispor das empresas privadas, providências essas relacionadas, em primeiro lugar, com a seleção rigorosa do seu pessoal, sobretudo quanto aos técnicos e trabalhadores qualificados, lugar de destaque deverá caber à criação e desenvolvimento dos órgãos de colocação de emprego.

E' absolutamente claro e evidente, à luz das experiências em todos os países industrialmente adiantados, que tudo o que se possa fazer quanto ao treinamento e aperfeiçoamento dos quadros do pessoal da administração industrial e comercial (estabelecimento da rede de escolas profissionais, cursos técnicos e da administração do "business") está de antemão fadado ao malôgro, se as atividades nesse sentido não forem acompanhadas simultaneamente pela criação de órgãos de colocação de trabalho, capazes de servir de traço de ligação entre o capital e o trabalho, facilitando às empresas a seleção do seu pessoal.

Outro e não menos relevante aspecto do problema relaciona-se com a falta aguda de técnicos, sem dúvida alguma a maior lacuna da "business administration" da economia nacional brasileira que conta com apenas aproximadamente 9.500 engenheiros (dos quais só 8.000 exercem a sua profissão) — taxa três vezes inferior, por 10.000 habitantes, à da Argentina. Nessas condições torna-se imprescindível a mais parcimoniosa, acurada e planejada economia dessa elite do pessoal e a sua mais razoável distribuição entre os vários setores da economia, no intuito de garantir o seu melhor aproveitamento para assegurar o progresso econômico do Brasil.

Do mesmo modo é nitidamente imaginável o sucesso da ativa e realmente dinâmica política de imigração, sem o prévio estabelecimento de órgãos bem equipados e devidamente estruturados de colocação, que possam ser destinados à utilização do influxo da mão de obra estrangeira, de acordo com as respectivas necessidades da economia nacional. Todas as leis brasileiras sobre imigração prevêm reformas nesse sentido, as quais no entanto não foram até o dia de hoje postas em execução.

Seria absolutamente injusto menosprezar a importância da boa organização da colocação de trabalho, sob o ponto de vista dos legítimos interesses econômico-sociais das classes trabalhadoras brasileiras. A devida solução desse problema poderia muito melhor contribuir para o bem estar do assalariado, do que as providências puras e simplesmente assistenciais já muito desenvolvidas em nosso país, mas, infelizmente, várias vezes contraproducentes sob o ponto de vista econômico.

Mesmo o melhor estado de emprego — sem quaisquer fenômenos de desemprego ou subemprego — não poderá excluir por si só a possibilidade de que aqueles que no momento exerçam um emprego, possam, servindo-se para êsse efeito dos serviços de colocação de trabalho, encontrar um emprego que mais lhes convenha, e ao qual se prestem de melhor modo, sob o aspecto das suas aptidões, pendentes, formação e preparação profissionais e que lhes assegure remuneração superior e ainda possa ser mais conforme aos supremos interesses da economia nacional; o número dos desajustados é na vida econômica do Brasil particularmente elevado (temos em mente os desajustamentos econômicos, sociais e técnicos), criando o natural sentimento de descontentamento e contribuindo para a redução do rendimento de trabalho.

Tudo leva a crer que, no período de conjuntura de retração em que o Brasil entrou ultimamente, aliás, com o mundo inteiro, com sua economia nesse meio tempo diversificada, não somente agrícola como também industrial, não será mais possível evitar os retrocessos parciais com o consequente desemprego. Não está de antemão excluída a possibilidade de que a falta de braços em alguns setores da economia nacional (agricultura) existirá paralelamente ao desemprego mesmo massivo em outros setores (alguns ramos da indústria). Os processos automáticos e espontâneos de recolocação dos grupos de trabalhadores não serão mais capazes de assegurar a melhor e a mais adequada distribuição da mão de obra entre os primeiros, onde haverá “deficits” e os segundos onde existirá desemprego.

Fala-se, cada vez mais, da instituição no Brasil do seguro-desemprego que, no entanto, pode dar, nas atuais condições econômicas, sociais e psicológicas do nosso país, efeitos altamente prejudiciais: aumento dos encargos sociais, novo golpe contra o rendimento de trabalho e assiduidade ao trabalho, mesmo se tal reforma for considerada, contrariamente a todas as experiências, compatível com o sistema profissional de seguros sociais vigente no Brasil e que não permite a razoável distribuição dos encargos do desemprego entre os setores da economia. Quanto às providências da luta contra o desemprego a preferência deveria caber não às medidas assistenciais, antieco-

nômicas na sua atuação, mas, sim, às providências construtivas da organização planejada do mercado de trabalho, único meio eficaz para mitigar o desemprego, pelas facilidades que oferece no sentido de recolocação dos excedentes de trabalhadores (que se tornarem supérfluos em outros setores da economia) onde a sua utilização com proveito para eles e para o país inteiro seja possível — sem que essa providência possa, ao mesmo tempo acarretar qualquer sensível aumento de despesas.

Quem está observando o problema do emprego da nova geração que entra na vida econômica nas condições de após-guerra, não pode deixar de notar o papel que poderia desempenhar na solução desse importante problema a colocação de trabalho. Dispensam-se argumentos para provar que qualquer iniciativa séria atinente à orientação ou reeducação profissional ficaria completamente suspensa no ar se não for acompanhada pelo estudo dos rumos futuros do mercado de trabalho, estudo esse que só os órgãos de colocação de trabalho são capazes de atacar de modo razoável.

A organização do mercado de trabalho pleiteada aqui, poderia, ao mesmo tempo, proporcionar um instrumento eficaz de intercâmbio imensamente promissor entre o pessoal a serviço da administração pública e da economia privada e a cooperação entre os órgãos que atuarem nesse sentido em ambos esses grandes setores.

A administração de emprego moderna, muito desenvolvida em tempo de guerra e nos regimes de economia dirigida então criados — quanto ao campo de suas atividades e moldes de sua atuação — não pode ser oposto o método inteiramente ineficiente e obsoleto da feitura de cadastros por exemplo de técnicos e especialistas e cujo devido aproveitamento sem a existência de órgãos especializados e permanentes de colocação encontraria dificuldades insuperáveis.

Não atribuímos demasiada importância à chamada legislação internacional do trabalho, substanciada nas convenções e recomendações da Organização Internacional de Trabalho. Tais atos não indicam novos rumos do progresso social nem podem servir de base para apreciar devidamente as medidas mais comprovadas e experimentadas, que se prestem, de modo tecnicamente infalível, a

solucionar os setores da legislação social aos quais se aplicam.

O único mérito dêles, aliás não desprezível, é que de modo geral, resume bem o nível médio da proteção social, organizada pelas legislações nacionais vigentes — embora, via de regra, no propósito de conseguir o maior número de ratificações, as convenções internacionais de trabalho, apresentem tendência geral para se aproximarem mais do padrão relativamente modesto, que não dificulta a aprovação da convenção pelo maior número possível dos países; a esse respeito oferecem mais interesse as recomendações de caráter mais moral, do que jurídico, pois não estão sujeitas à ratificação, e portanto, servem de melhor modo para nos dar uma idéia exata dos rumos contemporâneos da evolução do direito social.

Só com essas ressalvas é que nos propomos resumir abaixo, as principais realizações da legislação internacional de trabalho, referentes ao problema de colocação e administração de emprego, desde a inauguração das atividades da Organização Internacional de Trabalho, até meados de 1947.

A primeira convenção sobre o desemprego, de 1919, impõe aos países membros o compromisso no sentido de instituir o sistema de escritórios públicos gratuitos de colocação de trabalho, sob o controle de uma repartição pública central, prevendo ao mesmo tempo a instituição obrigatória dos comitês consultivos com participação dos representantes dos empregados e empregadores.

A convenção em questão foi ratificada e conseqüentemente incorporada à legislação de 32 países.

A segunda importante etapa no desenvolvimento da regulamentação internacional desse setor, constitui a convenção de 1933, que prevê a supressão das agências de colocação que exigem retribuição com fins lucrativos, no prazo de três anos a contar da data da sua vigência, sendo que nesse prazo fica também proibida a criação de novas agências desse gênero e estabelecidas regras rígidas de fiscalização sobre a atuação das existentes, pela administração pública, sobretudo no que diz respeito a taxas e emolumentos por elas cobrados.

A convenção acima referida, adotada no período de grave crise internacional, foi no entanto um

fracasso, pois foi ratificada apenas por seis países, entre os quais só dois americanos: Chile, México, Finlândia, Suécia, Espanha e Turquia. Evidentemente esses resultados tão pouco confortadores não podem ser interpretados como prova de atitude hostil da legislação trabalhista contemporânea com relação às idéias consubstanciadas na convenção de 1933, agências privadas de colocação foram suprimidas nos últimos anos na Polônia, Hungria, Finlândia e Venezuela e estão sendo paulatinamente abolidas na França e Itália; em vários países o seu funcionamento fica sujeito a uma fiscalização governamental cada vez mais rigorosa, tendo sido baixadas providências no sentido da sua coordenação com a organização pública de colocação de trabalho (Argentina, Bélgica, Canadá).

Os princípios basilares dos serviços públicos de emprego foram definidos com grande acerto pela recomendação (n.º 72) referente ao serviço de emprego, adotada pela sessão XXVI da Conferência Internacional de Trabalho, realizada em Filadélfia em abril de 1944.

Destacando nos seus “considerando” que a finalidade essencial desse serviço é assegurar “a melhor organização do emprego dos trabalhadores industriais, agrícolas ou outros no quadro de um programa nacional de plena utilização dos recursos produtivos”, ela sugere recorrer às seguintes medidas consideradas aconselháveis para reforçar a sua atuação:

- 1) Compilar e distribuir informações relativas à mão de obra disponível, as possibilidades do trabalho, as qualificações requeridas pelas ocupações particulares, as alterações que intervêm nas qualificações requeridas pelas diferentes indústrias, as tendências do mercado de emprego, a regularização do emprego e as causas do desemprego, assim como todas as outras informações úteis para a aplicação de uma política de pleno emprego;

- 2) ajudar o trabalhador a encontrar empregos convenientes e os empregadores a encontrar trabalhadores de acordo com as suas necessidades;

- 3) ajudar o desenvolvimento dos cursos de formação e de reeducação profissionais e o estabelecimento de seus programas;

4) elaborar os métodos susceptíveis de facilitar, nos casos precisos, a transferência de trabalhadores de uma ocupação ou de uma região para outra;

5) ajudar a assegurar a melhor distribuição da mão de obra no meio de cada indústria e de cada região;

6) cooperar, segundo as necessidades, na administração do seguro e da assistência ao desempregado;

7) ajudar aos organismos públicos e privados na preparação dos programas, visando a distribuição geográfica das empresas industriais, os serviços públicos, a construção de alojamentos, os serviços sociais e outras medidas sociais e econômicas.

Na ordem do dia da XXX sessão da Conferência Internacional de Trabalho, aberta em Genebra no dia 19 de junho de 1947 figurava a questão da organização do serviço de emprego. O BIT pleiteou a adoção de uma convenção, chamada a substituir a regulamentação internacional vigente a respeito para modernizar, amplificar e completar as normas muito antiquadas da legislação internacional de trabalho.

A sessão realizada em 1947 procedeu apenas a uma troca geral de idéias ("primeira discussão") preparando a solução final que será adotada na sessão de 1948.

Quanto à solução da colocação de trabalho existem, em tese, três grandes possibilidades alternativas de organização:

- a) privada,
- b) pública dentro da administração de emprego ainda no fundo inexistente no Brasil, e
- c) social.

A primeira (agências de colocação com fins lucrativos) parece inteiramente inadmissível, expondo os trabalhadores em procura de emprego à exploração, no momento mais dramático da sua carreira profissional; ela ficou aliás internacionalmente proibida pelas convenções de trabalho.

Nessas condições, a escolha do sistema mais propício de colocação de trabalho capaz de ser adotado no Brasil presuppõe a escolha de uma de duas grandes possibilidades a saber: o regime público ou social da administração desse setor.

Não se vê bem como possa a apreciação doutrinária desse importante problema, negar as vantagens da primeira solução aceita pela grande maioria dos países da economia industrial adiantada.

A organização pública da colocação de trabalho proporciona antes de mais nada ao sistema em causa os meios mais poderosos de compulsariedade pública a qual se recorre frequentemente para atingir as finalidades desse importante instrumento da política de emprego. Isso refere-se não somente à arrecadação dos meios financeiros necessários a assegurar o funcionamento dessa instituição, como também a obrigatoriedade imposta frequentemente aos empregadores no sentido de se servirem do sistema público da colocação de trabalho para preencher as vagas do seu pessoal, como, enfim, a várias outras providências de caráter diferente.

A colocação de trabalho constitui de modo geral apenas uma parte, embora incontestavelmente a mais eficiente, do conjunto da administração de emprego, que abrange paralelamente a esse setor vários outros que assumem cada vez maior importância nos regimes econômico-sociais contemporâneos caracterizados pela influência acentuada dos poderes públicos sobre as relações entre o trabalho e o capital.

Difícilmente pode-se conseguir a coordenação desejável acima pleiteada, entre a colocação de trabalho e os vários setores conexos (orientação e ensino profissional, reeducação e readaptação, serviços de imigração, etc.), todos eles entregues aos serviços públicos, a não ser pela organização dos serviços de colocação nos mesmos moldes de organização pública.

Convém, a essa altura, passar os olhos sobre a história da organização pública de colocação de trabalho.

Foi a Grã-Bretanha que instituiu em 1908, pela primeira vez, o serviço nacional de emprego.

No ano de 1948, em que vai transcorrer o quadragésimo aniversário dessa importante reforma econômico-social, cumpre lembrar que duas personalidades de projeção mundial hodierna assistiram ativamente ao nascimento dessa nova instituição da política social: Winston Churchill e Lord Beveridge: o primeiro na qualidade do mi-

nistro do Comércio e principal promotor da colocação de trabalho; e o segundo na sua capacidade de diretor da primeira bolsa de trabalho. Não perdeu a sua atualidade o interessantíssimo discurso pronunciado por Churchill em junho de 1908 por ocasião da inauguração dos primeiros serviços de colocação de trabalho:

“O trabalho é a única comodidade atual que não tem mercado. Tudo o mais é vendido no mercado por um preço razoável, mas o trabalho, o mais precioso de todas as comodidades — a única coisa que gente honesta têm para vender: o seu labor e sua habilidade não tem mercado mas tem de ser oferecido de porta em porta e de cidade em cidade procurando seu comprador.

O sistema de Bolsas de Trabalho, se fôr adotado na sua íntegra, como eu tenho fê que seja, oferecerá as grandes vantagens de um mercado. Aconselhará a um homem que quer um emprego, onde ir procurar por um, e aconselhará a êle — e isto tem a mesma importância — onde não ir procurar um emprego”.

A primeira guerra mundial com todas as experiências que trouxe quanto ao funcionamento da economia dirigida do mercado de trabalho, subordinada às finalidades bélicas, deu impulso notável ao progresso das instituições da administração de emprego e colocação de trabalho.

A depressão que começou com a crise de 1929, com conseqüente desemprego catastrófico, desvirtuou em grande parte a organização de colocação de trabalho das suas próprias responsabilidades, para tarefas mais diretamente ligadas à assistência aos desempregados. Nos regimes totalitários de côr fascista a administração de emprego sofreu, no período entre as duas guerras mundiais, várias alterações, sobretudo no sentido da limitação acentuada da liberdade, nesse setor, tanto dos empregadores como dos trabalhadores. Uma verdadeira revolução dos organismos de colocação de trabalho operou-se, porém, no decorrer da segunda guerra mundial e no período de após-guerra. A recomendação de Filadélfia de 1944 que acabamos de reproduzir acima reflete de modo altamente interessante, os rumos do desenvolvi-

mento dessas importantes instituições da política social e econômica.

Se teoricamente todas as considerações acima expostas parecem justificar uma solução estatal que se coadune aliás muito bem com a orientação geral da política social brasileira, várias ponderações de conveniência e oportunismo relacionadas sobretudo com a apreciação do modo em que funcionaria entre nós o sistema público de colocação podem ser invocadas contra a modalidade acima referida.

Não se deve deixar de salientar que, fora de algumas iniciativas escassas e aliás incompletas, sobretudo em alguns grandes municípios, os serviços públicos brasileiros nesse setor não possuem experiência suficiente.

Contrariamente ao quadro de realizações imensamente interessantes da legislação trabalhista brasileira, o balanço da administração federal encarregada da sua aplicação (inspetoria de trabalho, serviços regionais de trabalho) é incomparavelmente menos confortador; não existe mesmo uma rede dos órgãos devidamente descentralizados e bem equiparados de trabalho que possam servir como ponto de partida para a administração realmente eficaz desse setor.

Não são totalmente injustificados os receios que, sem treinamento muito cuidadoso do pessoal desses serviços e um esforço máximo no sentido de lhes assegurar liberdade de ação, meios mais aperfeiçoados de trabalho competente, plástico, ativo e dinâmico, essas novas entidades poderiam transformar-se facilmente em órgãos burocráticos, sem espírito de iniciativa, sem contatos necessários com a economia privada; e, portanto, incapazes de assegurar resultados proveitosos para as atividades produtoras do país, aumentando assim somente os quadros já no momento volumosos e pesados, da administração econômica brasileira.

Parece, todavia, desnecessária a demonstração dos fracassos de quase todas as iniciativas empreendidas nesse sentido, na base dos dispositivos da legislação vigente, pelos órgãos especiais da administração pública brasileira, no sentido amplo dessa palavra, a saber os sindicatos trabalhistas.

Todas as experiências nesse setor parecem demonstrar que dificilmente essa grande tarefa cuja solução pressupõe o funcionamento de entidades

neutras, imparciais e independentes, possa ser resolvida mediante iniciativas unilaterais por parte de uma só das duas classes interessadas: empregadores ou só trabalhadores.

Nas condições peculiares ao Brasil a solução mais aceitável relacionar-se-ia com a criação para êsse efeito dos órgãos nem públicos nem particulares mas, sim, sociais.

Evidentemente, as iniciativas nesse sentido não podem ter nenhuma probabilidade de realização vantajosa se não provirem de parte de uma organização grande, idônea, capaz de inspirar confiança tanto aos empregadores como aos empregados.

Quanto aos princípios básicos da organização em aprêço, êles deveriam ser, a nosso ver, os seguintes:

1) Gratuidade dos serviços a serem prestados aos trabalhadores em procura de emprêgo (salvo, talvez, alguns mais altos grupos do assalariado, por exemplo técnicos, capazes de contribuir para êsse efeito (e taxas relativamente reduzidas, a serem cobradas dos empregadores).

2) Participação nos órgãos dos representantes das organizações de ambas as classes (sindicatos dos empregadores e empregados, associações de classe, etc.).

3) Estreita ligação com a administração federal e estatal de trabalho, com os serviços conexos municipais e com tôdas as organizações que atuem nesse setor.

4) Contactos com entidades de ensino profissional.

5) Bases financeiras adequadas (subvenções), necessárias para assegurar, desde o início, o seu funcionamento perfeito, de acôrdo com os modernos requisitos de organização de entidades dêsse gênero, sendo que depois do primeiro período inicial a organização deveria ser autosuficiente, ocorrendo às suas despesas com suas rendas normais.

6) Tudo indica que na primeira etapa de sua aplicação haverá superioridade em uma solução limitada, tanto sob o ponto de vista territorial

(como por exemplo de início só no Distrito Federal, depois, talvez, em São Paulo) e profissional (como por exemplo preliminarmente só técnicos e pessoal qualificado da administração do "business") para depois, à luz das experiências assim colhidas, estender, paulatinamente, a organização em aprêço a todo o território nacional e todos os grupos vocacionais.

7) Na fase posterior os serviços da organização deveriam abranger várias seções profissionais devidamente adaptadas aos requisitos e condições técnico-vocacionais de cada profissão.

Deveriam, ao mesmo tempo, ser previstas certas modalidades especiais de funcionamento, com relação aos menores a procura do emprêgo.

8) Quanto às próprias funções a serem exercidas pela organização aqui pleiteada, convém discriminar as seguintes:

a) serviço de informações a respeito da situação do mercado de trabalho e a sua periódica publicação (necessidades atuais e futuras previsíveis do mercado e disponibilidade da mão de obra, apreciação do número dos desempregados, etc.);

b) estudos do mercado de trabalho, dos rumos de evolução quanto à procura e oferta do trabalho;

c) serviço de registo dos trabalhadores a procura do emprêgo, a devida classificação dos mesmos segundo o seu preparo, aptidões, qualidades, pendores, etc.;

d) serviço de registo dos empregadores que oferecem emprêgo, com a discriminação do gênero de emprêgo a ser preenchido e as exigências dos empregadores;

e) a própria compensação das ofertas e pedidos de emprêgo;

f) funções relacionadas com a readaptação e reeducação profissional e medidas no sentido do fomento da maior mobilidade inter-profissional da mão de obra;

g) compensação territorial da procura e oferta entre as várias regiões ("clearing").

Os gráficos nos trabalhos de organização

G. I. DOS PASSOS MIRANDA
Técnico de Administração da P.D.F.

Como bem salientou o autor na parte introdutória do presente trabalho, a representação gráfica é um dos instrumentos mais destacados da boa técnica organizacional, pois que, usada com adequacidade, presta inestimável serviço ao técnico de administração.

Eis por que, prazerosamente, nos propomos iniciar hoje, para os senhores leitores, uma série de artigos a respeito da moderna utilização dos gráficos, no intuito de estudá-los historicamente, enunciar conceitos e salientar objetivos, regras de construção bem como suas aplicações mais apropriadas à moderna Administração Pública. (N. R.)

A representação gráfica é, sem dúvida, o processo mais adequado e útil para apresentar, de modo claro e conciso, as observações feitas no levantamento e, mesmo, para expressar as idéias básicas do plano.

Quando urge demonstrar os fenômenos que ocorrem na administração de um empreendimento, definir exatamente a sua complexa estrutura, resumir as intrincadas fases da seqüência do trabalho, o gráfico assume relevância e isto porque, em virtude de suas características — simplicidade, concisão e clareza, — pode reproduzir a situação analisada, estabelecendo, precisamente, os fatores que nela influem, sua conjugação e as relações de valor.

Na fase imediata — a do planejamento — apresenta igual relêvo, permitindo ao organizador reproduzir de maneira clara e precisa, as soluções aconselhadas pela técnica, tornando-as acessíveis ao entendimento do leigo em administração científica do trabalho.

Convencidos da veracidade destas asserções, nos propuzemos escrever uma série de artigos vi-

sando explicar os métodos, a sistemática e a terminologia da representação gráfica.

Iniciando a nossa série, fazemos uma súmula do histórico, do conceito, dos objetivos, das características e da classificação dos gráficos.

I

1. HISTÓRICO

René Descartes foi quem pela primeira vez, em 1637, descreveu o princípio básico da representação gráfica como a indicação dos valores — “de pares de números por meio de pontos localizados no plano resultante de duas linhas perpendiculares uma à outra”.

Mas quem realmente iniciou o desenvolvimento do emprêgo da representação gráfica foi William Playfair, estatístico inglês, que publicou um livro no qual mostrava as possibilidades da representação gráfica (Londres — 1786, 1787 e 1801). Nesse volume reconheceu que o princípio básico e o método de execução já haviam sido anteriormente expostos, mas reivindicou para si a adaptação aos assuntos financeiros.

Posteriormente, surgiram outros vanguardeiros, dentre os quais podemos destacar :

a) Na Alemanha :

Chrome de Giessen — 1784,
Gasperi — 1789,
Boetticher — 1789,
Von Hoeck — 1794;

b) Na França :

Beaufort — 1789,
Lalanna — 1842,
Minard — 1861,
D'Ocagne — 1891.

Finalmente, em 1910, John B. Peddle, escreveu o primeiro livro, publicado nos EE. UU.,

sobre a representação gráfica, e, em 1915, a "American Society of Mechanical Engineers" constituiu uma Comissão Mista de Padrões de Representação Gráfica que concluiu pela necessidade de divulgar o assunto, devidamente disciplinado em sistemática própria.

Eis o resumo histórico até o início deste século (1). A seguir, inúmeros congressos foram realizados e várias publicações foram feitas, todos visando uniformizar internacionalmente os princípios, os métodos, a terminologia e a sistemática da representação gráfica.

No Brasil, devido à atuação brilhante e profícua do IBGE, orientada pelo espírito invulgar do Dr. M. A. Teixeira de Freitas, já contamos com valiosos estudos.

No que se refere à sistemática da construção, embora dedicadas exclusivamente à representação gráfica das séries estatísticas, temos as Resoluções n.º 75 e n.º 158, respectivamente de 18-7-1938 e de 22-7-1939.

O ante-projeto da Resolução n.º 75 é de autoria do engenheiro Lauro Sodré Viveiros de Castro, que o alicerçou no trabalho do Instituto Internacional de Estatística (Atenas — 1936), denominado: — "Bases para a organização dos quadros estatísticos" (2).

Atualmente, o citado engenheiro discorda das modificações que foram introduzidas pela Resolução n.º 158. Porém, estas discordâncias serão examinadas no momento oportuno.

Outro trabalho de real valia é o "Vocabulário Brasileiro de Estatística", do Prof. Milton da Silva Rodrigues, divulgado pelo IBGE para servir de base ao definitivo. O próprio título deste trabalho delimita o seu âmbito, mas não será demasiado lembrar que nele se poderá encontrar a solução de vários problemas de terminologia da representação gráfica (3).

(1) H. Arkin and R. R. Colton — Graphs: How to make and use them — Tradução de Paulo Mesquita Lara — IBGE — 1947 — pgs. 1 a 3.

(2) L. S. Viveiros de Castro — Pontos de Estatística — 4.ª edição — pg. 13.

(3) Milton da Silva Rodrigues — Vocabulário Brasileiro de Estatística — Revista Brasileira de Estatística — Ano V — n.º 18 — 297 páginas.

2. CONCEITO

Visando conceituar a representação gráfica pode-se dizer que ela facilita e fortalece "a interpretação dos algarismos, fornecendo rápida e nítida idéia dos fatos estudados pela impressão que tem a vista das relações de grandeza e quantidade de diversos objetos. Uma simples curva, um pontilhado, a combinação de linhas coloridas, ou de colunas de vários matizes, tornam visível a influência numérica de certos fatos sociais. Suprem, às vezes, por uma noção precisa, instantânea e quase intuitiva, o comentário dos algarismos, não raro longo e enfadonho. Particularizam detalhes, dando ao mesmo tempo idéia do conjunto" (4).

Esta é a conceituação de Bulhões de Carvalho.

Temos, todavia, nossas reservas quanto à precisão dos gráficos, o que mais adiante justificaremos. Julgamos, pois, necessário suplementar o conceito acima pelo de L. March que explica: — "as representações gráficas das grandezas permitem apresentar num golpe de vista o conjunto e as partes, sua grandeza geral, suas diferenças especiais, o sentido e a marcha das suas mudanças. Permitem, em suma, uma análise rápida, *embora imperfeita*, dos fenômenos representados e de suas relações, sob a condição, porém, de que as aparências sejam precisas e convenientemente interpretadas" (5).

Vemos, por conseguinte, que L. March ressalva que a análise dos fenômenos apresentados é imperfeita.

3. OBJETIVOS E CARACTERÍSTICAS

Os objetivos da representação gráfica são facilmente deduzíveis das citações que acima fizemos. Porém, a título de esclarecimento, tentaremos sintetizar o que encontramos sobre o assunto em outros autores. Arkin e Colton enumeram os seguintes objetivos (6):

1. apresentar dados numéricos em forma visual, simples, legível e interessante;

(4) Bulhões de Carvalho — Estatística — Método e Aplicação — Tip. Leuzinger — 1933 — pg. 342.

(5) Lucien March — Les principes de la méthode statistique — 1930 — pg. 444 e 446.

(6) Herbert Arkin and R. R. Colton — Op. cit. pg. 3.

2. tornar claros fatos que poderiam passar despercebidos em dados tabulados, como por exemplo as correlações;

3. dispor os dados de modo que seja facilitada a comparação;

4. permitir que as comparações se façam num relance mediante o relevo dos fatos significativos;

5. poupar tempo e esforço na análise das estatísticas;

6. retratar o passado, o presente e o futuro provável. (Tal é o caso dos gráficos de produção nas indústrias, nos quais se registra a situação "anterior" e a situação "atual", e, baseado na sua comparação, executa-se a previsão da situação "futura").

A êstes seis objetivos, acrescentemos mais dois:

7. permitir o registro de informações, quotidianas ou periódicas, de modo que o analista possa encontrar referências para o estudo e a conclusão;

8. agir psicologicamente no espírito público, transmitindo informações sugestivas e expondo fatos verídicos de interesse geral.

Quanto às características da representação gráfica, diz Lauro Sodré Viveiros de Castro (7):

"Um gráfico deve reunir os seguintes característicos principais: — simplicidade, clareza e veracidade.

A simplicidade é indispensável para permitir a apreensão do sentido geral do fenómeno representado, não se perdendo a vista em minúcias de importância secundária. Como clareza entende-se representar um dado de tal modo que não haja dúvidas sobre a sua correta interpretação. Sobre a veracidade não é mister insistir".

4. CLASSIFICAÇÃO DOS GRÁFICOS

Alguns autores classificam os gráficos tendo em vista a natureza das informações que registram. De acordo com esta orientação os diversos tipos de gráficos são denominados: — estatísticos,

de publicidade, de organização, matemáticos, históricos, etc.

Somos de opinião que este critério é falho porque a representação gráfica é um processo comum e utilizado sob várias formas nos diversos ramos do saber humano, não se justificando assim esta classificação particularizada. Pelo contrário, ela deverá ser geral. Com efeito: — um diagrama tanto poderá representar o registro de dados estatísticos ("estudos dos agregados e a determinação de suas tendências") (8), como poderá expor análise médicas (registro do comportamento de certo órgão no exercício de suas funções).

Preferimos, por conseguinte, o critério adotado pelo Prof. Milton da Silva Rodrigues que passaremos a resumir (9):

1.º a de informar o público;

2.º a de servir de base para estudo ou análise.

Portanto, os gráficos podem ser classificados em duas categorias, conforme a finalidade que tenham. Estas categorias são:

1.º gráficos de informação

2.º gráficos de estudo ou de análise

Tendo os primeiros por finalidade a informação do "grande público", é preferível que sejam simples e intuitivos, e, como são frequentemente feitos para serem vistos por pessoas que não têm conhecimento das convenções e da técnica de representação gráfica, convém também que sejam vistosos e atraentes. E' claro que, nestas condições, o rigor técnico é sacrificado em benefício da forma mais atraente e intuitiva. Todavia, este fato não tem a mínima importância porque ninguém vai basear estudos em um gráfico desta classe, muitas vezes desenhados com linhas propositadamente grossas ou em escalas não muito rigorosas.

Entretanto, os gráficos classificados como de estudo ou de análise, têm como condição básica "serem tão exatos quanto possível", embora nunca possam precisar com verdadeira exatidão os pontos de referência. Em outras palavras, os pontos de referência devem ser representados e loca-

(7) L. S. Viveiros de Castro — Op. cit. pg. 79.

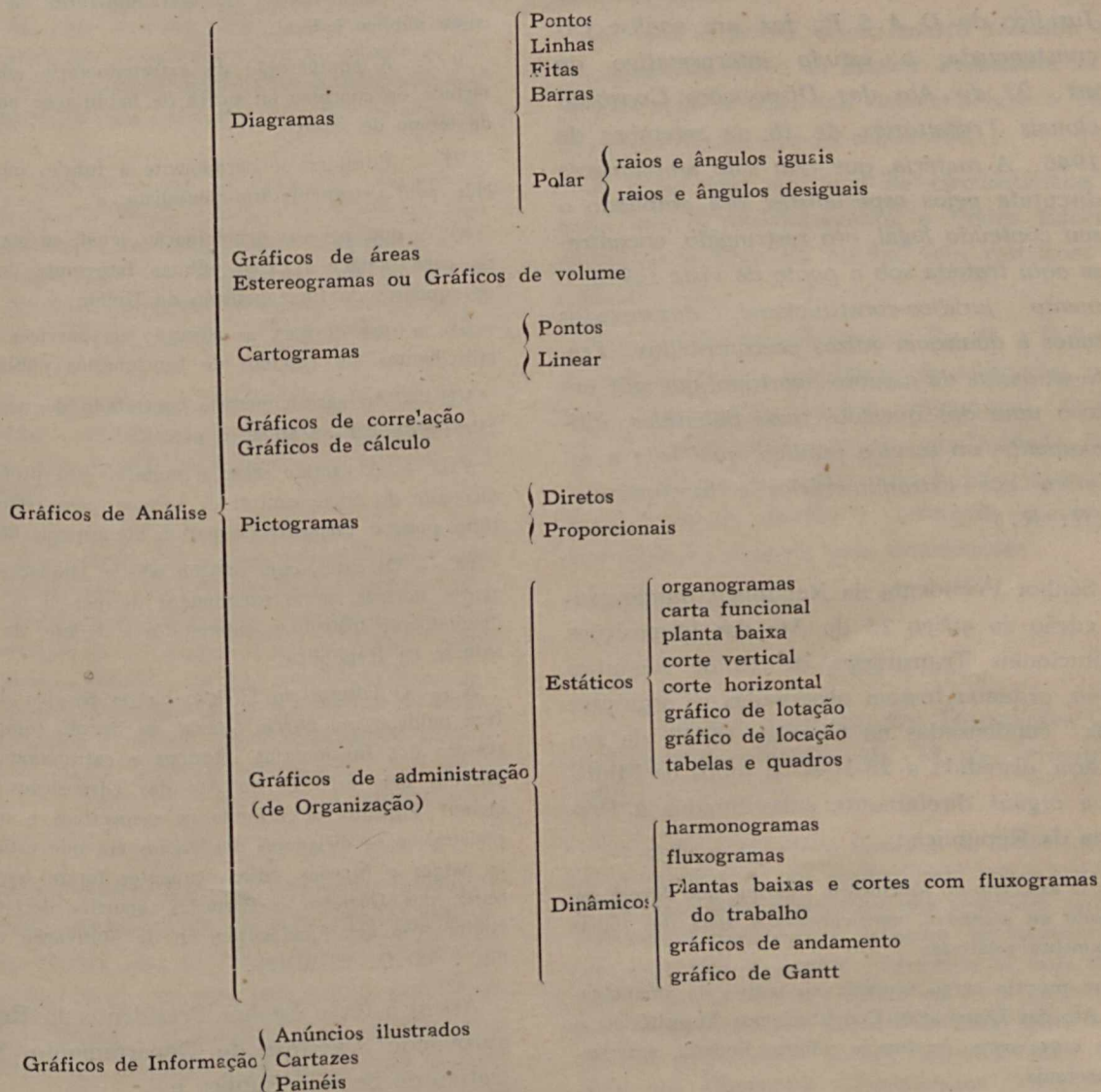
(8 e 9) Milton da Silva Rodrigues — Elementos de Estatística Geral — 3.ª edição — 1945 — Comp. Editora Nacional — pgs. 26 e 73.

lizados nos máximos limites de aproximação que permitir o instrumento de desenho e a escala adotada.

Finalmente, estes gráficos não precisam ser atraentes e sugestivos, pois devem ser estudados e interpretados por quem conheça a sua técnica de construção e as convenções adotadas. Com efeito: — uma planta de instalações elétricas é

feita para ser estudada e interpretada por engenheiro ou eletrotécnico que devem conhecer a técnica de construção deste gráfico e as convenções nele feitas.

Passemos agora a enquadrar os diversos tipos de gráficos na classificação geral acima indicada:



5. CONCLUSÃO

Realizado o resumo histórico, enunciado o conceito, indicados os objetivos da representação grá-

fica e estabelecida a classificação geral dos gráficos, prosseguiremos no estudo de cada tipo, indicando suas regras de construção e suas aplicações mais apropriadas.

Extranumerário e Funcionário

J. A. DE CARVALHO E MELLO

O Autor do presente trabalho, Assessor Jurídico do D.A.S.P. faz, em análise circunstanciada, o estudo interpretativo do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 18 de setembro de 1946. A matéria, que tem sido amplamente discutida pelos especialistas, ora ampliado o seu conteúdo legal, ora restringido, encontra-se aqui tratada sob o ponto de vista rigorosamente jurídico-constitucional, desprezados todos e quaisquer juízos preconcebidos. Trata-se, assim, de assunto oportuno, que põe em foco uma das questões mais debatidas, ultimamente, no serviço público, qual seja a relativa aos extranumerários e funcionários. (N. R.)

Senhor Presidente da República, dando execução ao artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 18 de setembro de 1946, ordenou fossem observadas as seguintes normas, condensadas na Circular 15/47, de sua Secretaria, expedida a 23-10-47 a todos os Ministérios e órgãos diretamente subordinados à Presidência da República:

"I — O exercício do funcionário interino, que deverá ser continuado ou sucessivo, verificar-se-á à vista das folhas de pagamento relativas:

- a) ao próprio cargo ocupado ao tempo da promulgação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e
- b) a outro cargo ou função pública Federal, anteriormente exercida.

II — A inabilitação em concurso impedirá a outorga do direito, se se referir ao cargo exercido na data da promulgação do mencionado Ato.

III — A vitaliciedade inerente ao cargo interinamente exercido obstará a efetivação.

IV — Os cinco anos de exercício do extranumerário deverão ser contados à vista das respectivas folhas de pagamento relativas:

- a) a própria função ocupada à época da promulgação do aludido Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

- b) a outra função de extranumerário da União ou cargo público federal.

V — A equiparação do extranumerário admitido em virtude de concurso ou prova de habilitação não depende de tempo de serviço.

VI — Considera-se permanente a função pública exercida pelo extranumerário-mensalista, e:

- a) a que, por sua denominação, igual, ou mesmo diversa, corresponder a cargo público integrante de qualquer dos quadros do funcionalismo da União;

- b) a que obrigue a execução de serviços iguais ou semelhantes aos exigidos de funcionários públicos.

VII — Ao extranumerário contratado de nacionalidade estrangeira não se aplica o preceito.

VIII — A decisão sobre a matéria será proferida pelo dirigente do órgão central de pessoal, com recurso voluntário para o respectivo superior hierárquico imediato.

IX — Os casos, cuja solução não se enquadra nas presentes normas, serão examinados de per si, e, uma vez devidamente instruídos, submetidos à decisão do Sr. Presidente da República.

X — O Diretor de Divisão ou de Serviço de Pessoal fará publicar, no *Diário Oficial*, na Secção competente, a relação dos funcionários interinos e extranumerários amparados pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fazendo os respectivos e necessários registros, e os dirigentes dos órgãos em que estão lotados os cargos e funções, cujos ocupantes foram beneficiados, farão, nos Decretos e Portarias, apostila declarativa de equiparação aos funcionários ou de efetivação de interinos". (D.O. 23-10-47).

Assim o fez o Senhor Presidente da República, aprovando sugestões do Departamento Administrativo do Serviço Público e

"atendendo a que o art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 18 de setembro de 1946, em sua primeira parte, considera, automaticamente, efetivados os funcionários interinos que contem, pelo menos, cinco anos de exercício, com as ressalvas enunciadas em seu parágrafo único;

atendendo a que, em sua segunda parte, considera equiparados aos funcionários, para diversos efeitos, os atuais extranumerários:

- a) que exerçam função de caráter permanente, há mais de cinco anos;

- b) que a exerçam em virtude de concurso ou prova de habilitação;

atendendo a que se trata de preceito que, por sua natureza atributiva de direitos, deve ter imediata execução;

atendendo a que os requisitos exigidos para a aquisição dos direitos outorgados se reduzem a simples questão de fato, de fácil verificação, porque assentes em provas preconstituídas;

atendendo, realmente, a que o exercício, por cinco ou mais anos, de cargo ou função pública resultará provado de rápido exame das respectivas folhas de pagamento de vencimentos ou de salários pelos cofres federais nas suas diversas repartições ou serviços (art. 23 do Ato, de 1946);

atendendo, também, a que as exigências relativas às datas de abertura e de encerramento de inscrições, bem assim a inabilitação em concurso para o cargo exercido, podem ser esclarecidas, sem dificuldade, pela Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, do Departamento Administrativo do Serviço Público (ns. II e III do parágrafo único do art. 23 cit.);

atendendo, ainda, a que os cargos vitalícios, cuja interinidade exclui o direito outorgado, estão, expressamente, declarados na Constituição (n.º I do art. 23 cit. e art. 187 da Constituição);

atendendo a que o caráter permanente da função, exercida pelo extranumerário beneficiado pelo dispositivo, corresponde aos trabalhos que lhe vêm sendo, iterativamente, atribuídos, em face dos realizados por funcionários dos quadros permanentes ou suplementares dos vários órgãos da Administração Pública, cabendo, portanto, o exame e a solução à respectiva Divisão ou Serviço Pessoal do Ministério, com recurso voluntário para o respectivo superior hierárquico". (D.O. 25-10-47, cit.).

II

Aí está em execução o mencionado inciso — porque não dizê-lo — de caráter constitucional. Certo que há um ano da promulgação do Ato de que se trata. Nem por isto, entretanto, será lícito dizer que houve retardamento de providências neste particular. Houve, sim, meticoloso exame da espécie, com o propósito de prevenir omissões e de afastar a possibilidade de equívocos emergentes de uma solução precipitada.

Ademais, a Câmara dos Deputados, promulgada a Constituição, desde logo se movimentou no sentido da aplicabilidade no dispositivo em apreço, mediante projetos de lei entregues à discussão dos seus pares.

Os trâmites indispensáveis e a ocorrência de assuntos outros não menos importantes demoraram,

de certo, o pronunciamento final do Poder Legislativo.

Enquanto isso, ao que parece, o Departamento Administrativo do Serviço Público examinava o caso, procurando dar-lhe uma solução prática, em termos que concretizassem as situações ali definidas, resguardadas e asseguradas, e com o propósito de não invadir atribuições do Parlamento.

De fato, a prova desse asserto ressuma clara das sugestões feitas ao Senhor Presidente da República que as aprovou, determinando a adoção das providências que se conhecem.

A nosso ver, em face de circunstâncias tais, agiu, bem e acertadamente, o Poder Executivo, atendo-se à letra da norma, sem restrições nem excessos.

Que, em lei complementar, lhe dê o Poder Legislativo maior amplitude de aplicação, o que, aliás, nos parece viável e convincente. O inciso em si mesmo contém maior complexidade, dada à vinculação de seu enunciado a princípios outros reguladores de direito e vantagens iminentes à indicação ali deixada pela Constituinte.

Senão vejamos.

III

Diz o artigo 2 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 18 de setembro de 1946:

"Os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e Municípios, que contem, pelo menos, cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data da promulgação deste Ato; e os atuais extranumerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação, serão equiparados aos funcionários para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias". (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 18-9-46, art. 34).

"O disposto neste artigo não se aplica:

I — aos que exerçam interinamente cargo vitalício, como tais considerados na Constituição;

II — aos que exerçam cargos para cujo provimento se tenha aberto concurso, com inscrições encerradas na data deste Ato;

III — aos que tenham sido inabilitados em concurso para o cargo exercido". (§ único do art. 23 cit.).

À vista, realmente, um preceito cheio de eficácia e de imperatividade cheio; um preceito auto-

aplicável, cuja autoridade, força, valor, energia e expressividade senão discutem nem disfarçam, se não obliquam nem tergiversam. Um preceito que por si mesmo vale; um preceito constitucional, pelo menos, por afinidade.

Não se trata, pois, de dispositivo de lei comum, de lei ordinária subordinada a regulamento que a desdobre, distenda, desenvolva, elucide, aclare, explique, inteire e complete. Absolutamente, não é este o caso.

À frente estamos de uma disposição de imediata exequibilidade e de conseqüências também imediatas, indeclináveis e necessárias. À mão temos uma norme que germinada nasceu com os seus próprios efeitos; um dispositivo que unido surgiu aos fins que lhe formam o conteúdo orgânico; uma regra que emergiu vinculada a objetivos que em si mesmo encerram o germe fecundante dos direitos ali outorgados e assegurados. Depara-se-nos uma prescrição de essência igual à essência mesma das que o contexto integram do nosso Estatuto Básico, da mesma substância, celularmente idêntica, molecularmente igual. Motivos determinantes, propósitos visados, fins previstos e efeitos correlativos, razão de ser, alcance e extensibilidade, tudo prima pela concomitância de ideiação, simultaneidade de resolução e coincidência de aplicação prática.

Ali, um preceito que fixa uma época; uma norma que conceitua uma situação jurídica; um cânone que um estado de direito define líquido e certo; um mandamento que à mostra põe as linhas mestras estruturais do Estado; uma disposição que o sentido exalça dos novos rumos do regime instituído; um dispositivo que a concepção enobrece da democracia emoldurada no salutar axioma da igualdade de todos perante a lei.

Gramaticalmente explícita, literalmente correta e tecnicamente perfeita, destaca-se a regra pela propriedade dos termos que a constituem, distingue-se pela inteireza das expressões que a configuram, e avulta pela segurança das frases que a compõem. E' toda ela clareza e perspicuidade.

Integrante de um ato, da mesma data, apendicular à Constituição de 1946, o artigo 23, de que se trata, tem igual força e essência igual a dos que do contexto constam da Carta Política a que está vinculado; coparticipa da natureza peculiar

a cânones semelhantes, eis que provindos de fonte igual e de igual origem.

Inadmissível, pois, sofismá-lo, visto que vale pelo que nêle se contém e declara. Palavras supérfluas, expressões ociosas e frases sobejas, nenhuma ali existe; omissão de vocábulos é falta de que se não ressurte. Não há, portanto, o que se lhe tirar nem pôr, o que se lhe suprimir nem subentender.

Torna-se desnecessária, conseqüentemente, maior meditação sobre sua objetividade. Dispensável se torna recorrer à lição de Herculano de Freitas, professor da Faculdade de Direito de São Paulo, de que

"a interpretação muda a força dos textos sob a permanência da forma". (Anais da Rev. vol. 1, páginas 303).

E dispensável se torna, porque a impecabilidade da forma do dispositivo traduz a força e o vigor revela do próprio conteúdo.

Para bem compreendê-lo, portanto, não se faz mister percuciência de observação nem audácia de exegese; não se requer acuidade de espírito nem temeridade de assêrtos; não se pedem excepcionais poderes de perceptibilidade nem que sobrepaire à mente regiões abstrates ou se detenha em abstratas concepções. Tudo ali é claro, escorreito, diáfano, inacessível à confusão imune à chicana e impermeável à sofistaria.

Ao intérprete, por conseguinte, não se exigem profundas noções idiomáticas e maiores conhecimentos de hermenêutica. Bastar-lhe-á pequena dose de senso comum para se não tresmalhar em divagações intempestivas; algo de senso prático para se não emaranhar nas teias de falsa ilustração; um pouquinho de senso jurídico para se não enredar no labirinto de abstrusa ciência; requícios de visão intelectual para se não perder em devesas de apressuradas conjecturas, em dévios caminhos de vagas induções, ou no cipoal de deduções errôneas e descabidas.

Impõe-se, precisamente, conter a expansão de teorias enfáticas e cavilosas, fugir a demasias doutrinárias, evitar a impertinência de alegações, empecer a inconseqüência de assertivas, obstar a desvirtuação de conceitos e estorvar o desnaturamento do dispositivo.

Realmente, a melhor interpretação será, sempre, a que se harmonize com o sentido da própria lei; a sua melhor exegese, a que se compadeça com o momento de sua aplicabilidade; a sua melhor inteligência, a que se ajuste à sua razão de ser; o melhor modo de entender o dispositivo será o que se justaponha à sua terminologia, sem apêgo, entretanto, à sua literalidade, que o espírito (intorpece) aturde a mente e obnubila a consciência, precipitando conclusões disparatadas; o melhor processo, o mais acertado de o compreender e aplicar será o que, colocando-o em frente a outros, o faça ressaltar seus fins, evidenciar seus objetivos, e corresponder, com exatidão, ao seu alcance; será o que consulte os interesses em jogo, cujo conjunto forma o interesse de todos, o interesse coletivo, o interesse geral, o interesse público.

Na verdade, normas outras existem a que se liga a de que se trata, normas que a esclarecem. A proposição de uma, por conseguinte, há de acomodar-se à significação das demais, à essência das suas co-irmãs, à objetividade das suas congêneres, à realidade, portanto, da que então se interpreta.

Não haverá, pois, desprezá-las, sem sacrifício da expressão intrínseca da norma em exame; não haverá dissociá-las, sem prejuízo do objeto da regra que se aprecia; não haverá deixá-las à margem, sem esterilizar a disposição em causa, sem torná-la inútil, inexpressiva, inócua, inane, vazia e sem sentido.

Lado a lado, convém fixar que não há ali qualquer inovação; nada ali existe que surpresa cause e estranheza provoque, sobressalto ou estremeção.

E' que não surgiu o preceito por obra e graça do acaso, por efeito de sentimentalismo piegas, ou por inspiração de favor ou complacência do constituinte. Não foi produto de esforço clandestino, nem de trabalho em bastidores desenvolvido pelos interessados. Ideiou-o o elevado grau de sensibilidade sócio-político e ditou-o sutilíssimo poder de perspicácia e de percepção do mais alto órgão político nacional. Veio, naturalmente, como imperativo de justiça e de equidade.

De fato, o dispositivo em aprêço traduziu a média da opinião pública. Resultou de circunstâncias de ordem geral. Refletiu o meio ambiente. Concretizou uma situação debuxada a medo

por leis anteriores. Deu forma, apenas, a direitos e vantagens atribuídos, uns, e omitidos, outros, mas imanes todos ao pessoal extranumerário. Informou-os, dando-lhes verdadeira significação.

Consciente ou inconscientemente, involuntária ou deliberadamente, pouco importa, havia-os plasmado a legislação subsequente ao decreto-lei número 240, de 1938.

Circunstâncias diversas conspiravam a modificar aquêle estado de cousas, substituindo-o por um regime compatível com a realidade dos fatos. Conspiravam estes para uma solução ajustável ao bom senso. Tudo conspirava contra aquêle atentado ao espírito de equidade, apanágio das boas decisões, característico das decisões justas, sábias, respeitáveis e inspiradas nos princípios da Moral. Tudo estava a demonstrar a injustiça de tratamento diferentemente dispensado a servidores sujeitos, como os demais, a igual disciplina, obrigados a iguais trabalhos dentro de igual horário.

Realmente, imensa era a cota de deveres que então se impunha ao pessoal extranumerário e nenhuma a soma de direitos que se lhe reconhecia; grande, a série de restrições, e nula a de reconhecimento ou simples concessão de vantagens.

Uma solução, por conseguinte, premia de equilíbrio, aparente pelo menos, entre as duas situações materialmente idênticas. Uma solução equitativa, correspondente a similitude de condições de trabalho. Diversidade havia, manifesta e evidentemente criada por aquêle decreto-lei.

Deu-a, claudicante, o próprio Governo que, no exercício de sua função, legislativa, cederá assim, e afinal, a pressão de forças imponderáveis da Justiça Social.

Foi, pois, a êsse tempo que emergiu o diploma legal n.º 5.175, de 1943, e denunciou a insustentabilidade do regime imposto pelo seu ancestral de 1938, e, mais, do excessivo rigor de sua aplicação, sempre escravizado à literalidade dos seus dispositivos e obediente ao arcáico princípio — *verbis legis tenaciter inhaerendum*.

Providencialmente, mediante normas especiais, algumas vantagens, até então privativas do funcionalismo, foram outorgadas aqueloutros servidores.

Apesar disso, permaneceu flagrante a desigualdade. Deu-se-lhes direito a aposentadoria com

inexplicáveis e injustas restrições, como se idênticos não fôsem os motivos determinantes da medida: — invalidez real ou ficta; reconheceu-se-lhes, por igual, a vantagem de determinados tipos de licenças, negando-se-lhes outros. Quanto à estabilidade e à disponibilidade, a omissão foi expressa.

O caminho, entretanto, estava aberto, as bases estavam lançadas, as muralhas da intolerância e da desigualdade de tratamento, cediam às investidas do bom senso, do senso de direito, dos princípios de justiça imanentes à natureza das coisas.

Veio, pois, naturalmente, o preceito contido no mencionado artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 1946, e deu solução ao caso dos extranumerários.

Manifesta, como dissemos, a diferença entre a situação anterior e a atual, entre a até então vigente e a que estabeleceu.

Na verdade, não se propôs, apenas, modificá-la, atenuá-la, melhorá-la. Antes, pelo contrário, atribuiu uns e ampliou outros direitos e vantagens, assegurando-os nos limites das constituições passadas e da vigente.

E não há nisso inovação qualquer, mas, simplesmente, o reajustamento de determinados servidores nos quadros da Administração Pública. O referido preceito lhes não concedeu qualquer privilégio, mas, puramente, os considerou estáveis e lhes deu direito à disponibilidade nos casos previstos em lei, colocando-os ao nível dos funcionários e sujeitando-os a todas as disposições estatutárias. Ali, como se vê, estava a diferença que não era aparente, mas bem profunda. O artigo 23, citado, criou neste particular, verdadeira incompatibilidade e evidente contradição ou antinomia entre a lei anterior e a Constituição vigente.

Remediou, não resta dúvida, um mal que se tornava tradicional, reparou um erro, compensou uma lesão. Criou novo regime para o pessoal extranumerário. Quis, e quer, que desapareça a diferença até então existente. A equiparação tem este sentido.

Disse-o bem o Senhor Diretor da Divisão do Pessoal do Departamento Administrativo do Serviço Público:

“O art. 23 do mencionado Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 18-9-46, “para efeito de esta-

bilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias”, equiparou aos funcionários os extranumerários que, àquele tempo, exerciam “função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação”.

Já o dissemos, em parecer, no processo número 9.053/47 do D.A.S.P.:

“Equiparar é igualar uma coisa a outra, comparando-as entre si; é compará-las uma à outra, igualando-as; é pô-las em paralelo. Tratando-se de pessoas, é estabelecer que de iguais direitos gozem, colocando-as em plano idêntico no que se refere à sorte e à condição, é reconhecer-lhe igualdade de situação de tratamento e de destino”.

Ainda, do mesmo parecer:

“E” incontroverso, portanto, que a estabilidade nasce dum fato, qual seja o implemento de tempo de exercício em cargo ou função pública. Será de dois ou de cinco anos o respectivo prazo, ou período, conforme a nomeação, ou a admissão, tenha sido feita em virtude de concurso, ou prova de habilitação, ou independentemente dessa exigência.

Onde e quando, por conseguinte, apareça preenchido e comprovado na forma por que a lei o estabelece, aí estará constituída a situação jurídica prevista e dêle decorrente; situação que ao abrigo ficará de prescrições legais ulteriores. Pura e simples aplicação da regra que as relações preside de causa é efeito.

Tudo assenta nessa base, nisto se alicerça e, com maioria de razão, quando, expressamente, o dispuser a lei, ou, como se vê, lhe atribuir essa finalidade.

A aquisição de estabilidade, nos termos estatutários (art. 191 do E.F.), estava condicionada a prévio biênio de exercício, quando nomeado em virtude de concurso, e a um decênio, nos demais casos.

Lado a lado, preceito de lei havia que considerava orgânica a instabilidade do extranumerário no serviço público (Dec.-Lei n.º 240, de 1938; Dec.-Lei n.º 5.175, de 1943), ainda que admitido a vista de prova de habilitação. Seu tempo de exercício, qualquer que fôsse o montante, lhe não afastava o estigma da precariedade. Aí estava, em última análise, o traço diferencial de um e outro funcionário e extranumerário. Traço específico ou, mais propriamente, único.

Estabilidade é direito de permanecer o funcionário no serviço público, de que somente poderá ser demitido mediante processo administrativo em que se lhe tenha assegurado ampla defesa, nos precisos termos do n.º II do art. 189 da Constituição. A estabilidade é, destarte, a fonte primordial dos direitos de que são titulares os funcionários.

Considerando estável o extranumerário que satisfizer determinadas condições, a Constituição colocou-o em plano igual ao do funcionário público.

Com efeito, não há em nosso direito administrativo senão uma espécie de estabilidade, uma única, de um só sentido, duma só significação.

Equiparando-o ao funcionário, para esse efeito, sob a égide opôs do art. 188 da Constituição. Fê-lo aquele preceito subordinado a aquisição do direito ao fator tempo e ao exercício de função permanente.

VI

Tempo de exercício é tudo para o servidor. Estrutura-se à proporção que os dias passam de trabalho realizado.

Trata-se, portanto, de funcionário interinamente provido em cargo público, ou de extranumerário admitido em função, se ao respectivo exercício tais requisitos não faltam, também lhe não faltará, absolutamente, esse caráter. O traço diferencial reside, apenas, no modo de ingresso no serviço. O tempo de exercício, este, é da mesma natureza; reduz-se a dias de trabalho.

O tempo de exercício ou de serviço, de extranumerário, nos termos do Estatuto, somente era computado para fins de aposentadoria e disponibilidade em cargo público. Não havia por que se lhe reconhecer outro feito.

VII

In genere, função é a atividade que desenvolve um ser, visando a determinado fim. Função, consequentemente, é movimento. Na hipótese em apêço, à atividade desenvolvida pelo Estado, mediante agentes próprios, com o objetivo de realizar serviços públicos.

O Estado, todo ele, é atividade e movimento em benefício coletivo; é, todo ele, atribuições, poderes, faculdades e funções exercidas num incessante esforço de preencher os fins a que visa, fins que lhe constituem a razão existencial, fins que o corporificam.

Desempenhando atividades que lhe são imanescentes, realiza serviços que lhe são peculiares. Realiza-os em várias direções e nos múltiplos setores do governo e da Administração em que se distribui e nos quais lhe cumpre intervir e, de fato, intervém. Exerce funções mediante órgãos diversos em que se divide e subdivide; exerce-as, por esse meio, utilizando-se de agentes que admite aos seus serviços.

Permanente, que é por sua natureza, o Estado, via de regra, impregna, dêsse caráter, tôdas as suas manifestações.

Em linhas gerais, pois, toda função pública é permanente. Pode o não ser o modo de provê-la, emprestando, assim, certa feição de transitoriedade ao exercício do respectivo ocupante. Especificadamente, o caráter permanente está em relação direta com a necessidade dos serviços que se objetivam realizar. A prova disto emerge da continuidade e não raro, da iteratividade dos atos constitutivos da mesma função.

Função permanente é função estável, duradoura, constante. Permanência é condição do que está sempre em ação, em movimento, do que se conserva em atividade. O próprio vocábulo o demonstra à evidência. Realmente, *per* prefixo latino, significa movimento que se opera; *ma-*

nere quer dizer ficar. A continuação de atos orgânicos da função torna-a permanente; a continuidade do serviço, ou serviços, que lhe constituem o objeto, fixa-lhe a extensão no tempo e no espaço.

Todavia, se dificuldades ocorrem em lhe situar o caráter, solução prática será confrontá-la com outras integrantes de cargos públicos criados por lei. A identidade, semelhança ou mera analogia existente entre estas e aquela é bem um ponto de partida para mais seguro exame da espécie.

De fato, será permanente a função que corresponda, ou tenha correspondido, em qualquer tempo, sob igual ou diferente denominação, a cargo público de qualquer dos quadros da Administração permanentes ou suplementares. "E" que a denominação dêsses mesmos quadros absolutamente não afetará a natureza do cargo nem das funções que, por seu caráter, passaram a integrar os respectivos cargos públicos.

Cargo público, como se sabe, é conjunto de atribuições e de funções, ou seja, de competência e atividade. Estas o vivificam, aquelas lhes traçam os limites de ação, de movimento. Todo cargo público é estável, permanente. Esta sua qualidade, entretanto, é menos originária que, propriamente, reflexa. Permanentes, duradouras, constantes são as funções que lhe formam o conteúdo. E essa propriedade pode existir, e, na verdade, existe, esteja ou não integrada em cargo público".

VIII

Afirmou, ainda, aquele Diretor:

"O referido art. 23 enunciou, simplesmente, direitos e vantagens independentes entre si, silenciando sobre outros, bem como sobre concessões, virtualmente, compreendidas no âmbito da estabilidade, da aposentadoria e da disponibilidade".

E tem razão o ilustre Chefe.

Leia-se, com a devida atenção, o mencionado artigo 23, e verificar-se-á que só um objetivo o inspirou: — o de elevar à condição de funcionários públicos efetivos e estáveis e integrar, de vez, nos quadros de pessoal da Administração do Estado, os interinos e extranumerários a que se referiu.

Efetivando os interinos, deu-lhes, desde logo, estabilidade; equiparando os extranumerários aos funcionários, colocou-os em plano igual ao daqueles outros.

Não se argumente, quanto a êstes, que, fazendo-o para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias, os excluiu do gozo dos demais direitos, vantagens e concessões.

Na verdade, puramente enunciativa, neste particular, se apresenta a indicação ali deixada. Não

há no citado preceito discriminação, taxativa. A aludida norma, já o dissemos, tem sentido amplo.

Sua finalidade foi incluir interinos e extranumerários, todos êles, nos quadros permanentes do funcionalismo, em atenção ao tempo de serviço prestado, excetuando, com absoluta clareza, quantos não possuem os requisitos ali estabelecidos.

E fê-lo com propriedade de expressões, median-te norma “gramaticalmente explícita, literalmente correta e tènicamente perfeita”.

Assim é que, referindo-se a interinos, os declarou, “automàticamente efetivados”. De fato, a mudança de um para outro estado, da interinidade para a permanência, sòmente dêsse modo se realiza, sòmente se dá pela efetivação ou efetividade.

Declarando-os “efetivados”, usou, portanto, de terminologia própria, exata, adequada, peculiar. Tudo aí estaria, e está, compreendido, eis que pertenciam já aos quadros da Administração Pública. Efetivados, seriam conseguinte e concomitantemente estáveis, *ex-vi* do quinquênio de exercício que no mesmo ato se lhes exige.

No que concerne aos extranumerários, por igual, considerou o preceito sua situação do ponto de vista de sua permanência nos referidos quadros.

Declarando efetivos aquêles e estáveis êstou-tros, tomou como centro de irradiação sua estada e sua passagem pelo Serviço Público; situou-os, uns e outros, em pleno exercício dos respectivos cargos e funções que ocupavam. E, dentro dêsse critério, em relação ao extranumerário, fixou, simples e enunciativamente, os motivos legais originários, as causas principais constitutivas mesmo, e determinantes de seu afastamento provisório: — aposentadoria, licença, disponibilidade e férias. tudo, como se sabe, subordinado a prévio exercício.

Ingresso e afastamento definitivo por efeito de exoneração ou demissão lhe não constituíram objeto.

Assegurou-lhes, portanto, e nestes têrmos, tudo que pressupõe ou subentende exercício, ou que dêste decorre: — vencimento ou remuneração, gratificações, diárias, promoções, transferência, remoção, assistência, etc., tudo nos estritos moldes estatutários, ou seja, na forma por que se reconhece e assegura ou concede ao funcionário efetivo, a que foram e ficaram equiparados.

Licença é afastamento do exercício, com direito a vencimento ou remuneração total ou parcial; férias, também, forma legal constituem de inatividade, como, porém, se em exercício estivesse o servidor.

A gratificação de função, na sistemática estatutária, está vinculada à proscrição legal do serviço gratuito.

Lado a lado, convenha-se em que estável é o funcionário que, sòmente mediante prévio processo administrativo, poderá ser demitido. E sabido é que a demissão *juris ordine non servato*, acarreta e legitima a reintegração.

A aposentadoria, por sua vez, admite, como corolário, a possibilidade de reversão; a disponibilidade em si mesma encerra a obrigatoriedade de aproveitamento.

Perlustre-se, pois, o Estatuto dos Funcionários, na parte atinente a modos de provimento, exclusiva a nomeação, e na relativa a direitos, vantagens e concessões, e concluir-se-á que, considerando o servidor em atividade, como, quanto ao extranumerário, o fêz o artigo 23, citado, tudo que se lhe assegura, ou se lhe dá, tem como ponto de partida o exercício, fonte, ou elemento básico, da estabilidade, da aposentadoria, da disponibilidade, da licença e das férias.

Declarando-o equiparado ao funcionário para tais efeitos, o mencionado preceito elevou, pois e irrestritamente, o extranumerário à condição daqueloutro.

Porque interessantes e oportunas, permitimo-nos transcrever *ipsis literis* o douto parecer do referido Senhor Diretor da Divisão de Pessoal do D.A.S.P.:

“Na verdade, a estabilidade pressupõe efetividade, nos têrmos do disposto no art. 188, incisos I e II, da Constituição referida.

Estável, como foi declarado, é necessariamente, efetivo o extranumerário, eis que, nos têrmos do aludido artigo, a estabilidade sòmente se reconhece a funcionário efetivo, como, aliás, já o disse, em douto parecer, o Senhor Consultor Geral da República.

Paralelamente, a estabilidade assegurada ao extranumerário amparado pelo referido art. 23, dá direito a reintegração, se ilegalmente demitido, na forma do que estabelece o inciso II do art. 189 da mesma Constituição.

Prima facie a estabilidade interessa aos demais direitos e vantagens reconhecidas ao funcionário público. *Prima facie*, repete-se, porque, em última análise, sòmente a disponibilidade depende, hoje, de prévia aquisição daquele

direito, ex-vi do disposto no art. 189, parágrafo único, da citada Constituição.

E' que, a época da promulgação da Carta Política vigente e do seu Ato Adicional, contrário era o princípio dominante, como se vê do disposto no n.º II do art. 193 do Estatuto dos Funcionários.

Por sua vez, no setor federal, a aposentadoria não presuppõe estabilidade a vista, não só dos motivos que a determinam, possíveis a qualquer momento na vida do funcionário, como também, em face do art. 192 da Constituição aludida.

Da aposentadoria decorre, necessariamente, direito à reversão nos moldes previstos no Estatuto dos Funcionários.

Tão pouco, licenças e férias, no estado da legislação em vigor, estão subordinadas àquela exigência ou condição, isto é, a estabilidade.

A expressão — licença —, que do dispositivo consta, abrange tôdas as respectivas modalidades indicadas no capítulo VII do Título II do mesmo Estatuto.

A disponibilidade defere-lhe direito a posterior aproveitamento, que é "obrigatório", na conformidade do mandamento constitucional exarado no parágrafo único do art. 189.

A remoção é deslocamento de pessoal e, por isto mesmo, interessa mais diretamente a administração pública.

A permuta é ao mesmo tempo modalidade de transferência e de remoção.

A readmissão é, realmente, condicionada menos ao pedido do interessado, do que à conveniência do seu reingresso no Serviço Público, eis que sua autorização é deixada ao mito do Governo. Equivale a nova nomeação.

Promoção é acesso a classe imediatamente superior, ou seja a maior vencimento.

Registe-se que sob denominação diversa, mas equivalente, a promoção aparece na lei orgânica do extranumerário sob o rótulo de "melhoria de salário" (Arts. 44 e 45 do D.L. 5.175, de 1943), o que também se dá com a transferência, a readmissão e a reversão (Arts. 46 e 57 do D.L. cit.).

Não se compreende, entretanto, que, por ter sido equiparado ao funcionário, sobre alguns aspectos, aliás de maior relevância, continui o extranumerário sujeito a duas leis ou estatutos que se tocam, mas não se justapõem, dadas às restrições de uma em face da outra legislação.

E' lógica, portanto, a prevalência do Estatuto dos Funcionários, aos quais foram os extranumerários equiparados. E isto é tanto certo, quanto é evidente que se trata, apenas, de diferença de formalidades, em frente à importância e alta significação jurídica dos direitos literalmente indicados e implicitamente abrangidos pela equiparação feita.

Por outro lado, é preciso convir em que a equiparação foi feita na base do ingresso, mediante prova de habilitação, ou na de exercício de função permanente.

Quase simplesmente nominal a diferença entre prova de habilitação e concurso. Ambos são meios de seleção. E' certo que se não confundem, mas também é evidente que entre uma e outro há perfeita analogia.

Por sua vez, o caráter permanente da função, tal como é entendido na própria Circular da Secretaria da Presidência da República, *verbis*:

"Corresponde aos trabalhos que lhe vem sendo (extranumerário), iterativamente, atribuídos, em face dos realizados por funcionários dos quadros permanentes ou suplementares dos vários órgãos da administração pública..." "Considera-se permanente a função pública exercida pelo extranumerário-mensalista; e a que, por sua denominação, igual ou mesmo diversa, corresponder a cargo público integrante de qualquer dos quadros do funcionalismo da União;

a) a que, por sua denominação, igual ou mesmo função pública exercida pelo extranumerário-mensalista, e

b) a que obrigue a execução de serviços iguais ou semelhantes aos exigidos de funcionários públicos".

Corroborar tal situação a Exposição de Motivos dirigida ao Governo, a qual, assim, coloca o extranumerário de que se trata no mesmo nível do funcionário.

O caráter permanente da função é fixado, como se vê, pela identidade de trabalho cometido a um e a outro — funcionário e extranumerário.

Consequentemente, onde há igualdade de trabalho impõe-se igualdade de retribuição, legitimando-se, pois, o oportuno reajustamento dos respectivos salários aos vencimentos dos cargos de carreira correspondentes as funções e séries funcionais respectivas, bem como, onde couber, aos cargos isolados de provimento efetivo.

A função gratificada, meio de provimento de cargo público, "é a instituída em lei para atender a encargos de chefia e outros que não justifiquem a criação de cargo" (Art. 185 do E.F.).

Como é sabido, já a exerce o extranumerário, negando-se-lhe, apenas, pagamento da respectiva retribuição, com fundamento no dispositivo contido no art. 43 do Decreto-lei n.º 240, de 4-2-38.

Em face, porém, da equiparação feita pelo mencionado art. 23, e, considerando-se que a profissionalização do serviço público proscreveu, em absoluto, o serviço gratuito, não se justifica que ao extranumerário beneficiado por aquele preceito e, assim elevado a condição de efetivo, se lhe não restribuam trabalhos que se lhe atribuem ou exigem.

Não importará isto em revogação do aludido art. 53 do D.L. 240, de 1938. Este permanecerá vigente em relação aos excuídos do benefício outorgado, visto que nenhuma alteração sofreram em sua condição jurídica definida em lei orgânica e especial".

Este, a nosso ver, o sentido exato, a inteligência fiel, a interpretação perfeita e o entendimento sem restrições nem ampliações do art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 18 de setembro de 1946.

PENSAMENTO ALIENÍGENA

Tributação e rendas federais

WILLIAM BENNETT MUNRO, 1875-

Dada a grande influência que vem exercendo nos altos dirigentes de nosso sistema fazendário o livro de William Bennett Munro — The Government of The United States — temos o prazer de apresentar hoje um de seus capítulos que versa sobre a tributação federal naquele país.

Discorre o tratadista fluentemente sobre os princípios essenciais à tributação em moldes econômicos, segundo a clássica orientação da máxima conveniência social.

Dêsse modo, legando ao governo uma finalidade fiscal e outra reguladora, Bennett Munro desenvolve um magistral estudo sobre o sistema tributário norte-americano, demonstrando-se no exame percuçiente da atualidade econômico-financeira dos principais impostos da grande nação de Roosevelt. (N. R.)

VECTIGALIA nervi sunt reipublicae. — Os impostos são a coluna vertebral da República.

Que o poder de tributar traga consigo o poder de destruir; que o poder de destruir possa derrotar e inutilizar o poder de criar; que exista uma repugnância plena de outorgar a um governo o poder de controlar as medidas constitucionais de outro, que com despeito a essas mesmas medidas é declarado supremo sobre aquêle que exercer o contrôle; são proposições que não podem ser negadas. — Presidente da Suprema Côrte dos Estados Unidos, Marshall, no caso *McCulloch v. Maryland* (1819).

O PRIMEIRO DE TODOS OS PODERES GOVERNAMENTAIS

Tendo examinado os poderes gerais do Congresso, e explicada a base sobre a qual os mesmos repousam, cabe agora examinar os mais im-

portantes desses poderes, um por um, a fim de ver como são exercidos. O primeiro em importância entre eles é o poder de tributar. E' este um poder indispensável que todo o governo efetivo deve possuir, pois nenhum governo pode funcionar à base de contribuições voluntárias. O governo deve ter autoridade para compelir as contribuições de seu povo, em outras palavras, para impôr tributações.

DEFINIÇÃO DO IMPÔSTO

O impôsto pode ser definido como um ônus ou contribuição imposta por uma autoridade legislativa sobre pessoas ou propriedade, para levantar dinheiro para fins públicos. A tributação, portanto, é simplesmente a exação da propriedade privada para uso público nas condições determinadas por lei. A única diferença entre os impostos modernos e as execuções predatórias das épocas tirânicas, é que os impostos modernos são *cobrados do povo por ato dos seus próprios representantes* e de acôrdo com certos principios que visam assegurar um ajustamento equitativo do encargo.

PRINCÍPIOS ESSENCIAIS DE UM BOM IMPÔSTO

Há quase 150 anos o maior dos tratadistas de economia política, Adam Smith, estabeleceu quatro regras ou cânones que devem ser observados no lançamento de impostos, e essas regras apesar das grandes modificações tanto nas condições econômicas como nas condições políticas, reconhecem-se como sãs hoje em dia. Os cânones de Smith sobre a tributação podem ser sumariados do modo seguinte: que o povo deve ser tributado de acôrdo com a capacidade de sua tributação; que os impostos devem ser certos e não arbitrários; que os impostos devem ser lançados na época e da maneira suscetíveis de serem mais convenientes para o contribuinte pagá-los; e finalmen-

te, que os impostos devem ser de fácil e econômica arrecadação (1). Um bom sistema de tributação deve conformar-se a êstes quatro princípios.

OS IMPOSTOS SÃO : 1.º COMPULSÓRIOS

Os impostos diferenciam-se da maioria dos outros pagamentos sobre dois respeitos : Primeiro, por serem compulsórios. Ninguém é obrigado a pagar juros, aluguel, salários ou preços, se não quiser fazê-lo; mas o pagamento de impostos não é o resultado de nenhuma negociação. Os impostos são arrecadados sem referência à iniciativa dos indivíduos sobre os quais recaem, exceto, naturalmente, no que diz respeito à influência que os votos dêsses indivíduos possa ter na determinação da política tributária geral do governo.

2.º O IMPÔSTO É ARRECADADO SEM REFERÊNCIA AOS SERVIÇOS PRESTADOS

Segundo, os impostos não são ajustados à quantidade de serviço prestado. O homem que percorrer 100 milhas de estrada de ferro, paga o duplo do que anda somente metade dessa distância, porque êle recebe o duplo do serviço pelo seu dinheiro. Mas o homem que paga 1000 dólares de impôsto necessariamente não recebe o dôbro de benefícios do governo em comparação com o que paga somente 100 dólares.

A BASE DA TRIBUTAÇÃO É O BENEFÍCIO INDIVIDUAL

Quase todos os pagamentos que fazemos guardam proporção com os benefícios que recebemos. A grande exceção é o pagamento de impostos. Os que pagam muito poucos impostos, quer direta, quer indiretamente, às vezes recebem uma grande compensação na forma de serviço público. Tome-mos, por exemplo, os impostos que mantêm as escolas públicas. O fato de um homem rico não ter filhos, ou enviar os seus filhos a uma escola particular, não o libera da obrigação de pagar a sua quota integral do custo da educação pública à comunidade. Por outro lado, o homem cuja contribuição em impostos é muito pequena, poderá enviar uma dúzia de filhos, um após outro, às escolas sem nenhuma despesa extra.

(1) The Wealth of Nations, Livro V, cap. ii., pt. ii.

PORQUE OS IMPOSTOS NÃO PODEM SER AJUSTADOS AOS BENEFÍCIOS

Não seria possível basear a tributação nos benefícios individuais porque não há meio de conhecer quanta vantagem cada indivíduo recebe do trabalho do governo. Alguns indivíduos obtêm mais vantagens do que outros em consequência da manutenção da lei e da ordem, ou todos têm a mesma vantagem? Quem tira o maior proveito da limpeza das ruas, os que dirigem os seus automóveis ou os que moram à frente das estradas? Os impostos não podem ser ajustados ao serviço, mas mesmo que o pudessem, não seria sábio fazê-lo. O interesse geral exige que cada um goze os benefícios da defesa nacional, da proteção policial, da educação pública e das medidas sanitárias, quer possas quer não possa pagá-las. Assim, os impostos são arrecadados para pagar êsses serviços, lançando o maior encargo sobre os que parecem mais capazes de suportá-lo.

CLASSIFICAÇÃO DOS IMPOSTOS — 1. DE ACÔRDO COM AS FINALIDADES FISCAL E REGULADORA

Existem impostos de várias espécies que podem ser classificados de vários modos. De acôrdo com a sua finalidade os impostos podem ser designados fiscais ou reguladores. Os primeiros são cobrados exclusivamente para o fim de prover à receita, enquanto que os últimos visam proporcionar os reajustamentos sociais ou econômicos. Incidentalmente, produzem renda, mas não é êste o seu único fim. O impôsto sobre a propriedade é o melhor exemplo do impôsto puramente fiscal, ao passo que uma tarifa protetora é de caráter regulador destinada a desenvolver a indústria nacional. As sobretaxas sobre grandes rendimentos, e os impostos pesados sobre heranças, também são reguladores no sentido de visarem reduzir as fortunas infladas (2). A tributação pode naturalmente ao mesmo tempo ser fiscal e reguladora e a maior parte dos impostos são de ambas as espécies até certo ponto.

(2) Em 1935 o Presidente Franklin Roosevelt pediu ao Congresso que impusesse impostos extremamente pesados sobre grandes rendimentos e sobre grandes heranças para promover uma melhor distribuição da riqueza.

Êle não fez referência aos aspectos fazendários de sua proposta.

2. DE ACÔRDO COM A INCIDÊNCIA: DIRETA E INDIRETA

Outra classificação de impostos é baseada na sua pressuposta incidência ou no seu alcance final. Os impostos diretos, tais como os que recaem sobre a terra, sobre as urnas (registos eleitorais), são supostos recair finalmente sobre aqueles que os pagam. Mas os impostos indiretos, como os direitos alfandegários, os impostos sobre vendas e os impostos de consumo sobre bebidas e fumo, recaem sobre o importador, fabricante ou o comerciante, com a esperança de serem transferidos para os ombros do consumidor final. Estas suposições, contudo, nem sempre estão de acordo com os fatos. Mesmo os impostos diretos são ocasionalmente transferidos, ao passo que os impostos indiretos, em certas circunstâncias, podem ficar ao cargo da pessoa da qual forem cobrados. Por essa razão a classificação de todos os impostos em duas categorias, direta e indireta, não é satisfatória. Mas na elaboração das leis tributárias esta distinção entre impostos diretos e indiretos tem exercido considerável influência.

3. DE ACÔRDO COM O ASSUNTO

Os principais impostos cobrados nos Estados Unidos hoje em dia pela Nação, pelos Estados, ou pelas Municipalidades, tanto fiscais como reguladores, diretos ou indiretos, são: 1.º Impostos sobre a propriedade; 2.º Impostos sobre taxas, sobre os rendimentos líquidos de pessoas físicas ou jurídicas; 3.º Impostos sobre o capital-ações de sociedade anônimas; 4.º Impostos sobre heranças; 5.º Impostos de consumo sobre bebidas alcoólicas, fumo e vários outros artigos de luxo; 6.º Direitos de importação para consumo; 7.º Impostos sobre as folhas de pagamento relativamente ao seguro social; 8.º Impostos sobre negócios; 9.º Impostos de selo sobre documentos legais; 10.º Impostos sobre a venda de ações em bolsa; 11.º Impostos de franquia sobre utilidade públicas; 12.º Impostos sobre as vendas; 13.º Impostos sobre a gasolina; 14.º Impostos sobre partilhas e desmembramento; 15.º Imposto de registo eleitoral sobre pessoas. O governo nacional tem poderes para arrecadar impostos sobre todas estas formas, mas há mais de 60 anos não tem utilizado a primeira e a última, ambas as quais (sendo impostos indi-

retos) têm sido divididas entre os Estados de acordo com as suas respectivas populações, como o exige a Constituição. Em outras palavras, esses impostos têm que ser cobrados sobre a população e não sobre a riqueza, o que os tornaria as mais impopulares das contribuições.

LIMITAÇÃO AO PODER DE TRIBUTAR DO CONGRESSO — 1.º OS IMPOSTOS DEVEM SER COBRADOS PARA O FIM PÚBLICO

A Constituição também restringe o poder de tributar do governo nacional de muitos outros modos. Por exemplo, limita os fins para os quais os impostos podem ser lançados. O Congresso não pode impor nenhum tributo exceto "para pagar as dívidas prover à defesa comum e o bem geral dos Estados Unidos". Isto na verdade não é uma limitação rigorosa pois o termo "bem geral" é muito amplo. Esta cláusula do bem geral na Constituição, aliás, é comumente mal entendida. Ouve-se a gente dizer de vez em quando que o Congresso deveria fazer isto ou aquilo em cumprimento "da cláusula reativa ao bem geral contida na Constituição". Mas esta cláusula não confere poder, limita o poder do Congresso. (3). A Constituição não confere ao Congresso o poder para fazer coisa alguma, mas simplesmente restringe o seu poder de tributar (4).

A CLÁUSULA "DO BEM GERAL"

A questão do que seja a finalidade "para o bem geral" tem-se apresentado sob várias formas aos tribunais para interpretarem. Podem os impostos ser lançados para pagar liberalidades feitas aos plantadores de beterraba para a produção do açúcar ou de outra qualquer comodidade que o Congresso queira estimular? Pode o Congresso levantar dinheiro mediante tributação para cons-

(3) "Tem-se preconizado e problemado que o poder de lançar e cobrar impostos, direitos, contribuições e impostos de consumo, para pagar dívidas e para prover à defesa comum e o bem geral dos Estados Unidos, implica uma comissão ilimitada para exercer todos os poderes que se podem considerar necessários à defesa comum e ao bem geral. Não se poderia dar maior prova da precariedade sob a qual estes escritores elaboram as suas objeções, do que de se rebaixarem a uma interpretação errônea". The Federalist, No. 41.

(4) Para o argumento contrário vide James F. Lawson, The General Welfare Clause (Washington, 1934).

truir obras de irrigação em um só Estado, ou para ajudar uma cidade a celebrar o seu centenário, ou para coadjuvar algum distrito de país que tenha sofrido o fracasso de uma colheita? Os tribunais nesta matéria têm opinado que os benefícios de ordem privada incinditários, ou as vantagens regionais, não excluem a finalidade principal de ser para o bem público. Por outro lado, os impostos sobre o beneficiamento de produtos, que forem criados pelo Congresso de acordo com os dispositivos da lei do ajustamento agrícola (1933) representavam uma ampliação radical do dispositivo do bem geral. A lei não previa a eventualidade dessas taxas de beneficiamento de serem consolidadas à receita geral para serem destinadas às verbas que o Congresso determinasse, mas definitivamente destinava a venda de tais taxas ao pagamento a fazendeiros que concordassem com as restrições feitas a seus produtos. A Suprema Corte em 1936, julgou inconstitucional a lei de ajustamento agrícola porque essa lei não representava um simples exercício do poder de tributar e de gastar para o bem geral, mas constituía um estratagema para controlar a produção agrícola através de um plano regulador que era voluntário na forma, porém coercitivo de fato. A Constituição não dá ao Congresso o direito de regular a agricultura. Essa jurisdição compete aos Estados individualmente de acordo com os seus poderes residuais.

2. OS IMPOSTOS DEVEM SER UNIFORMES

Em segundo lugar a Constituição exige que todos os direitos alfandegários, impostos e tributos de consumo lançados sob a autoridade do Congresso, sejam uniformes em todo o território dos Estados Unidos. Isto não significa, porém, que todos os Estados devam contribuir igualmente. O Congresso no exercício de sua discreção pode ajustar o encargo da tributação nacional, de modo que uma maior quantia recaia sobre uma certa área ou seção da população do que sobre outra, ou de modo que uma classe seja mais tributada do que outra. O imposto sobre transferência de ações não é nulo por falta de uniformidade, se bem que essas transações ocorram nas grandes cidades e não nos distritos rurais. A uniformidade, de acordo com o sentido da expressão na Constituição, quer dizer que o imposto deve aplicar-se com igual peso onde quer que o sujeito da tribu-

tação se encontre. Por exemplo, o imposto sobre imigrantes estrangeiros foi considerado uniforme apesar do fato de mais de 95% de sua arrecadação ser cobrada no porto de Nova York. Por outro lado não seria uniforme um imposto que estabelecesse discriminação entre as mesmas coisas em diferentes lugares do país; por exemplo, se cobrados sobre heranças à razão de 10% em alguns Estados, e de 20% noutros. Mas o imposto pode ser cobrado à base de diferentes taxas sobre heranças de diversas grandezas. A exigência da uniformidade é geográfica e não evita a imposição de taxas progressivas ou graduadas sobre heranças, rendimentos ou lucros.

IGUALDADE ENTRE OS PORTOS DE ENTRADA

A regra concorrente à uniformidade geográfica é corroborada por outra cláusula da Constituição que veda a preferência por qualquer regulamento do comércio ou a arrecadação de impostos aos portos de um Estado em detrimento dos portos de outro Estado. Esta cláusula exige que os direitos alfandegários sobre qualquer espécie de comodidades sejam arrecadados à mesma taxa em todos os portos de entrada. E não é só isto, os processos para determinar as avaliações para o pagamento de direitos, devem ser os mesmos.

3. NENHUM IMPOSTO É COBRADO SOBRE EXPORTAÇÕES

Uma terceira limitação sobre o poder tributário do Congresso é a que se refere às exportações e às tarifas (alfandegárias) internas. "Nenhum imposto ou direito — declara a Constituição. — será aplicado aos artigos exportados de qualquer Estado. Isto se refere não só, como as palavras parecem implicar, aos artigos exportados de um para outro Estado da União, mas inclui os artigos exportados de qualquer Estado da União para um país estrangeiro. Portanto é vedado ao Congresso taxar as exportações dos Estados Unidos aos países estrangeiros. Ele só pode tributar as importações. A restrição contra os Estados é ainda mais rígida, porque um Estado não pode, sem o consentimento do Congresso, criar impostos quer

sobre as suas importações, quer sobre as suas exportações, em circunstância alguma (5).

ESTÃO INCLUÍDAS AS POSSESSÕES INSULARES

A este respeito, as possessões insulares não incorporadas dos Estados Unidos, Porto Rico e Filipinas, não têm sido consideradas Estados nem território estrangeiro, logo o comércio entre os Estados Unidos e estas ilhas pode ser submetido a direitos alfandegários pelo Congresso. De igual modo a exigências de que todos os impostos sejam uniformes nos Estados Unidos, não se aplica às ilhas. Quanto a Hawaí e o Alaska, por outro lado, têm sido considerados territórios incorporados, portanto ficam submetidos à mesma regra a que estão sujeitos os Estados com respeito aos direitos alfandegários e à uniformidade da tributação.

RAZÃO DESSA REGRA

A proibição de qualquer impôsto sobre as exportações foi um dos compromissos da Constituição. Foi uma concessão aos Estados Sulistas, que em 1787 eram grandes exportadores de arroz, tabaco e outros produtos agrícolas. A corrente noção econômica daquela época era que os direitos de exportação sempre recaíssem sobre o exportador, ao passo que os de importação recaíssem sobre o consumidor. Portanto, os delegados Sulistas opuseram-se com firmeza contra o direito do Congresso em taxar as exportações, porque esse tributo recairia inteiramente sobre os plantadores, e afinal, venceram. Sob certos respeitos, contudo, esta restrição foi infeliz. Ela privou o Congresso de um meio de diminuir a exaustão dos recursos naturais. As exportações de madeira elevando-se a muitos milhões por ano, continuaram isentas de tributação. Convém, entretanto, notar que a proibição de taxar as exportações não restringe o direito do Congresso de regular o comércio de exportação de qualquer outro modo razoável, exceto a tributação. Nem isenta as mercadorias do paga-

mento dos impostos internos comuns, pelo fato de serem fabricadas para exportação.

NENHUMA RESTRIÇÃO SOBRE O PODER DE TAXAR IMPORTAÇÕES

Com referência aos direitos de importação, o Congresso tem plenos poderes. Pode lançar direitos de importação de qualquer espécie e as taxas que determinar, naturalmente desde que as taxas sejam uniformes em todos os portos norte americanos pelos quais entrarem as mercadorias. Este poder de tributar as importações tem sido usado continuamente pelo Congresso, como todos sabem, desde o estabelecimento da República. Nos dias prístinos o fim principal da tarifa de importação era prover receita e só incidentalmente, proteger a indústria americana. Mas no correr do tempo foi invertida essa ordem. A tarifa tornou-se primariamente um instrumento de proteção e somente num sentido secundário, um meio de prover receita ao governo nacional.

4. OS IMPOSTOS DIRETOS DEVEM SER DISTRIBUÍDOS

Uma quarta limitação constitucional ao poder tributário do Congresso, é a que diz respeito à imposição de impostos diretos. E' impressão de todos que o governo nacional não pode taxar a propriedade imóvel, devendo deixar esta fonte de receita aos Estados e às municipalidades. Não há base para essa impressão. O Congresso tem o poder de lançar impostos diretos, quando julgá-los convenientes, mas a importância total da arrecadação dos impostos diretos devem ser divididos entre os diversos Estados de acôrdo com os seus respectivos números (população) contando-se o número total de pessoas em cada Estado, excluindo-se os índios não tributados". Em outras palavras, o Congresso deve primeiramente fixar a quantia específica a ser arrecadada, e depois distribuir para cada Estado a quota que lhe couber de acôrdo com a sua população — e não de acôrdo com a sua fortuna, o seu rendimento ou a sua área territorial. E' este um dispositivo da primitiva Constituição, que foi de certo modo modificada pela décima-quarta emenda (6).

(5) "Nenhum Estado poderá, sem o consentimento do Congresso, criar quaisquer impostos ou direitos sobre importações ou exportações, salvo o que possa ser absolutamente necessário para a execução de suas leis de inspeção: e o produto líquido de todos os direitos e impostos estabelecidos por qualquer Estado sobre importações ou exportações, será destinado ao uso do Tesouro dos Estados Unidos, e tôdas esas leis ficarão sujeitas à revisão e ao contrôlo do Congresso" (Art. I, Seção 10, Par. 2).

(6) Em 1813, 1815 e 1816 os impostos diretos eram lançados para cobrir as despesas da guerra com a Inglaterra e eram divididos entre os Estados. Em 1861 foi feito um levantamento de 20.000.000 de dólares de modo similar pelo Congresso, e dividido, mas os Estados do Sul

Mas quais são os impostos "diretos" que devem ser distribuídos por entre os diversos Estados? Na época em que a Constituição foi adotada considerava-se fora de dúvida que os únicos impostos diretos eram os impostos de registro eleitoral e o tributo sobre a propriedade. Todas as outras espécies de impostos eram considerados indiretos. E somente alguns anos depois da Constituição entrar em vigor é que a Suprema Corte afirmou esta noção em uma decisão que declarou não ser imposto direto um tributo sobre veículos; que os impostos de registro eleitoral e os impostos sobre terras eram as únicas formas de tributação direta; enquanto que todos os demais impostos estavam incluídos na frase genérica "impostos, direitos e tributos de consumo". Três dos juizes que ouviram os argumentos neste caso tinham sido membros da convenção constitucional. O Congresso mais tarde lançou impostos sobre a circulação bancária, receita de companhias de seguro e sobre heranças; mas não os distribuiu por entre os Estados e a Suprema Corte decidiu que nenhum deles era imposto direto, nem precisava ser distribuído.

A CONTROVÉRSIA SOBRE OS IMPOSTOS DE RENDAS. OS SEUS VÁRIOS ESTÁGIOS

Finalmente, em 1862 sob a pressão das pesadas exigências de receita para a guerra, o Congresso lançou impostos sobre as rendas sem dividir a arrecadação total por entre os Estados de acordo com a população de cada um. Então, pela primeira vez, foi levantada a questão: se o imposto de renda era ou não imposto direto. Depois de revisar a sua atitude nas decisões anteriores, a Suprema Corte resolveu que o imposto de renda não era tributo direto e mais uma vez declarou categoricamente que os impostos de registro eleitoral e o tributo sobre propriedade imobiliária eram os únicos impostos diretos de acordo com a Constituição. Esta decisão, contudo, não foi dada durante muitos anos após a passagem da lei que criou os impostos sobre a renda, a qual neste ínterim fôra revogada pelo Congresso.

Esta decisão, inequívoca como era, poderia considerar-se como resolvendo para sempre a matéria, mas 30 anos depois a questão foi revivida, — e desta vez a resposta foi diferente. O Congresso em 1864 sentiu a necessidade urgente de dinheiro. Mediante recomendação de certos representantes dos Estados agrícolas que então tinham nas mãos a balança do poder, o Congresso passou uma nova lei de imposto de renda, estabelecendo um lançamento de 2% sobre todas as rendas acima de \$4.000, fôsse qual fôsse a sua fonte. Esta lei foi logo atacada sob o fundamento de que tributava a renda que provém de terras que era de fato um imposto sobre a própria terra e portanto um tributo direto. A Suprema Corte, depois de duas sessões, manteve esta alegação sob o fundamento de que o imposto sobre o rendimento de terras não pode ser distinguido do imposto sobre a própria terra, sendo este último reconhecido um imposto direto. Como um imposto sobre a terra portanto, devia ser distribuído e a lei de 1894 foi declarada inconstitucional por não tê-lo feito. Assim, por uma pequena maioria em que quatro entre nove juizes divergiram, o tribunal reformou a sua decisão sobre a lei de 1862 (7).

Esta decisão era muito impopular e levantou uma tempestade de desaprovação. A Suprema Corte foi diminuída no conceito que merecia nas regiões agrícolas considerada uma aliada dos interesses endinheirados. Teve início um movimento para remediar a situação por meio de uma emenda constitucional, mas não foi senão depois de 1913 que esta agitação triunfou. Nesse ano um número suficiente de Estados deu o seu apoio à XVI emenda que declarava que "o Congresso terá o poder de impor e cobrar impostos sobre as rendas seja qual fôr a fonte de que forem derivados, sem distribuí-los por entre os Estados e sem relação a qualquer censo ou população". Pouco depois da adoção da emenda XVI, um novo imposto federal sobre a renda foi lançado, e esse tributo que é atualmente cobrado diretamente pelas autoridades federais, produz uma quota considerável da receita nacional. Convém considerar que esta emenda não dispensa nenhum imposto direto, a

recusaram-se a pagar e o Congresso consequentemente restituiu as quantias que tinham contribuído. Desde 1861 nenhuma tentativa de derrame em impostos diretos foi feita pelo Congresso.

(7) Uma maioria de juizes também declarou que a lei do imposto de renda era inconstitucional por outros motivos, e.g., porque tributava os rendimentos das apólices emitidas pelos Estados e pelas municipalidades.

não ser o imposto de renda, da necessidade de sua arrecadação proporcional entre os Estados. O imposto de terras e prédios, se o Congresso algum dia resolver novamente estabelecê-lo, estaria ainda sujeito à exigência primitiva.

O poder do Congresso de cobrar impostos sobre rendas, sem divisão proporcional entre os Estados, está hoje fora de questão, mas isto não quer dizer que de hoje em diante não se poderá considerar inconstitucional um imposto de renda. Esse tributo poderá ser atacado sob outro fundamento. A Constituição prevê, por exemplo, que os salários dos juizes "não serão diminuídos durante a sua permanência em seus cargos" e concede proteção algo similar ao salário do Presidente. A XVI emenda, permitindo ao Congresso tributar rendimentos "de qualquer origem" sobrepõe-se ao dispositivo anterior? Não, pois a Suprema Corte decidiu que o imposto sobre a renda do juiz federal é uma diminuição do seu salário e portanto não é permissível. Em outras palavras, aquele tribunal assumiu a atitude de que a emenda XVI não confere ao Congresso o poder de tributar qualquer pessoa ou qualquer coisa que não poderia tributar antes de 1913, mas simplesmente aboliu a necessidade do rateio dos impostos de renda por entre os Estados.

LIMITAÇÕES IMPLÍCITAS

Tôdas as limitações precedentes, quanto à finalidade e aos métodos de tributação nacional são expressamente prescritas na Constituição. Mas além daquelas existe uma limitação implícita, oriunda da própria natureza da União Federal, limitação essa que é considerada essencial para assegurar a liberdade de ação dos governos estaduais. Se os Estados precisam ser protegidos quanto ao pleno gozo dos poderes que lhe são reservados, ao Congresso não deve ser permitido obstruir-lhes a maquinária governamental taxando-a a ponto de paralisá-la. Porquanto, admitir desde logo que o Congresso possa tributar o mecanismo pelo qual o Estado realiza as suas funções, estabelecida ficaria a supremacia do Congresso sobre os Estados. Se ao Congresso, por exemplo, não agradar a prática da eleição dos juizes estaduais, poderia impôr um pesado tributo sobre os salários de todos esses funcionários e assim livrar-se deles — do mesmo modo como o

Congresso já eliminou a emissão de papel-moeda pelos bancos estaduais, impondo-lhes uma tributação elevada.

Há mais de 100 anos, porém, quando surgiu um caso dessa espécie, a Suprema Corte decidiu que nenhum Estado poderia taxar as agências da administração federal, como sejam, os correios, as alfândegas, as notas de bancos nacionais, ou os salários dos funcionários federais. Esta decisão foi baseada no princípio de que vários Estados se tivessem autoridade de tributar o mecanismo do governo federal, teriam o poder de paralisar as suas rodas. Mas a lógica exige que este princípio se aplique de parte a parte e os tribunais tem decidido em inúmeras ocasiões que o Congresso não pode tributar os salários dos funcionários estaduais ou municipais, nem tampouco os rendimentos provenientes de apólices da dívida pública estadual ou municipal. E' por essa razão que um professor numa universidade estadual não paga imposto de renda sobre o seu salário, pois ele é tecnicamente um funcionário do Estado, ao passo que os professores de instituições educacionais privadas estão sujeitos ao imposto pois que são classificados na categoria de empregados particulares. Se, entretanto, um Estado ou uma municipalidade empenhar-se nalgum empreendimento lucrativo, por exemplo, um dispensário de bebidas alcoólicas, os tribunais decidiram que esse estabelecimento pode ser taxado pelo governo federal como qualquer outro ramo de negócios privados. E aqueles que auferirem um rendimento de obras públicas realizadas sob contrato com os Estados ou municipalidades, não têm o direito a nenhuma isenção.

O princípio que nega aos Estados o direito de taxar o rendimento derivado de títulos da dívida pública federal (inclusive apólices da corporação dos proprietários do lar, apólices dos bancos de empréstimo à lavoura e outras agências federais) bem como a doutrina oposta que nega ao Congresso o poder de tributar rendimentos e apólices estaduais ou municipais — são duas proposições suplementares que criaram uma situação embaraçosa com respeito ao levantamento de receita para o Erário. Os inversores de capital têm a seu dispor bilhões de dólares de apólices livres de imposto em que empregar o seu dinheiro. Na prática quer isso dizer que a taxa dos impostos e das

sobre-taxas aplicadas aos rendimentos individuais não pode ser elevada acima de um certo ponto, porque os proprietários transfeririam os seus haveres, para apólices isentas de impôsto, a fim de fugir às taxas elevadas. Suponhamos, por exemplo, que uma pessoa tenha um rendimento de 100.000 dólares por ano de ações individuais e de apólices que lhe dão uma média de 5%. Se o governo aplicasse impostos e sobretaxas a esse rendimento na razão de 40%, o possuidor acharia vantajoso mudar as inversões para apólices livres de impostos, mesmo que essas rendessem apenas 3,5% ao ano. Uma séria inconveniência surge também do fato de serem as apólices isentas tão preferidas pelos inversores de capital, que encontram colocação, embora o juro seja pequeno. E isto estimula a subscrição popular mesmo ao ponto de desperdício. A situação deveria ser corrigida por uma emenda constitucional estipulando que o rendimento de tôdas as apólices governamentais dali por diante emitidas ficaria sujeito à tributação do mesmo modo como o rendimento proveniente de qualquer sociedade anônima.

ERROS POPULARES. 1. CONCERNENTE À DUPLA TRIBUTAÇÃO

Duas impressões tidas a respeito do poder tributário da Nação não tem base em lei. A primeira é a idéia de que a dupla tributação é inconstitucional. Em outras palavras, a noção de que a mesma cousa não possa ser taxadas duas vezes. Não há nada na Constituição dos Estados Unidos que proíba a dupla tributação; o mesmo rendimento pode ser tributado tanto pelo governo nacional como pelos governos estaduais. Assim também as heranças. Uma herança na verdade pode ser taxada três ou quatro vezes: pelo governo federal, pelo Estado em que vivia o *de cujus*, pelo Estado em que vivem os seus herdeiros e pelo Estado em que estiver situada a herança. Os impostos sobre gasolina são arrecadados ao mesmo tempo pelo governo nacional e pelos governos estaduais. A dupla e a tríplice tributação podem ser injustas ou ineptas; mas não são e nunca foram inconstitucionais.

2. TRIBUTAÇÃO E REPRESENTAÇÃO

A outra idéia generalizada mas errônea é que "não deve haver tributação sem representação".

Pode ser boa filosofia política, mas não tem validade como princípio jurídico. A Nação e os Estados podem taxar o povo sem dar-lhe o direito de representação; não há nada na Constituição que lh'os proíba. O povo do distrito de Colúmbia, por exemplo, está sujeito à tributação de igual modo como o resto do país, entretanto, não elege o seu prefeito e os seus vereadores, nem outros funcionários locais. Não são representados na Câmara dos Deputados, e não têm voz na eleição do Presidente. Há alguns anos a Suprema Côrte numa controvérsia sobre esta questão decidiu por unanimidade que o Congresso tem indubitavelmente o direito de tributar sem dar representação ao contribuinte.

COMO O CONGRESSO TEM EXERCIDO OS SEUS PODERES TRIBUTÁRIOS

Estes são, pois, os poderes tributários do Congresso estipulados na Constituição e interpretados pelos tribunais. Como têm sido exercidos esses poderes? Os redatores da Constituição pressupunham que o Congresso impusesse frequentemente impostos diretos e os lançasse proporcionalmente por entre os Estados, mas esta fonte de receita federal demonstrou ser insignificante durante os últimos 100 anos. O governo nacional tem confiado em tôdas as ocasiões para a obtenção da maior parte de sua receita nos impostos indiretos, especialmente os alfandegários, os de consumo, e mais recentemente os impostos sobre sociedades anônimas, os sobre a renda individual, heranças, e uma variedade de impostos diversos. Até a passagem do século XX as arrecadações dos direitos sobre a importação e os de consumo, formavam o fator mais importante da receita governamental. Desde 1909 no entanto os impostos sobre o capital-ações das sociedades anônimas começaram a figurar na receita e a partir de 1913 grandes aumentos da receita foram obtidos pelo impôsto de rendas sobre indivíduos. Em 1916, ano antes dos Estados Unidos entrarem na guerra, a receita nacional proveniente de impostos era de cerca de setecentos milhões para a qual os direitos alfandegários contribuíram com muito menos da metade.

IMPOSTOS DE GUERRA

Mas em 1917, quando os Estados Unidos declararam guerra ao governo alemão, a certeza de consideráveis despesas militares exigiu uma revisão geral das leis de impostos. Não se julgou convenientemente levantar todos os fundos necessários ao esforço de guerra por empréstimo. Portanto, o Congresso por uma série de medidas fiscais de guerra, não só ampliou e aumentou os impostos existentes, como recorreu a novas formas de tributação federal. Os impostos de consumo sobre o tabaco foram aumentados, e muitos novos itens foram incluídos nas rendas internas. Por exemplo, o imposto sobre telegramas, sobre bilhetes de estrada de ferro e passagens nos carros Pullman, sobre joias, sobre bebidas sem álcool, sobre a venda de automóveis, sobre certos papéis legais, etc. As taxas da tributação sobre sociedades anônimas e sobre rendimentos líquidos de indivíduos, foram muito aumentados. Arrecadou-se pela primeira vez na história dos Estados Unidos um imposto sobre lucros excedentes, i.e., sobre todos os lucros de negócios, acima de um certo ponto. Por estas várias medidas fiscais e receita normal da Nação multiplicou-se várias vezes.

Depois do fim da guerra alguns desses impostos (notavelmente os impostos sobre lucros excessivos) foram abolidos, outros (como os impostos sobre contribuições para clubes) foram mantidos. As taxas arrecadadas sobre os rendimentos líquidos de pessoas físicas também foram reduzidas mas tornaram a ser aumentadas. A guerra expande grandemente o orçamento de impostos de uma nação e quando termina o conflito, nunca a exigência se contrai às suas proporções anteriores. Há interesses em pagar a dívida de guerra, as pensões e a folha de pagamento aumentada pois milhares de empregados nomeados para cargos no governo durante a guerra tratam de manter as suas posições depois de cessarem as hostilidades. Isto também é verdade nas emergências em tempo de paz, como por exemplo uma depressão industrial. O dispêndio total não deve ser medido pelo seu custo enquanto durar a emergência.

Hoje em dia as arrecadações do governo nacional para os fins comuns de orçamento importam em mais do total de quatro bilhões de dólares por ano, ou sejam mais do que trinta dólares per

capita da população. Os direitos alfandegários produzem menos de 10% total. Os impostos internos sobre bebidas alcoólicas, tabaco, cigarros, charutos, cartas de jogo, máquinas fotográficas, armas de fogo, gasolina, entradas de teatro, contribuições para clubes, facilidades de viagem em carros Pullman, transferência de ações, etc., rendem uma fração consideravelmente maior. Os impostos e sobretaxas sobre rendimentos líquidos de pessoas físicas e jurídicas também constam um item lucrativo do lado da receita do orçamento nacional. O imposto sobre espólios ou sobre heranças produz muito, porém produz alguns anos mais do que noutros dependendo do número de grandes espólios tributáveis pelo falecimento dos proprietários. Deve-se também mencionar que os impostos internos são cobrados sobre certos produtos beneficiados no processo de sua fabricação, como meio de promover a conservação do solo pela restrição da produção agrícola. Finalmente o tesouro nacional recebe uma quantia considerável de receitas diversas a título de emolumentos: multas, penalidades, lucros sobre o cunho da moeda, dinheiros recebidos da renda ou do rendimento de terras do domínio da União, etc.

EXPANSÃO DO CAMPO DE TRIBUTAÇÃO FEDERAL

O grande alargamento da área de tributação federal ocorrido durante os recentes anos proporcionou tanto à Nação como aos Estados uma oportunidade para arrecadar uma grande parte de sua receita de outras fontes. Os poderes tributários dos Estados são claramente concorrentes com os do Senado, porque os Estados têm o direito de tributar quase tudo, exceto as importações, as exportações, os instrumentos do comércio interestadual e as agências do governo federal. Muitos Estados possuem impostos sobre heranças e impostos sobre os lucros de pessoas jurídicas, ao passo que muitos outros também criaram impostos sobre a renda de pessoas físicas. Alguns deles têm impostos sobre as vendas, que recaem sobre comodidades já sujeitas ao imposto de consumo federal. Na fixação das respectivas taxas de tributação, a Nação e os Estados não levam em consideração, cada qual, o que o outro faz. Cada qual considera apenas as suas próprias necessidades. É uma circunstância infeliz do ponto de vista do contribuinte porque o encargo cumu-

lativo recai sobre ele. A tributação da propriedade, dos rendimentos, das heranças e das vendas deveria ser planejada como um todo e não deveria ser relegada como refém às exigências dos governos em competição tributária. A competição tributária entre as diversas autoridades impositoras, em cada qual se esforça por arrecadar tudo quanto pode das mesmas fontes, pode ser feita na base de uma sã finança Pública.

TRIBUTAÇÃO FEDERAL COMO UM MEIO DE REAJUSTAMENTO ECONÔMICO

Mas a extensão da tributação federal não é devida inteiramente à necessidade de aumentar a receita. Alguns impostos federais, como o que recai sobre os espólios são destinados a promover uma mais ampla distribuição da riqueza da nação, tornado mais difícil a acumulação de grandes fortunas pela herança. O imposto de renda federal, com uma taxa que aumenta na proporção dos rendimentos, é também considerado como um meio de prestar serviço social, evitando a concentração da riqueza nas mãos de poucos. O imposto sobre gêneros beneficiados foi destinado a cobrar do consumidor de produtos agrícolas um preço mais alto pelo que ele compra e proporcionar ao fazendeiro um preço mais alto pelos seus produtos. Esse imposto não produz nenhuma renda líquida ao tesouro nacional. A tributação, em outras palavras, está se tornando não só um meio de obter dinheiro para o uso público, mas um meio de compeli a reconstrução econômica que o Congresso julga conveniente para a sociedade norte americana, como um todo.

O FUTURO DA TRIBUTAÇÃO NACIONAL

O futuro da tributação nacional merece uma palavra porque certos aspectos da política do Congresso neste campo agora estão se tornando a clareiros. Não é provável que os impostos de importação tornem a contribuição para a receita total como nos anos antes da guerra mundial. Os impostos internos indubitavelmente continuarão a ser cobrados, especialmente sobre os artigos de luxo. Se todos os indícios não errarem podem anteciper a continuidade da tributação pesada sobre os grandes rendimentos de pessoas físicas e sobre os lucros líquidos de pessoas jurídicas porque estes impostos são simpáticos ao povo que julgam não

ter que pagá-los. A imposição de um imposto sobre as vendas tem sido proposta, e esse imposto sem dúvida renderia uma grande soma, mesmo se fôsse arrecadado à base de uma taxa muito reduzida. A objeção contra um imposto de vendas é principalmente de ordem política. Este imposto é demasiadamente direto, demasiadamente quase universal, demasiadamente visível. Do que os eleitores gostam é de um imposto que pagam sem perceber que o estão pagando.

A NECESSIDADE DA EDUCAÇÃO DO POVO EM MATÉRIA FISCAL

Não existe assunto tão opaco para o espírito público do que as questões tributárias. Em nenhum outro se faz maior confusão. Milhões de americanos pensam que um imposto fica onde é lançado, e quando se cobra imposto sobre a propriedade o dinheiro sai do bolso do proprietário.

Em outras palavras, a maioria do público liga pouca atenção à "incidência" final ou o ponto último onde recai o imposto. Imaginam que quando se lança um imposto sobre as estradas de ferro os seus proprietários o pagam dos dividendos, e quando se taxa o rendimento de hipotecas é somente do dinheiro do prestador que sai o imposto. Quando se taxa uma casa de apartamentos a maioria dos inquilinos imaginam que o senhorio é que o paga e regozijam-se quando o imposto é aumentado porque pensam que é um castigo para o senhorio.

A INCIDÊNCIA DO IMPÔSTO

Não poderia haver nada mais afastado da sã economia do que a idéia de que os impostos ficam no local da incidência. Os proprietários de estradas de ferro, os banqueiros e os senhorios são, na mór parte, simples intermediários que pagam os impostos em primeiro lugar e depois cobram o dinheiro cada dólar pago ou mais, dos passageiros, dos embarcadores, dos prestadores, dos inquilinos e dos seus freguezes. Quase todos os impostos, seja qual for a sua natureza, *infiltram-se no custo de vida*. Quase não existe alguém que não pague imposto — de qualquer modo não existe o não-contribuinte fora das barras da prisão e dos asilos de mendicidade. Todos os que fumam pagam imposto. O que eles fumam é na realidade, e sobretudo, imposto e não cigarros, porque mais da metade do custo desta comodidade é usualmente formada pelo imposto de consumo

cobrado de Tio Sam e pelo impôsto de renda lançado pelo Estado.

UMA GRANDE ILUSÃO DO POVO AMERICANO

Um governo por si só não produz nenhum rendimento. O governo não ganha dinheiro, não poupa dinheiro, não inverte dinheiro, não acumula capital, não tem lucros, e não paga dividendos. O governo vive unicamente dos lucros de todo o país. O governo simplesmente toma para si uma parte do que os seus cidadãos ganharam e lhes dá em troca os serviços que êle julga que êles devem receber. Daí a loucura de deixar-nos iludir imaginando que os impostos provêm somente dos que estão bem na vida e não oneram o fazendeiro e o trabalhador. E' uma suprema loucura pensar assim porque 9/10 partes da nossa extravagância no governo é atribuído à ilusão popular de que a maioria do povo não tem que pagar as despesas do governo. Quem paga o impôsto sobre a gasolina, sobre as entradas de teatro, sobre a cerveja e sobre o vinho? Acaso o impôsto de consumo sobre o beneficaimento do trigo não entra no preço do pão? E acaso o impôsto de renda sobre os rendimentos do dentista não entram no preço de seus trabalhos? Quem pagará os impostos lançados sobre os lucros das sociedades anônimas industriais senão o povo que compra e consome os seus produtos? Essas questões deveriam ser simples mas se o eleitor médio perguntasse e respondesse por si próprio, haveria um interêsse generalizado na economia governamental.

ARRECADAÇÃO DA RECEITA

O trabalho de arrecadação da receita nacional está nas mãos do secretário do tesouro mas é realizado principalmente por dois agentes do seu ministério, a saber, pela divisão de direitos alfandegários e pelo serviço das rendas internas. Para a cobrança dos impostos sobre as importações o país é dividido em distritos aduaneiros, cada qual com um porto principal de entrada a cargo de um coletor ou coletor-adjunto de direitos. Para a arrecadação dos impostos internos o país é dividido em um maior número de áreas semelhantes, cada qual a cargo de um coletor. O trabalho dos coletores das rendas internas compreende não somente

a arrecadação dos impostos de consumo regulares, mas também a arrecadação dos impostos de renda e sobre as pessoas jurídicas. Os lançamentos dos impostos de renda de pessoas físicas e jurídicas depende em primeiro lugar de declarações juramentadas que devem ser apresentadas por tôdas as sociedades anônimas, outras sociedades, ou pessoas jurídicas sujeitos ao impôsto. Os rendimentos de sociedades anônimas comerciais ou de pessoas físicas, abaixo de uma certa importância estão isentos. Tôdas cobranças são enviadas ao tesouro geral dos Estados Unidos. As arrecadações aí são conservadas nas caixas fortes do tesouro em Washington, ou depositadas em bancos (especialmente nos bancos da reserva federal) até ser preciso dispor do dinheiro. Para habilitar-se como depositário de fundos do governo, um banco deve preencher certas condições estipuladas em lei.

CONTAS E AUDITORIAS

As contas de todos os funcionários que lidam com a cobrança da receita são auditoriadas regularmente por funcionários da contabilidade geral, conforme estabelecido pelos dispositivos da lei sobre a organização de orçamentos e contabilidade, de 1921, sob a chefia de um controlador geral. Êste funcionário é nomeado pelo presidente com a aprovação do Senado, por um termo de 15 anos. E' irremovível exceto por "impeachment" ou por uma resolução conjunta das duas casas do Congresso. A contabilidade geral é independente de todos os ministérios e responde somente ao Presidente, o que assegura a imparcialidade na execução do trabalho. O trabalho de auditoria, dispensa acrescentar, é de proporções enormes, porque quase todos os departamentos ou as repartições de todos os ministérios do governo recebem de alguma fonte — emolumentos, taxas sobre patentes, sobre registros de direitos eleitorais, sobre licenças para a navegação a vapor, multas dos tribunais federais, receita da venda de propriedade ou de mercadorias confiscadas, etc. À contabilidade geral, como adiantamento mostraremos, também é confiado o trabalho de auditoria de todos os pagamentos efetuados fora do território nacional.

A Fundação Brasil Central

PAULO OSÓRIO JORDÃO DE BRITO

A Revista do Serviço Público apresenta, na íntegra, o minucioso relatório elaborado pelo Engenheiro Paulo Osório Jordão de Brito de quando, na qualidade de membro da Comissão instituída pelo Sr. Presidente da República, a 30 de abril p. p., teve oportunidade de examinar a real situação da Fundação Brasil Central e manifestar-se sobre a conveniência da sua extinção, matença ou adoção de outra providência (N. R.)

Senhor Presidente:

A PRESENTO a seguir as impressões e principais sugestões que, depois de lidos os decretos, os relatórios e documentos que pude examinar referentes à Fundação Brasil Central dos entendimentos havidos com seu pessoal e da rápida visita aos locais em que se desenvolvem as suas atividades, me ocorrem fazer sobre essa instituição.

2. O Governo passado, muito justificadamente preocupado com o abandono em que estava sendo mantida a região central do Brasil, resolveu criar uma entidade capaz de promover o despertar dessa região.

3. Com essa patriótica finalidade foi instituída, de acordo com o Decreto-lei n.º 5.878 de 4 de outubro de 1943 a Fundação Brasil Central destinada a "desbravar e colonizar as zonas compreendidas nos altos rios Araguaia, Xingú e no Brasil Central e Ocidental".

4. A Fundação foi, portanto, originada com o objetivo principal de colonizar determinada região do País, desenvolvendo o desbravamento como fase preparatória.

5. O problema da colonização — mormente o em aprêço — comporta fases bem distintas que por si só representam tarefas árduas e laboriosas.

6. Colonizar a região distante, vasta e agressiva, entregue aos cuidados da Fundação, é obra

para uma ou mais gerações, trabalho difícil e ingrato que exigirá uma ação continuada. Será uma obra de sedimentação — comportando fases experimentais, — onde a tenacidade e o tempo serão os principais fatores de consolidação.

7. Quem se lança em um problema de tal envergadura, necessita, sobretudo, do conhecimento completo do terreno em que vai pisar; de suas possibilidades econômicas e de sua agressividade à ocupação pelo homem civilizado. Somente depois desses conhecimentos é que será permitido o ingresso na solução final do problema, isto é, o da colonização propriamente dita.

8. Na instalação do colono não poderá ser esquecido que o homem só se fixa à terra quando esta é por ele adaptada de qualquer forma ao seu tipo de labor e quando consegue remuneração para o produto de seu esforço. As atividades de construção civil ou de exploração de produtos extrativos não dão fixidez ao homem. E, o problema da colonização só é plenamente resolvido quando se consegue fixar o homem à terra, de forma a que ele venha a ser, economicamente, um elemento útil. Não podemos chamar de colono o homem que trabalha assalariado, sem vínculo que o prenda à terra, ou ao indivíduo que, abandonado à sua própria sorte, leva vida vegetativa e miserável. Como também não podemos considerar o índio, pelo menos por enquanto, como elemento colonizador, embora não possamos deixar de reconhecer o seu líquido direito sobre as terras que ocupa.

9. A obtenção do colono para essas regiões será tarefa das mais difíceis, porque este, devendo possuir grandes qualidades, será forçosamente recrutado entre as nossas desfalcadas populações do interior.

10. Conduzir, em breve, para essas regiões colonos estrangeiros, sem uma longa preparação do homem e da terra, seria o mesmo que transportar-

mos para aí, os campos de concentração dos deslocados da Europa.

11. Sendo as regiões cobertas de cerrado as de mais fácil ocupação, possuindo condições de salubridade razoáveis e de mais fácil acesso, a colonização pastoril será, por longo tempo, a naturalmente indicada.

12. Um problema, como sabemos, antes de procurarmos resolvê-lo, deve ser enunciado com clareza e os dados implicados em sua solução preparados e concatenados ordenadamente. Somente depois, devemos lançar à resolução do mesmo. Esse é o caminho direto e natural para resolver um problema — evoluindo etapa por etapa — e embora possa parecer mais demorado tem o mérito de conduzir quasi sempre a resultados verdadeiros.

13. Para um problema, porém, da natureza do que ora nos preocupa, um espírito mais ousado e empreendedor, com perfeita visão do grande conjunto, poderá inverter a macha da solução e, partindo desta, orientar a formação dos dados do problema, reajustando-os de forma a que a solução final seja a desejada, isto é, a de partida.

14. Parece-me que foi este o caminho escolhido pela Fundação, quando ergueu a cidade de Aragarças e projetou outros centros. É um critério respeitável, mas que exigirá grandes recursos. Insistir, portanto, nessa orientação, com a minguada de meios em que se encontra essa instituição, considero uma temeridade. Acho que a Fundação deverá retomar o problema que se propôs resolver, fazendo um perfeito exame da situação, abandonando ou parализando as atividades adiáveis, reduzindo os seus quadros e concentrando todos os esforços no que fôr mais aconselhável fazer progredir.

15. Antes de qualquer medida, porém, julgo indispensável uma perfeita definição das atividades da Fundação.

16. Conforme o decreto que criou essa instituição o principal objetivo a ela atribuído foi o da colonização de regiões interiores de nosso país.

17. Para alcançar esse objetivo, portanto caberia à Fundação desenvolver as seguintes etapas do problema:

1) reconhecimento completo de toda a região;

2) zoneamento da região com a indicação das atividades mais aconselháveis para cada zona e o plano para a futura ocupação gradativa das mesmas;

3) vias de comunicação;

4) seleção e instalação do colono;

5) estado sanitário;

6) assistência ao elemento humano até a sua perfeita integração no meio.

18. De uma forma ou de outra, com maior ou menor intensidade, todas essas fases do problema foram, até certo ponto, consideradas pela Fundação.

19. As duas primeiras etapas, de resultados mais mediatos e que poderão evoluir na medida dos recursos empregados são, a meu ver as que devem representar, por muito tempo, a principal preocupação. O reconhecimento dessas regiões inteiramente desconhecidas ou mal conhecidas, já é por si só uma obra grandiosa pela sua alta relevância para a nossa nacionalidade. Justificará qualquer sacrifício. Não é possível que continuemos a nos conformar com o desconhecimento completo de grande parte do nosso território.

20. Colonizar no momento, em larga escala ou mesmo em escala reduzida, as regiões que sobrevoamos é problema impraticável. O reconhecimento, porém, dessas regiões, em procura dos atrativos e recursos próprios que enchem e justifiquem um início de colonização, constitui problema que não pode ter a solução retardada por mais tempo. Nós brasileiros, para bem dizer, não possuímos o pleno direito de nos julgar donos de terras pouco ou nada conhecidas.

21. O trabalho da Fundação nesse sentido poderá ser da maior relevância e terá o mérito de promover a verdadeira posse dessas regiões que ainda continuam, em ser, no mesmo estado primitivo que por ocasião do descobrimento de nossa Pátria. Quando me refiro ao reconhecimento dessas terras, quero dizer um reconhecimento completo com dados topográficos, geográficos geológicos, conhecimento da flora e da fauna, e de todos os recursos que ela poderá oferecer ou negar.

22. O simples cruzamento — em um só sentido — dessas regiões, por uma bandeira, pouco poderá representar, apesar do sacrifício e devotamento de seus componentes.

23. Quero deixar fixada aqui, em poucas palavras, a impressão que me causou a Expedição Roncador-Xingú.

24. Os seus componentes são rapazes dignos de todos os louvores, de todo o respeito; considero-os verdadeiros heróis. Caso, entretanto, a orientação dada aos trabalhos dessa expedição não seja modificada, estou certo, todo o sacrifício, todo o heroísmo, todo o trabalho maravilhoso desenvolvido por esses rapazes será perdido e desaparecerá juntamente com a ocupação da picada pelo mato. A ausência absoluta de conforto, a má alimentação e a falta, junto à expedição, de um elemento coordenador, com pendores científicos e dotes pessoais para receber, atender e conduzir técnicos, cientistas, representantes de associações etc., cuja presença no terreno é indispensável ao verdadeiro reconhecimento, tornarão a Expedição Roncador-Xingú apenas uma grande aventura.

25. O ambiente atual da expedição segundo senti, não é propício à permanência de mais esses elementos de escol a que me referi.

26. O trabalho realizado pela Expedição é incontestavelmente grandioso, representa o esforço hercúleo de um punhado de bons brasileiros e de um modelar serviço de comunicações. Esse trabalho, porém, necessita ser completado, ampliado e publicado.

27. Os homens que encontramos desde Aragarças até o Alto Xingú nos deixaram a melhor das impressões.

28. Não me posso conformar com que o devotamento, abnegação, sacrifício de saúde desses rapazes e a obra por eles realizada, sejam abandonados e fiquem somente restritos à memória dos poucos que com eles privaram. Não resta, porém, a menor dúvida de que, se não houver um trabalho completando o muito que já foi feito, tudo passará e, essas regiões, como que se afastarão cada vez mais de nós. Uma obra dessa natureza uma vez que deu início deve ser completada, pois vale por um todo. Tem que ser levada avante com qualquer sacrifício e, o Convêrno Central não poderá negar recursos até vê-la concluída.

29. A Expedição Roncador-Xingú, integrada pelos elementos de observação a que aludí, terá que ser reformada, ampliada e multiplicada para o perfeito desempenho de sua alta finalidade.

30. De uma maneira geral colhi boa impressão da visita feita às obras realizadas pela Fundação.

31. A cidade de Aragarças está projetada segundo os conceitos modernos admitidos para cidades do interior. Sem grandes pretensões, o traçado das ruas e logradouros admite bastante amplitude, permitindo farta arborização, oferecendo conveniente localização para as residências de forma a apresentar um ambiente aprazível e acolhedor, propício à fundação de lares.

32. Embora julgue prematuro o desenvolvimento dado à construção dessa cidade, não posso deixar de considerar, sob o ponto de vista de obra, como um trabalho bem executado. Tudo é simples, o acabamento das construções é próprio ao ambiente rústico em que estas se desenvolvem. As construções já existentes, formam um conjunto uniforme, e esboçam a futura cidade em harmonia com a topografia da região. Não houve a preocupação dos efeitos causados por fachadas suntuosas ou exóticas e procurou-se o emprego sempre que possível, dos materiais da região.

33. A cidade, ainda muito em começo já oferece conforto, segurança e bem estar a seus habitantes.

34. Os serviços de iluminação elétrica, águas e esgotos, embora provisórios, são eficientes.

35. Para o fornecimento definitivo de luz e força, há o projeto completo de uma usina hidroelétrica com o aproveitamento da queda do córrego da Voadeira. Já se acham adquiridos ou encomendados grande parte dos materiais necessários à construção da Usina. Para a execução completa do projeto, porém, será necessário a construção de uma barragem de pêso, de alvenaria, obra muito dispendiosa.

36. O abastecimento de água definitivo segundo foi projetado, dependerá da disponibilidade de energia elétrica — que só se verificará com a instalação da Usina — para o bombeamento de água do rio Araguaia.

37. As águas servidas são esgotadas por meio de fossas.

38. Há comprado, para instalação na cidade, ligando os principais serviços, um centro automático para 30 telefones.

39. A olaria existente na cidade tem proporções exageradas para o consumo que esta possa dar

aos produtos cerâmicos. Houve, ao projetá-la, uma demasiada confiança no desenvolvimento da cidade.

* * *

40. O trecho de 110 quilômetros de estrada de rodagem que percorremos, de Caiapônia ao rio Piranhas, na estrada que liga essa localidade à Aragarças, satisfez-me plenamente. A estrada foi bem lançada no terreno e na sua construção não foram executados movimentos de terra além dos necessários ao oferecimento de uma via em boas condições par ao presente. O seu traçado e grade porém, dão a possibilidade da introdução de melhoramentos, quando o acréscimo de tráfego justifique essa medida.

41. A estrada tem largura suficiente para o cruzamento franco de dois veículos e, embora venha recebendo pouca conserva, está em boas condições de trânsito.

42. O caminhão em que viajamos manteve-se, quase sempre, em elevada velocidade, sem que sentíssemos grande desconforto.

43. As obras de arte definitivas, quase todas feitas de madeira, de execução simples, mas satisfatória, demonstram a preocupação louvável do emprêgo de recursos locais.

44. A ponte sobre o Rio Piranhas, com três vãos, construídas de vigas armadas, de madeira sobre pilares de alvenaria, encontra-se praticamente concluída. A eveução dessa obra deu boa impressão.

45. Havendo na região abundância de aroeira, todas as obras de arte definitivas são executadas com essa madeira, garantindo, portanto, uma vida longa.

46. No trecho percorrido encontramos uma ponte, algumas obras de arte e pequenos trechos por concluir, mas que não impossibilitavam o livre trânsito.

47. Percorremos, também, o trecho de estrada que liga a rodagem Caiapônia-Aragarças à Caieira. Essa via de comunicações tem condições inferiores à da estrada principal e ainda não está totalmente concluída, permitindo porém, a passagem.

48. A caieira que visitamos e o acampamento construído nas proximidades deixaram boa impressão pelo capricho com que as obras foram condu-

zidas, mas sob o ponto de vista da instalação propriamente dita, considero de proporções acima das necessárias. Julgo que uma instalação menor prestaria o mesmo serviço e com vantagens.

49. Do alto, vimos o trecho de estrada Aragarças-Vale dos Sonhos que depois de praticamente concluído foi grandemente danificado pela estação chuvosa.

* * *

50. As comunicações por via aérea — avião e rádio — oferecem um exemplo do muito que se pode obter com o pouco, quando há uma perfeita organização e boa vontade.

51. Os pilotos que arriscam a vida, cotidianamente, abastecendo as frentes põem bem a prova o espírito de disciplina, coragem e abnegação que possuem.

52. Os campos de pouso são convenientemente preparados, oferecendo segurança às operações de pouso e decolagem. As dificuldades encontradas para a construção dêses campos, o serviço que eles estão prestando e que poderão prestar, talvez para a própria aviação comercial, recomendam a conservação permanente dos mesmos. As obras realizadas pela Fundação impressionam sobretudo pelas dificuldades em que as mesmas se desenvolveram.

* * *

53. Sobre as atividades comerciais e industriais da Fundação, penso que deveriam receber uma orientação tal que, em futuro não muito distante, fôssem sendo transferidas a terceiros, ou transformadas em cooperativas.

* * *

54. A título de sugestão apresento algumas medidas que julgo oportunas.

1.º Estudo de um plano financeiro a ser adotado, de forma a restabelecer a economia da Fundação.

2.º Restrição, sempre crescente, das atividades comerciais e industriais da Fundação.

3.º Suspensão do início de novas construções na cidade de Aragarças. A terminação do Hotel, quase concluído e de alguns serviços públicos em andamento, apresentarão Aragarças com todos os requisitos necessários para desempenhar o papel de base ou entreposto para os serviços da Fundação na penetração pela bacia amazônica.

4.º Suspensão imediata de toda e qualquer nova obra em Chavantina. Esta Base como se encontra é mais do que suficiente para atender às suas finalidades.

5.º Revisão completa dos quadros da Fundação de forma a reduzir o pessoal em excesso com a nova orientação a ser imposta às suas atividades.

6.º Concentração de todos os esforços no reconhecimento da região confiada aos cuidados da Fundação.

7.º Terminação das pontes, obras de arte e dos trechos a construir na estrada Caiapônia-Aragarças.

8.º Havendo recursos, promover a continuação do preparo de vias de comunicação de superfície, conforme justifique o interesse da região ou centros a comunicar. Executando-se, com essa finalidade, a abertura de estradas, caminhos carroçáveis ou de tropas, melhoria de navegabilidade dos rios etc..

9.º Posse das terras pela ocupação pelo homem, quando possível.

10.º Recomendação ao Governo da inclusão no orçamento de uma verba destinada a fazer face às despesas com a Fundação Brasil Central em sua nova fase de vida. .

* * *

55. Julgo não ser descabido uma referência ao artigo 199 das Disposições Gerais da nossa Constituição. Esse artigo estabelece que "na execução do plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento de sua renda tributária".

56. A região sobre a qual a Fundação deverá promover o completo reconhecimento está locali-

zada na Amazônia. Ora, se de um momento para outro, um serviço a ser criado para dar cumprimento a determinação constitucional, receber, de início, avultada quantia para se organizar e empregar em prazo curto, nessa região adormecida — com zonas desconhecidas ou pouco conhecidas — encontrar-se-à forçosamente em grandes dificuldades.

57. O trabalho da Fundação, apresentando um reconhecimento completo de grande parte do campo em que se desenrolarão as atividades do referido serviço será uma contribuição valiosíssima.

58. Na regulamentação para o emprego dos recursos destinados a valorização econômica da Amazônia, a existência da Fundação não poderá ser esquecida. E' difícil de compreender que possam substituir duas entidades com caráter governamental, executando missão com finalidade semelhante no mesmo local. Será necessário unir os serviços ou orientá-los, de forma que os seus esforços conviriam ou se completem.

59. À Fundação, por exemplo, poderão ser atribuídas tarefas quase impossíveis para um órgão diretamente governamental, dados os regulamentos e códigos a observar.

* * *

Para terminar:

Aos dignos patrícios que encontrei semeados pelas regiões esquecidas do Brasil Central, prestando o máximo de seus esforços em prol do progresso de nossa Terra, simbolizados nas pessoas dos três irmãos Vilas Boas, rendo, com profundo respeito e admiração, as minhas sinceras homenagens.

Manutenção do D. S. P. do Estado da Bahia

(Relatório e voto do Deputado Amarílio Benjamin -- Comissão de Constituição e Justiça)

Assunto: Indicação do Deputado Carlos Aníbal, sugerindo a extinção do D. S. P.

Temos hoje o prazer de publicar, na íntegra, o relatório do deputado bahiano Amarílio Benjamin, de que resultou o pronunciamento da Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa daquele Estado favorável à manutenção do Departamento do Serviço Público.

Tal relatório destina-se principalmente aos outros Estados da União, onde as mesmas investidas contra os órgãos de Administração Geral possam, por ventura, surgir. (N. R.)

O DEPUTADO Carlos Aníbal, da bancada do Partido Trabalhista Brasileiro, requer à Mesa da Assembléia, ouvido o plenário, seja feito um apêlo ao Poder Executivo, no sentido de ser extinto o Departamento do Serviço Público (D. S. P.).

Assim requer o Deputado petebista pelas razões seguintes:

a) importar numa política anti-democrática e ser contrária às boas normas do direito administrativo a centralização dos serviços públicos;

b) haver o Governo Federal, pela fase de democratização nacional, que se atravessa, imposto restrições ao D.A.S.P.;

c) encontrar-se inoperante e desorganizado o funcionalismo estadual, devido à tutela do D.S.P.;

d) inexistir serviço de contabilidade no D.S.P., malgrado o grande movimento de dinheiro;

e) entravar o D.S.P. os serviços públicos, pela usurpação de variadas atribuições dos Secretários de Estado.

O assunto é relevante. E por si mesmo sugere inúmeras considerações. Vejamos:

1. Que é o D.S.P.? Essa primeira indagação tem seu esclarecimento na exposição de motivos do Decreto n.º 12.750, de 11-5-943, que reorganizou o Departamento do Serviço Público. Consta do n.º 13, expresamente: "E' já bem conhecida, entre nós, a distinção em dois grupos, das atividades administrativas: de um lado as que dizem respeito aos fins do Estado, diretamente ligadas às incumbências que lhe justificam a existência; de outro, as que servem de meios à execução daqueles fins. Os americanos denominam as primeiras de primárias ou funcionais e as segundas de institucionais ou "house-keepings". Na administração federal brasileira convencionou-se chamá-las, respectivamente, de atividades de administração específica e atividades de administração geral". É, não obstante, o n.º 15 o que dá o sentido exato da resposta: "Sendo as atividades de administração geral comuns a todos os órgãos, mas não ligadas, diretamente, aos seus objetivos capitais, impõe-se a sua centralização, num só órgão, pelos seguintes principais motivos: a) sendo de natureza diferente das diversas atividades específicas, exigem conhecimentos especializados e tratamento técnico próprio; b) conseqüentemente, a centralização permitirá maior economia e eficiência no trato das mesmas; c) possibilitar-se-á que os órgãos incumbidos das atividades específicas se dediquem, exclusivamente, às mesmas com evidentes vantagens para o rendimento do trabalho". O D.S.P. não centraliza os serviços públicos. Centraliza somente as atividades de administração geral, comuns a todos os órgãos do Estado. E' um órgão especial de controle e orientação dos meios de execução dos fins do Estado.

2. Na conformidade das leis de criação e reorganização existentes, o D.S.P., em dezembro de 1946, compreendia: diretor geral, conselho de administração, comissão de promoções, secretário,

consultoria jurídica, seção de administração, divisão de organização e orçamento, divisão do pessoal e divisão do material, com as seções correspondentes. Pela Constituição de 2 de agosto o D.S.P. perdeu a função relativa a orçamento, cujo preparo pertence à Secretaria da Fazenda. Antes, em consequência de reforma, já havia perdido a seção de assistência e a de contabilidade, passando os encargos destas a outras repartições do Estado, ligadas diretamente ao assunto. Portanto, o Departamento do Serviço Público, perfeitamente organizado, está funcionando e funcionando legalmente, desde quando, não sendo contrário à Constituição, tem sua existência justificada no princípio da continuidade da legislação ordinária.

3.. Mais demorada consideração pede o Departamento no que se refere aos seus objetivos. Tem como finalidades organizar e estudar os serviços públicos, traçar normas e regulamentos administrativos, estudar permanentemente o quadro único do funcionalismo estadual, selecionar os candidatos aos cargos públicos, promover o aperfeiçoamento dos servidores do Estado, agrupar o pessoal em carreiras e dirigir as promoções; adquirir o material necessário aos serviços públicos e fornecê-lo às repartições, fixar padrões de material e traçar normas para a boa aquisição, distribuição e guarda do mesmo. Resumidamente, isso é o que resulta da discriminação de competência constante do art. 2.º do Decreto-lei número 12.750 de 11 de maio de 1943.

4. Evidentemente, ninguém pode deixar de reconhecer que a orientação dada por um órgão único à técnica e marcha do serviço público, representa a melhor política administrativa. Uniformidade de estrutura, normas gerais, práticas e horários, assegurando ritmo constante e eficiência ao serviço. Também é certo ainda não se atingiu a desejada perfeição, pois todos proclamam: que os serviços devem adquirir mais e mais simplificação e presteza.

5. Quanto ao pessoal, é pacífico entre as nações civilizadas que o concurso é a forma mais democrática de admissão aos cargos do Estado. Passou definitivamente a concepção grosseira de Jackson: o espólio ao vencedor, tão em voga nos Estados Unidos do passado, e que hoje, mesmo entre nós, muita gente adotaria, com os melhores fundamentos indígenas; aliás, haja vista a recomendação do

sempre lembrado Quincas Borba. Também sem a menor dúvida se admite que, para o funcionário, a formação de um quadro único, contendo as diversas carreiras e cargos, é o sistema que mais serve aos seus interesses. Dêsse modo, são acessíveis a todos os empregos públicos; e todos, dentro deles, têm a possibilidade de subir pelo merecimento próprio; e subir, relativamente ligeiro, pelas oportunidades que se abrem, dentro e fora da sua repartição, vez que o quadro é um só. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, democracias insuspeitas, existem também órgãos especializados no trato do assunto: o "Civil Service" e a "Civil Service Commission", respectivamente. No Brasil, essa orientação de se entregar o controle do pessoal a serviço do Estado a um órgão próprio data de 1935, com a Lei n.º 284 de 28 de outubro, criando o Conselho do Serviço Público Civil, uma das sementes do D.A.S.P. e dos D.S.P. estaduais da atualidade. Reconhece-se, não obstante, que é preciso renovar a mentalidade do funcionalismo, criando-lhe sobretudo amor às funções e espontânea cordialidade para com o público, cercá-lo de maiores cuidados, como boa alimentação, tratamento de saúde adequado e férias em lugares próprios, exigir-lhe mais preparo e eficiência, estimular a aquisição de técnicos variados e por fim diminuir-se, sem prejuízo individual, o número de funcionários públicos, de modo que os serviços atinjam a desejada eficiência, com uma equipe eficiente. As falhas existentes, além dessas são conhecidas: funcionários em comissões, funcionários requisitados e funcionários à disposição dos gabinetes, a maioria ganhando dinheiro noutras fontes e mandando "para o inferno" o trabalho do Estado.

6. As regras modernas igualmente preconizam a escolha, compra, distribuição, padronização e guarda do material de que usa o Estado nos seus serviços, por um órgão próprio. As vantagens disso são visíveis: desembaraço de preocupação nessa parte às demais repartições, fixação de tipos mais convenientes ao trabalho, disposição imediata do material pela existência de depósito e economia, aquisição mais barata, devido ao volume das compras, da maioria do material empregado. Entre nós, o início da prática veio com o Decreto Federal n.º 562 de 31 de dezembro de 1935, instituindo a Comissão Permanente de Padronização, subordinada ao Presidente da República. Atualmente no

Estado da Bahia, tudo isso, salvo alguns órgãos que têm autonomia, está sob o controle do D. S. P. e obedece aos Decretos-leis ns. 12.756, de 20-5-43 — 12.841, de 29-7-43 — 28, de 21-9-43 e 12879, de 21-9-43. Há um engano generalizado, entretanto, que precisa ser desfeito. O D. S. P. adquire material por concorrência pública ou administrativa e por coleta de preços. Mas não pega em dinheiro, nem tem tezouraria. Paga por meio de cheques contra o Banco do Brasil, onde o Tesouro põe à sua disposição um "fundo" especial, renovado com o valor das requisições das diversas Secretarias à proporção que as mesmas são feitas. O interessante é que se as Secretarias forem além das verbas, que lhe competem, o serviço de registro do D. S. P. dá o sinal de alarme. Ora, o préstimo é dos melhores, portanto. A contabilidade do movimento é feita na Secretaria da Fazenda. Como em quaisquer trabalhos o objetivo é melhorar, também nesse setor ainda se pode ir adiante.

* * *

A exposição supra contém os fundamentos da rejeição do requerimento do Sr. Deputado Carlos Aníbal. O D. S. P. presta reais serviços ao Estado, dentro dos objetivos que lhe foram destinados. Agora, é conveniente um estudo comparativo entre a legislação que lhe serve de base e as Constituições vigentes na República e no Estado, para a sua perfeita integração nos princípios informativos do regime, valendo ainda a ação adaptativa como ensejo à introdução de elementos novos que permitam aos serviços públicos o que acima ficou apontado e o que os técnicos, em mais demorado exame, recomendem. Necessário, entretanto, ao D. S. P.,

mais do que tudo isso, é a compreensão do público, para o desaparecimento da má vontade geral. E a cooperação sincera dos funcionários e dos Secretários de Estado, a fim de que o Departamento do Serviço Público possa rolar em trilhos ajustados pelo bom entendimento.

Sala das Comissões, em ... de outubro de 1947.

* * *

Parecer publicado no Diário da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia em 5 de novembro de 1947.

DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

A Comissão de Constituição e Justiça, tendo em vista o Requerimento do Deputado Carlos Aníbal, decide, aceitando a preliminar levantada pelo Deputado Nelson Sampaio, que não é da competência do Executivo a extinção dos órgãos públicos ou cargos, e sim da Assembléia Legislativa, nos termos do art. 28, item IV da Constituição do Estado, devendo, portanto, ser rejeitado o dito Requerimento.

Adianta, porém, que considerando devidamente o Departamento do Serviço Público (D. S. P.) adota as conclusões do relatório e voto do Deputado Amarílio Benjamin, contendo as razões da rejeição do pedido no seu próprio merecimento.

Sala das Comissões, em 6 de outubro de 1947. — *Josafá Marinho*, Presidente. — *Amarílio Benjamin*, Relator. — *Pinto de Carvalho*. — *Nelson Sampaio*. — *Nathan Coutinho*. — *Jorge Calmon*. — *Oswaldo Gordilho*.

35
16
19

Conselho Nacional do Petróleo

M. C. MIRAGAIA PITANGA

SOBEJAMENTE discutido tem sido o problema do petróleo, ou melhor, do nosso petróleo que, como assunto da atualidade, vem sendo debatido por “gregos e troianos”.

Como presentemente estamos prestando colaboração ao Conselho Nacional do Petróleo não podemos resistir à oportunidade de fazer uma reportagem para a “Revista do Serviço Público” a respeito dêsse importante Órgão, de cuja orientação dependem, decisivamente, tôdas as diretivas tomadas em relação ao petróleo e seus derivados, no país.

Nesse sentido, procuramos o General João Carlos Barreto, atual presidente do Conselho Nacional do Petróleo. Sua Excelência atendeu-nos e com o elevado espírito de dedicação ao serviço público que o caracteriza, acedeu prontamente à realização do nosso trabalho.

Uma palestra com os Drs. Alpheu Diniz Gonçalves e Paulo Luís Leitão, ambos funcionários do Ministério da Agricultura à disposição daquele Conselho, nos proporcionou os elementos de que necessitávamos para realizar a tarefa a que nos tínhamos proposto e que representa uma pequena contribuição ao estudo do momentoso problema.

A GRANDE “CARREIRA” DO PETRÓLEO

O mais velho campo de petróleo conhecido — a fogueira sem fim junto ao mar Cáspio — deu origem à religião de Ahura-Masda, criada séculos antes da era cristã pelo profeta Zaratustra, quando em viagem pelo Iran, chegou com seus discípulos à península do Apscheron. Ainda hoje, caravanas de adoradores do fogo chegam aos campos de Apscheron para prestar homenagem ao grande Deus extinto.

Depois, desde que na Pensilvânia ocidental o missionário francês Joseph de la Roche d’Allion serviu-se da “água preta”, levada por índios a um tanque, o óleo passou a ser considerado remédio

maravilhoso contra cancer, reumatismo, moléstia do peito e tumores..

Destilado em 1850 por Samuel Kier — primeiro refinador do petróleo —, foi utilizado para a iluminação.

Aliás, historicamente, podemos salientar que as manifestações dêsse lodo negro e fétido são conhecidas desde a antiguidade, remontando aos tempos bíblicos a sua aplicação, pois, segundo a tradição, o betume fôra utilizado na Arca de Noé como impermeabilizante.

No comêço do século dezenove, sábios que foram à Transcaucásia estudar o óleo que emanava das terras de Baku concluíram o seu relatório com as seguintes palavras: “A nafta é uma exsudação da terra inteiramente inútil. Líquido pegajoso e fétido, sem nenhum emprêgo econômico. Poderá servir, quando muito, para engraxar o eixo dos carros dos lavradores”. Nem podiam prever que, um século depois, Clemenceau, apressado, telegrafaria para Washington: “uma gota de petróleo. para nós, equivale a uma gota de sangue”...

Assim, no século XX, em consequência da aplicação do petróleo na propulsão de máquinas e em explosivos, tal qual na religião criada por Zaratustra, o óleo é adorado como Deus — o Deus que dá poder.

Conforme salientou Wilson, “exércitos, armadas, nações inteiras e todo o dinheiro do mundo nada valem contra aquêle que fôr senhor do petróleo”, ressaltando Briand, ainda, que a política internacional é a política do petróleo.

Lutas surgem em tôrno da posse de terras petrolíferas. E a inteligência humana já não se volta somente para a investigação dos meios necessários à sua descoberta, mas para a industrialização de seus diferentes produtos, que já atinge a 5.400.

TRAÇOS GERAIS DE PESQUISA DO PETRÓLEO

E’ interessante lembrar que, embora conheçamos inumeráveis aplicações do petróleo, as teorias sô-

bre a origem dessa mistura complexa de compostos de carbônio e hidrogênio continuam imprecisas.

No século passado, Berthelot, Mendeleief e outros defenderam a tese da formação químico-mineral do petróleo, principalmente por suposta reação da água sobre os metais alcalinos terrosos, cálcio, magnésio, etc., como os carburetos. Essa hipótese foi combatida fortemente por Engler, permanecendo, então, a idéia de ser o petróleo de origem animal, sugerida pela primeira vez por Cuvier. Por outro lado, Juber foi o mais ardoroso defensor da sua procedência vegetal.

Modernamente, os engenheiros e químicos estão abandonando completamente a antiga concepção de que o petróleo se originava dos folhetos pirobetuminosos e da matéria orgânica, acumulando-se **no topo dos anticlínios**, separadamente, devido às diferenças de densidade entre o gás, o óleo e a água.

Observou-se que o óleo, nos pequenos poros de uma areia oleífera, não ascende pela força de gravidade nem se separa da água e do gás e se a água, o gás e o óleo forem impelidos, sob pressão, através de areia de granulacão fina, somente a água se deslocará e o óleo aderirá aos espaços capilares entre os diminutos grãos de areia, a menos que a proporção de óleo para a água seja maior que 15%.

Daí acreditar-se, agora, que o petróleo seja formado por matéria orgânica, na sua maioria detritos vegetais, algas, plancton, etc., exatamente como o gás produzido por matéria vegetal em decomposição nas lagoas e pântanos. Em virtude de observações, chegou-se à conclusão, também, de que os sedimentos escuros de origem marinha, ricos em matéria orgânica e depositados em ambientes de águas rasas marinhas próximo da praia e de água salobra constituem a melhor fonte de petróleo.

Talvez porque, como argumentam os geólogos, no sub-solo é que se encontrem as condições necessárias para a geração e acumulação do petróleo, o fato é que sua aparição ocorre nas situações geográficas mais díspares possíveis e em condições as mais diferentes.

A pesquisa do petróleo é sempre baseada no conhecimento geológico do local a ser perfurado. A geofísica, entretanto, tem prestado incontestável auxílio à geologia.

Dêsse modo, geólogos, geofísicos e, ultimamente, químicos muita atividade têm despendido à procura de métodos que possam indicar com precisão os locais em que exista acúmulo do tão cobiçado ouro negro.

A *geologia* com seus perfis estratigráficos e tectônicos.

A *geofísica*, por sua vez, com a inestimável contribuição dos seguintes métodos: *gravimétrico*, que usa a balança de torção e foi empregado em Alagoas; *sísmico*, que se baseia na diferença da elasticidade das rochas e é executado através de explosões de dinamite, empregado pela primeira vez no Brasil em Riacho Doce; *magnético*, que se baseia no campo magnético terrestre normal; *geelétricos* (galvânico e indutivo), que servem para determinar os elementos bons ou maus condutores da eletricidade no sub-solo; *radioativo*, que determina as substâncias radioativas contidas no ar da terra ou no ar das fendas e falhas; de *gás*, que regista o gás contido no ar.

A *geoquímica*, que procura determinar quantidades infinitamente pequenas de hidrocarbonetos que escapam do solo.

Modernamente, de grande valia tem sido a *aerofotogrametria*, que consiste em fotografias aéreas e cuja maior vantagem reside em permitir uma observação de conjunto. É muito útil num país de vasta área com pontos desconhecidos e inacessíveis como o Brasil.

A *micropaleontologia* também tem prestado sua contribuição por meio do exame microscópico dos detritos de sondagem.

Mas, mesmo com o auxílio de todos esses métodos, de modo geral 80% dos poços ainda aparecem secos, com grande perda de tempo e de dinheiro. O Brasil, nesse ponto, tem sido privilegiado, pois 45% dos furos indicam petróleo.

A profundidade de cada perfuração varia, em geral de 500 a 3.000 metros e, se o poço de Drake, em 1859, produziu óleo a 21 metros de profundidade, o poço n.º M-1, em Mata de São João (Bahia), permaneceu seco numa profundidade de 2.097,88 metros.

O custo médio do metro de perfuração é, atualmente, de Cr\$ 500,00, enquanto a profundidade média de cada poço é de 1.500 metros.

Vê-se do exposto, quão dispendiosa e exaustiva é a pesquisa do petróleo.

NOTÍCIA HISTÓRICA DA PESQUISA DO PETRÓLEO NO
BRASIL

O pioneiro da pesquisa petrolífera no Brasil é Eugênio Ferreira de Camargo (1892-1896) que, particularmente, escavou um poço tubular em Bofete, São Paulo, embora esse esforço resultasse nulo, pois do poço apenas jorrou água sulfurosa.

Somente com o advento da guerra mundial é que houve, em 1917-1918, uma nova tentativa para a pesquisa desse combustível no nosso país, com a sondagem levada a efeito em Rio Claro pelo "Empresa Paulista de Petróleos". O Governo do Estado de São Paulo, no entanto, forneceu a sonda e a assistência de técnicos do Departamento Geológico do mesmo Estado.

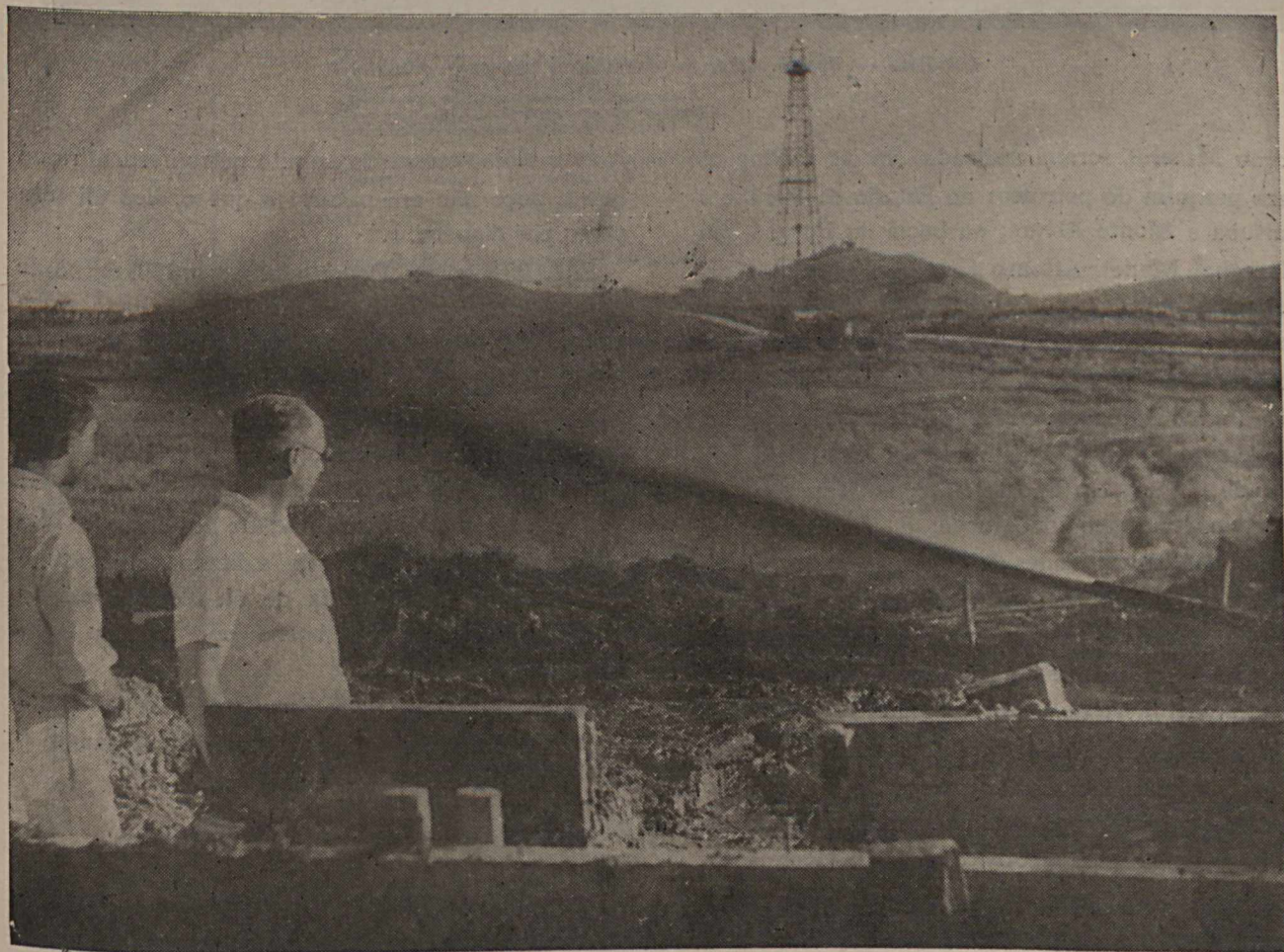
Como se vê, tratava-se de iniciativa particular mas com material e técnicos por conta do governo.

Em condições semelhantes, organizaram-se outras entidades como: "Companhia Petrolífera Bra-

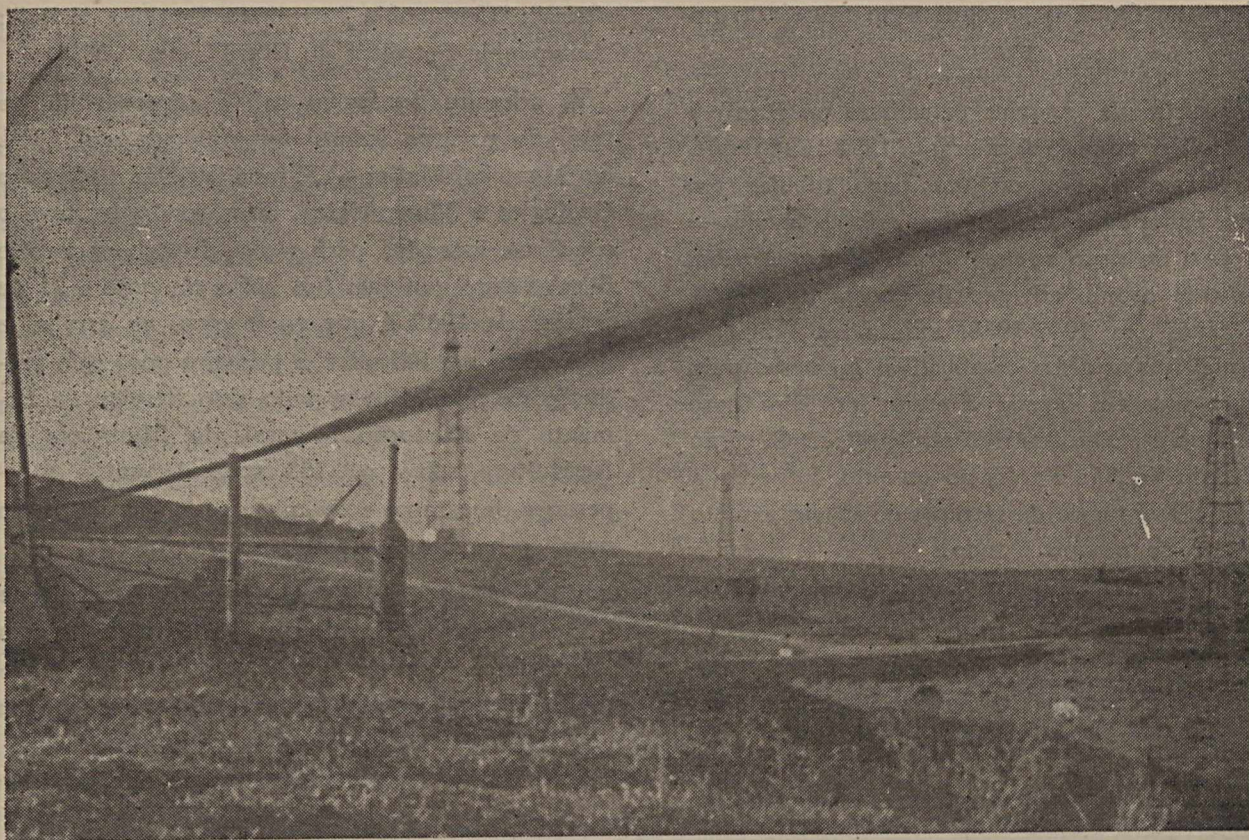
sileira"; "Companhia Petrolífera Cruzeiro do Sul"; "Companhia Petróleos do Brasil". etc.

A primeira sondagem sob a responsabilidade total do governo federal foi praticada, em 1919, em Marechal Mallet — Paraná, através do Serviço Geológico e Mineralógico. Essa sondagem teve o n.º 8 na lista das perfurações feitas por aquele Serviço para qualquer fim. Mas somente a 21 de janeiro de 1939 é que se revelou, no arrabalde de Lobato, em Salvador, o primeiro poço com produção de petróleo, registado pelo Serviço de Fomento da Produção Mineral, do Ministério da Agricultura, sob o n.º 163, surgindo, então, a esperança de campos economicamente produtores do petróleo no Estado da Bahia.

Entre 1919 e 1932 pelo Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil, e de 1933 a 1939 pela Diretoria de Minas e Serviço de Fomento da Produção Mineral, atual Divisão de Fomento da Pro-



Candeias — o campo mais expressivo do Brasil por sua capacidade potencial



Candeias — quatro torres de operação e um poço produtor

dução Mineral, foram realizadas várias sondagens para pesquisa do petróleo: no Estado do Pará, em Itaituba e Monte Alegre; na bacia do Paraná, em Marechal Mallet, Affonso Camargo, General Carneiro, Barbosas, Jaguaraiava e São José; em Alagoas, em Garça Torta, Riacho Doce e Ponta Verde; no Estado de São Paulo, em Graminha, Querosene, Rio Claro e Botucatú; no Estado de Santa Catarina, em Valões, Jojes e Canoinhas; no Estado do Rio Grande do Sul, em São Gabriel; no Território do Acre, na margem do Juruá; e, finalmente, na Bahia, nas proximidades da Ponta de Cururipe, na região de Maraú, Camassari e em Lobato, onde, como já dissemos, se encontra o primeiro poço que, a 228,38 metros de profundidade, indicou um campo petrolífero de valor comercial para o Brasil.

E' interessante lembrar que algumas sondagens foram suspensas na Bahia e em Alagoas, em virtude das conclusões a que chegaram, nos seus estudos geológicos e geofísicos, os técnicos Vitor Oppenheim (lituano) e Mark C. Malamphy (norte-americano). Oppenheim manteve seu ponto de vista original mesmo diante de fato concreto.

Ao ver o óleo escoar do arenito petrolífero, afirmou que o poço não era natural e que o óleo ali fora pôsto por alguém...

Em 1939, com o Decreto-lei n.º 1.359, de 23 de junho, foram transferidos do Ministério da Agricultura para o Conselho Nacional do Petróleo todos os serviços destinados à pesquisa e lavra de jazidas de petróleo e gases naturais de iniciativa do Governo Federal.

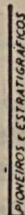
Apresentamos, no gráfico seguinte as pesquisas realizadas sob a responsabilidade do Conselho Nacional do Petróleo. E' de salientar que, atualmente, a produção média de óleo dos poços do Conselho é de 5.945 barris por dia, ou seja, 945,255 litros diários.

O maior campo e de indiscutível valor comercial é o de Candeias; Aratu, Itaparica, Pitanga e D. João são campos promissores.

CONSELHO NACIONAL DO PETRÓLEO

Do ponto de vista de um regime legal dispendo sobre o petróleo, a primeira notícia que se tem é de um anteprojeto de lei, apresentado no ano de

SOB A ORIENTAÇÃO DO "CONSELHO NACIONAL DO PETRÓLEO".



1927 pelos Srs. Simões Lopes e Marcondes Filho, pretendendo *nacionalizar* as jazidas petrolíferas.

Com a promulgação da Constituição de 1934 houve a separação das minas e demais riquezas do subsolo das do solo, dependendo aquelas para sua exploração de autorização federal, e o Código de Minas, de 10-7-934, foi fator decisivo para o desenvolvimento da mineração no Brasil. Mas somente em 1938 é que o Decreto-lei n.º 366, de 11 de abril incorporou ao Código de Minas um novo título — Das jazidas de petróleo e gases naturais. Esse decreto-lei dispôs, taxativamente, que

“As jazidas de petróleo e gases naturais acaso existentes no território nacional pertencem aos Estados ou a União, a título de domínio privado imprescritível”.

O Código de Minas de 1934 foi substituído pelo de 1940 (Decreto-lei n.º 1.985, de 29 de janeiro) e em 1941 o Decreto-lei n.º 3.236 de 7 de maio, tratou, também, do regime das jazidas de petróleo e gases naturais e rochas betuminosas e pirobetuminosas.

Recentemente foi entregue ao Presidente da República o projeto do *Estatuto do Petróleo*, o qual foi estudado por uma Comissão de Anteprojeto da Legislação do Petróleo, que funcionou junto ao Conselho Nacional do Petróleo.

Ainda em 1938, “considerando que o petróleo refinado constitui a fonte principal de energia para a realização do transporte, especialmente aéreo e rodoviário, indispensável à defesa militar e econômica do país, bem como a conveniência econômica de prover a distribuição em todo o território nacional do petróleo e seus derivados em condições de preço tão uniformes quanto possível”, foi expedido o Decreto-lei n.º 395, de 29 de abril, que, nacionalizando a indústria da refinação de petróleo importado ou de produção nacional e declarando de utilidade pública o abastecimento nacional de petróleo, criou, em seu art. 4.º, o *Conselho Nacional do Petróleo*, como órgão autônomo, diretamente subordinado ao Presidente da República.

Tal a relevância que para a economia nacional representou a criação desse órgão que em menos de três meses (apesar da morosidade de elaboração de nossa legislação) já o Decreto-lei n.º 538 de 7-7-38, vinha organizar e definir as atribuições

do mesmo. Assim, ficou o Conselho Nacional do Petróleo composto de um Presidente e oito Conselheiros, representantes destes dos Ministérios da Guerra, da Marinha, da Fazenda, da Agricultura, da Viação e Obras Públicas e do Trabalho, Indústria e Comércio (este último, pelo Decreto-lei n.º 3.594, de 5-9-941, foi substituído pelo da Aeronáutica), e, ainda, das organizações de classe da Indústria e do Comércio. Dentre os Conselheiros, o Presidente da República designa um Vice-Presidente e um Membro para, com o Presidente, constituírem a Comissão Executiva do Conselho.

Para a execução de seus trabalhos, dispõe o Conselho de órgãos técnicos e administrativos, agrupados em três divisões, cada uma delas diretamente subordinada a um dos membros da Comissão Executiva, cabendo ao Presidente a superintendência geral.

Na conformidade do art. 10 do referido Decreto-lei n.º 538, de 7-7-938, incumbe ao Conselho Nacional do Petróleo:

“a) autorizar, regular e controlar a importação, a exportação, o transporte, inclusive a construção de oleodutos, a distribuição e o comércio de petróleo e seus derivados no território nacional;

b) autorizar a instalação de quaisquer refinarias ou depósitos, decidindo de sua localização, assim como da capacidade de produção das refinarias, e da natureza e qualidade dos produtos de refinação;

c) estabelecer, sempre que julgar conveniente, na defesa dos interesses da economia nacional e cercado a indústria da refinação de petróleo de garantias capazes de assegurar-lhe êxito, os limites, máximo e mínimo, dos preços de venda dos produtos refinados — importados em estado final ou elaboração no País — tendo em vista, tanto quanto possível, a sua uniformidade em todo o território da República;

d) opinar sobre a conveniência da outorga de autorizações de pesquisa e concessões de lavra de jazidas de petróleo, gases naturais, rochas betuminosas e pirobetuminosas requeridas pelo Governo Federal; (1)

e) opinar sobre a constituição das reservas de zonas e áreas petrolíferas de que tratam o art. 116 do Decreto-lei n.º 366, de 11 de abril de 1938, e o seu parágrafo único; (2)

(1) De acordo com o Decreto-lei n.º 1.217, de 24-4-39, passaram ao Conselho Nacional do Petróleo todas as atribuições que sobre o assunto ainda se achavam a cargo do Departamento Nacional da Produção Mineral do Ministério da Agricultura, ficando o Presidente do Conselho, autorizado a praticar todos os atos, em relação a essas classes de jazidas, até então conferidos ao Ministro da Agricultura.

(2) Dispõe o referido art. 116: “E’ facultado à União reservar zonas presumidamente petrolíferas, dentro das

f) autorizar e fiscalizar as operações financeiras das empresas constituídas, ou que se constituírem, para a exploração da indústria da refinação do petróleo, importado ou de produção nacional, qualquer que seja, neste caso, a sua fonte de extração;

g) fiscalizar as operações mercantis de ditas empresas, procedendo, sempre que julgar necessário, ao exame de sua escrituração contábil, a fim de colher elementos que permitam a determinação exata do custo de produção dos derivados;

h) organizar as normas gerais de contabilidade, a serem adotadas pelas empresas que explorem a indústria de refinação, de molde a facilitar os exames de que trata o item anterior;

i) organizar e manter um serviço estatístico, tão completo quanto possível, de todas as operações relativas ao abastecimento nacional do petróleo, inclusive dos preços de venda do petróleo bruto e seus derivados no território nacional;

j) sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias à intensificação das pesquisas de petróleo no país e ao barateamento dos hidrocarburetos fluídos em geral, quer de produção nacional, quer importados;

k) propor medidas ao Governo no sentido de incentivar no país a indústria da destilação de rochas betuminosas e piro-betuminosas e dos combustíveis fósseis sólidos;

l) determinar dentre os sub-produtos de destilação do petróleo aqueles que, de acordo com a presente lei, devam ser incluídos no abastecimento nacional de petróleo;

m) verificar periodicamente o consumo de hidrocarburetos sólidos ou fluídos nas diversas zonas do país, os estoques existentes, e fixar aos interessados as cotas que poderão importar, dentro de prazos determinados e bem assim, a distribuição destas cotas pelos diferentes pontos de entrada no país;

n) estabelecer os estoques mínimos de hidrocarburetos fluídos a serem permanentemente mantidos pelos importadores ou refinadores, nos pontos do país que determinar, com indicação da natureza e qualidade dos respectivos produtos;

o) propor a alteração dos impostos e taxas de qualquer natureza que gravem a indústria e o comércio do petróleo, e seus sub-produtos, ou a criação de novos impostos e taxas".

Além disso, na forma do art. 12 do mesmo Decreto-lei:

"Nenhum compromisso internacional que afete o comércio ou a indústria do petróleo e seus sub-produtos, será assumido pelo Governo sem a prévia audiência do Conselho Nacional do Petróleo",

e do art. 13:

quais não se outorgarão autorizações de pesquisa, nem concessões de lavra..

Parágrafo único. E' igualmente facultado à União constituir reservas petrolíferas nas áreas dos campos de pesquisa que excederem às dos campos de lavras que hajam sido concedidos".

"O Conselho Nacional do Petróleo realizará, por intermédio do órgão técnico, que fôr criado, os trabalhos oficiais de pesquisa de petróleo e gases naturais, bem como quando julgar conveniente, procederá a lavras e industrialização dos respectivos produtos.

Da transcrição feita observa-se que todos os problemas pertinentes ao petróleo nacional quer políticos ou econômicos, estão enfeixados no Conselho.

Oito meses depois da definição da atribuição desse órgão, era expedido o Decreto-lei n.º 1.143, de 9 de março de 1939, o qual dispôs que

"Os créditos orçamentários, especiais, extraordinários e suplementares concedidos ao Conselho Nacional do Petróleo, após registro pelo Tribunal de Contas, serão postos no Banco do Brasil, por adiantamento, à disposição do presidente daquele Conselho, para a sua livre movimentação",

determinando, ainda, que a admissão do pessoal seria pelo seu Presidente, mediante autorização do Presidente da República.

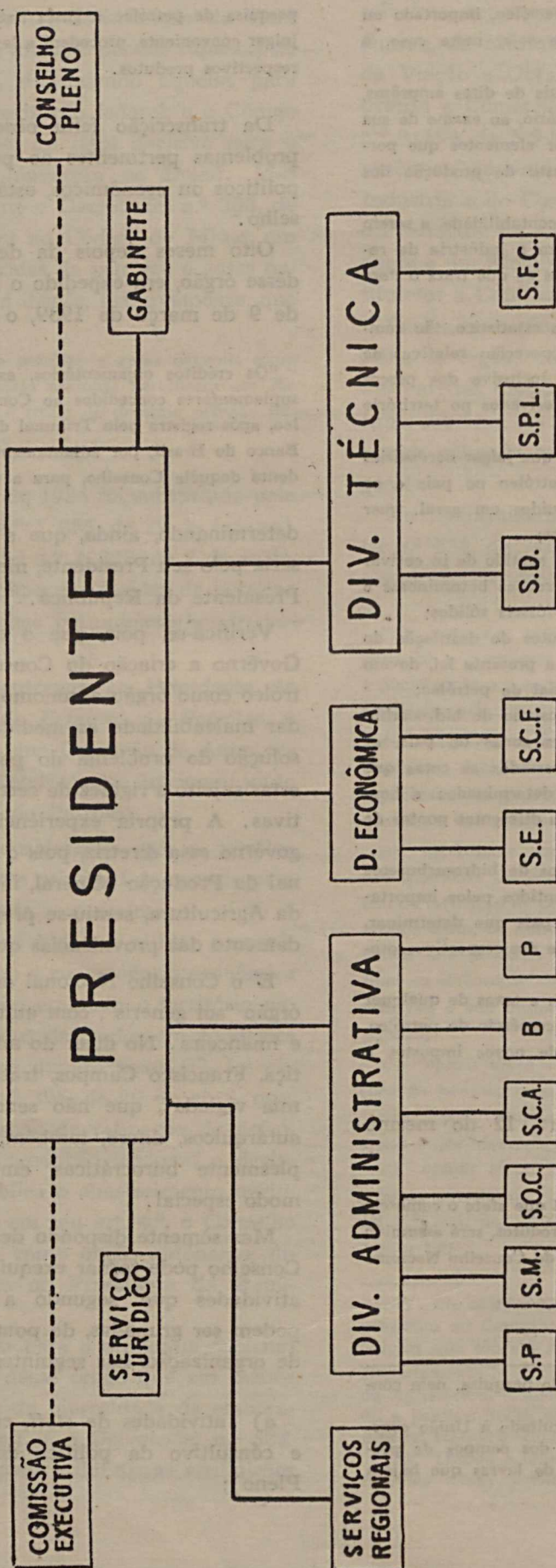
Verifica-se, pois, que o espírito que ditou ao Governo a criação do Conselho Nacional do Petróleo como órgão autônomo, foi, justamente, o de dar maleabilidade às medidas necessárias para a solução do problema do petróleo, que não pode estar sujeito a rigidez de certas normas administrativas. A própria experiência havia indicado ao governo essa diretriz, pois o Departamento Nacional da Produção Mineral, integrando o Ministério da Agricultura, sentiu-se prejudicado com o retardamento das providências que precisava tomar.

E' o Conselho Nacional do Petróleo, assim, um órgão "sui generis", com autonomia administrativa e financeira. No dizer do antigo Ministro da Justiça, Francisco Campos, trata-se de uma "autonomia vigiada", que não sendo bem a de órgãos autárquicos, difere, também, das repartições simplesmente burocráticas, embora organizadas de modo especial.

Mas somente dispondo dessa liberdade é que o Conselho pode tornar exequíveis as suas múltiplas atividades que, segundo a discriminação legal, podem ser grupadas, do ponto de vista da técnica de organização, nas seguintes categorias:

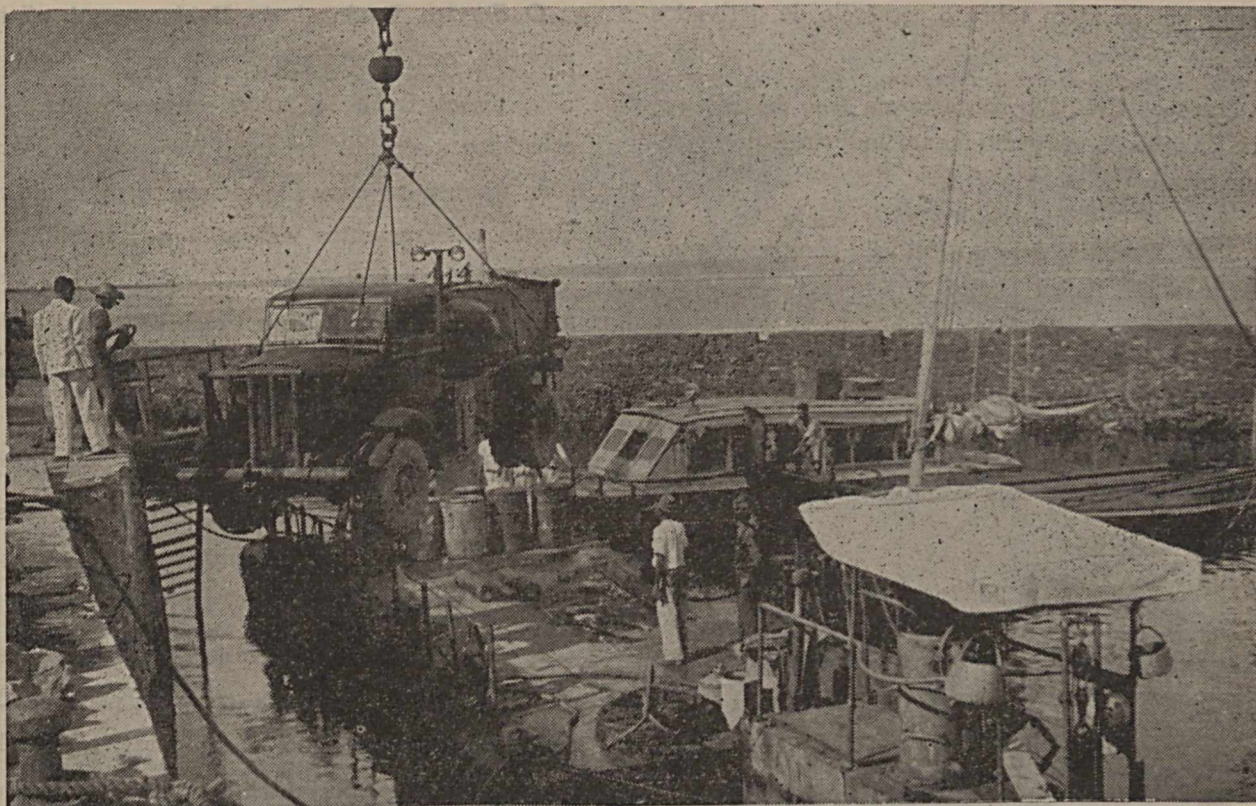
a) atividades de *staff*, como órgão orientador e consultivo da política do petróleo (Conselho Pleno);

CONSELHO NACIONAL DO PETRÓLEO



Convenções

-----	AUTDE TÉCNICA
—	" INTEGRAL



Docas do Conselho Nacional do Petróleo em Jequietaia-Salvador

b) atividades de supervisão e controle, funcionando como juiz e fiscal da pesquisa, refinação, importação, exportação, transporte distribuição e comércio do petróleo e seus derivados no território nacional, seja o petróleo importado ou produzido no país; (Comissão Executiva);

c) atividade de "linha", realizando os trabalhos oficiais de pesquisa das jazidas do petróleo e, ainda, da lavra e industrialização dos produtos (Serviços Regionais).

Conforme salientamos linhas atrás, para atingir seus fins, conta o Conselho com três Divisões:

1.^a) Divisão Técnica, compreendendo:

a) Autorizações e Fiscalização — O processamento dos pedidos de autorizações de pesquisa e de lavra, de jazidas de rochas betuminosas e pirobetuminosas e de petróleo e gases naturais; processamento de autorização para funcionamento de empresas de mineração; fiscalização dos trabalhos inerentes a essas autorizações.

b) Pesquisa e Lavra — A execução de trabalhos oficiais de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gases naturais.

c) Desenho.

2.^a) Divisão Econômica, compreendendo:

a) Autorizações e Fiscalização — O processamento do registro das empresas autorizadas a importar, refinar, armazenar, transportar e distribuir petróleo bruto e seus derivados; o processamento dos requerimentos de importação e exportação de petróleo bruto e seus derivados; o processamento preços de venda do petróleo bruto e seus derivados e localização dos tanques de depósito; a fiscalização das operações autorizadas.

b) Estatística — O levantamento estatístico de todas as operações relativas ao abastecimento nacional de petróleo e seus derivados, bem assim do consumo e estoques existentes; cadastro das instalações portuárias, depósitos e meios de transporte e seus derivados; cadastro dos elementos de

custo que incidem sobre o comércio de derivados de petróleo.

Nota — Essa Divisão está em fase de reforma, em virtude do aproveitamento industrial do petróleo brasileiro.

3.^a) Divisão Administrativa, compreendendo tôdas as atividades "meios":

- a) Pessoal
- b) Material
- c) Orçamento e Contabilidade
- d) Comunicações e Arquivo
- e) Biblioteca
- f) Portaria.

Junto ao Presidente funcionam, ainda, um Gabinete e um Serviço Jurídico.

Quanto aos Serviços Regionais, salienta-se desde logo o Estado da Bahia, onde estão localizadas apreciáveis reservas petrolíferas.

O Serviço Regional da Bahia possui oficinas próprias, com bem aparelhadas seções de mecânica, diesel, fundição, solda e ferraria, onde são atendidos todos os reparos, consertos, substituições, ajustes ou confecção de novas peças de máquinas e ferramentas utilizadas nos trabalhos do Conselho naquele Estado. Conta esse Serviço, ainda, com uma Seção de Vendas, que controla a distribuição e fiscalização de combustíveis para os diversos setores das suas atividades.

Nesse Serviço Regional trabalham cerca de 700 pessoas, entre pessoal técnico e administrativo sem contar a colaboração dos admitidos na situação de pessoa para obras.

A assistência social prestada a todo esse pessoal é digna de encômios, pois, além do posto médico central, para os servidores e respectivas famílias, são mantidos postos auxiliares no campo, para atender a qualquer emergência. No decorrer de



Cantina em Jequietaia — Bahia



A Assistência Social começa a seguir o desenvolvimento do Petróleo

1946, foi instalado, ainda, excelente gabinete médico-dentário.

O Conselho mantém, ainda, serviços regionais no Pará e Paraná, embora em proporções incomparavelmente mais reduzidas que na Bahia. Há, também, o que poderíamos chamar de "turmas volantes", para a execução de trabalhos de reconhecimento geológicos em diversos pontos do país.

Presentemente, êsses reconhecimentos abrangem, além, do Estado da Bahia, a faixa costeira desde Sergipe até o Maranhão. No Pará, na foz do Amazonas (Ilha de Marajó), e no Paraná, na região de Ponta Grossa, estão sendo feitos estudos geológicos e trabalhos geofísicos.

Vale acentuar que embora os serviços técnicos estejam sob a supervisão de elementos e compa-

nhias estrangeiras, foram sempre executados com a colaboração de engenheiros e geólogos do país. Essa providência, profundamente nacionalista, oferece a vantagem de formar técnicos brasileiros com menos esforço e dispêndio, pois, dada a especialização que o assunto requer, ainda não podemos prescindir da assistência técnica estrangeira em matéria de petróleo. A fim de tornar mais rápida a formação de uma equipe de técnicos brasileiros, o Conselho também tem enviado aos Estados Unidos da América do Norte, em viagem de estudos, engenheiros brasileiros.

Por outro lado, vem o Conselho procurando incentivar o emprêgo de capitais privados e nacionais na pesquisa e indústria do petróleo. Assim, aproxima-se de 50 o número de autorizações para pesquisa e lavra relativas a jazidas de petróleo,

rochas betuminosas e piro-betuminosas e gases naturais.

Quanto ao aproveitamento industrial do óleo desde 1941 que o Conselho Nacional do Petróleo vem experimentando, na Bahia, processos rudimentares de refinação do nosso petróleo.

Em 1942, o Conselho iniciou a montagem de uma refinaria rudimentar no campo de Aratu, com capacidade para tratar cerca de 150 barris de óleo bruto por dia.

Em 1944, foi instalada outra pequena refinaria em Candeias, a fim de suprir os trabalhos de perfuração desse campo com gasolina e óleo diesel.

A produção dessas refinarias, embora reduzida, já proporcionou a muitos brasileiros, (na Bahia, por exemplo), o prazer de usar nos seus automóveis gasolina genuinamente nacional.

Ainda na Bahia, em Itaparica, foi permitido, em maio de 1946, o aproveitamento do gás natural daquele campo, por uma pequena indústria textil a ser instalada na ilha do mesmo nome.

Relativamente às refinarias particulares, é interessante esclarecer que anteriormente à nacionalização da indústria do petróleo, efetivada pelo Decreto-lei n.º 395, de 1938, que criou o Conselho Nacional do Petróleo, conforme salientamos, existiam quatro refinarias de petróleo no Brasil: "Destilataria Rio-Grandense de Petróleo S.A."; "Indústria Matarazzo de Energia S.A.", conhecida como IMÊ; "Ipiranga S.A. Companhia Brasileira de Petróleo do Sul" e "Refinaria Brasileira de Petróleo S.A.".

Adaptando-se ao regime estabelecido pelo referido decreto-lei, foram essas refinarias registradas no C.N.P. em 1939. A Refinaria Brasileira de



Material depositado em Jequitatia, Salvador — Bahia. Ao fundo, o edifício da nova oficina mecânica



Gás natural de Itaparica

Petróleo S.A. suspendeu as suas atividades em 1941, em virtude da dificuldade de aquisição de óleo da firma Matarazzo.

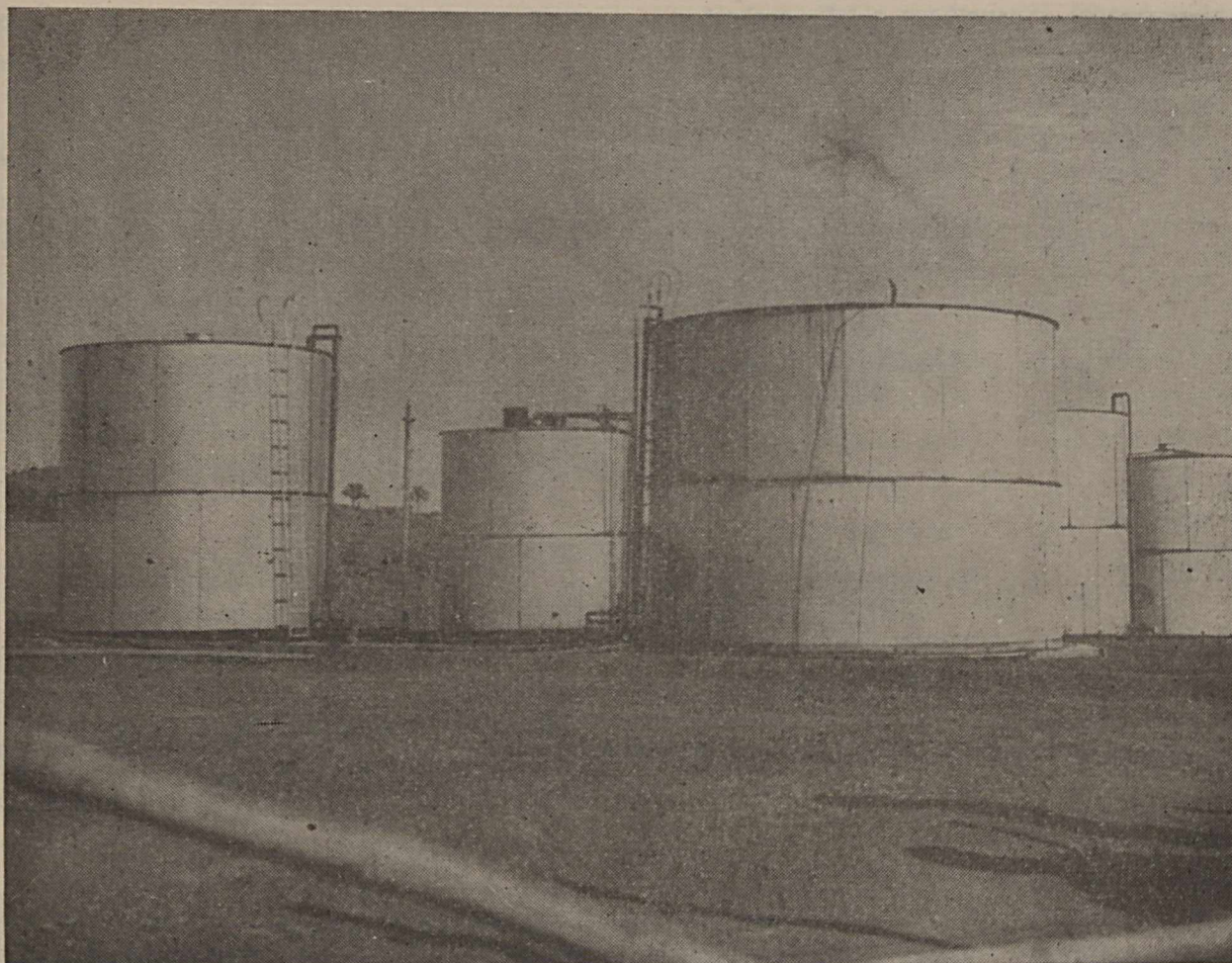
Essas pequenas refinarias, que trabalham com petróleo importado, estão longe de atender aos altos interesses de defesa e de economia no país. Daí, ter o Conselho, em fins de 1945, aberto concorrência pública no sentido de, na conformidade da legislação vigente, permitir a instalação e exploração de refinarias no país por companhias nacionais privadas, as quais, entre outras condições, se utilizariam, inicialmente, de petróleo importado, tendo preferência as que empregassem uma parte dos lucros na pesquisa de petróleo. .

Atentou-se, ainda, na conveniência de ser evitada a preponderância no mercado de um só grupo de interesses financeiros.

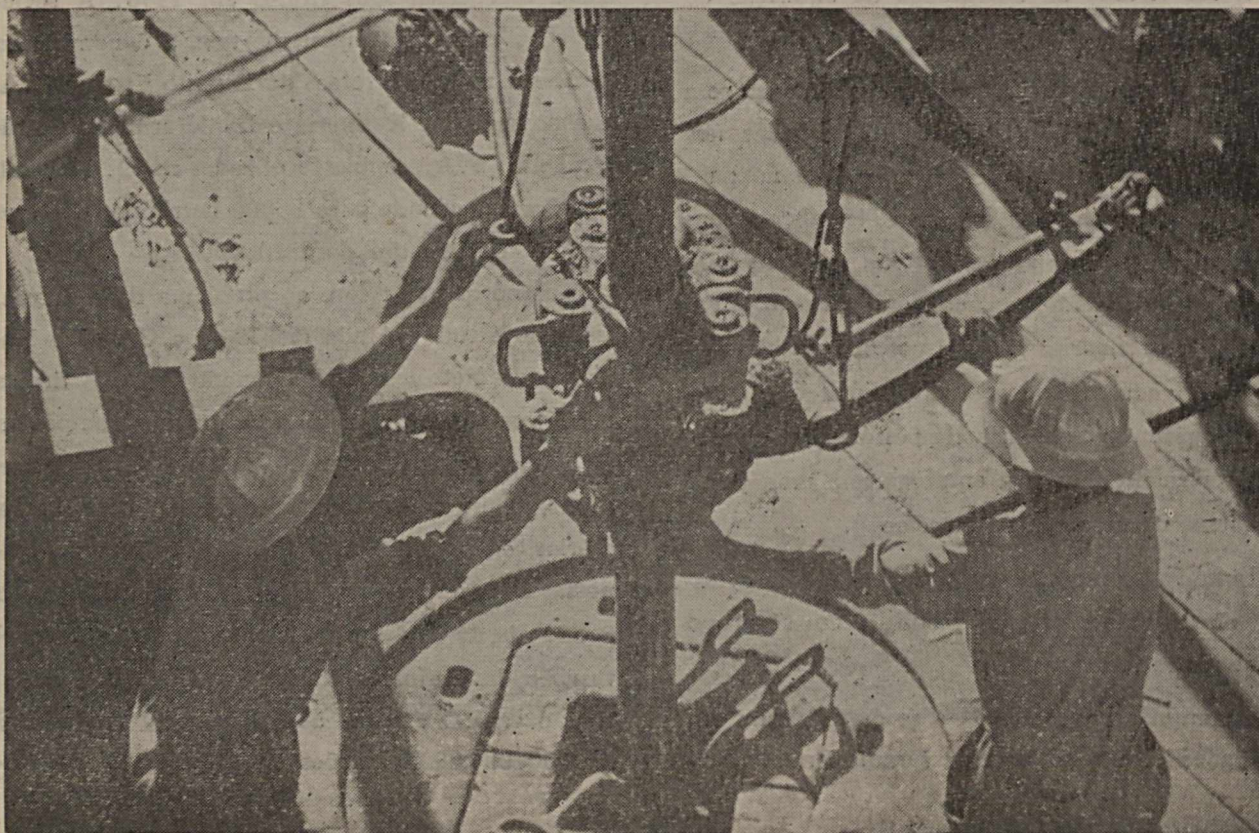
Ganharam a concorrência e se organizaram em sociedades comerciais os Srs. Drault Ernanny de

Mello e Silva e Alberto Soares de Sampaio, os quais receberam seus títulos em 1946. A sociedade do primeiro proponente teve a denominação de Refinaria de Petróleos do Distrito Federal S.A. e a do segundo, Refinaria e Exploração de Petróleo União S.A., ambas localizadas no D. Federal, tendo a capacidade para 8.000 barris por dia, que podem ser elevados para 10.000.

Mas no que se refere ao problema de refinaria, isso não é tudo. Ainda em 1945, o Conselho Nacional do Petróleo havia enviado a cinco firmas americanas amostras de óleo de todos os campos da Bahia para análise e projeto de uma refinaria moderna, com a capacidade inicial para 2.500 barris diários, ou seja, 397,500 litros. Em face de respostas otimistas, foi expedido o Decreto-lei número 9.881, de 16-9-946, autorizando a criação e constituição da Refinaria Nacional do Petróleo S.A., com o capital de Cr\$ 50.000.000,00, sendo Cr\$ 25.000.000,00 das ações de propriedade do Go-



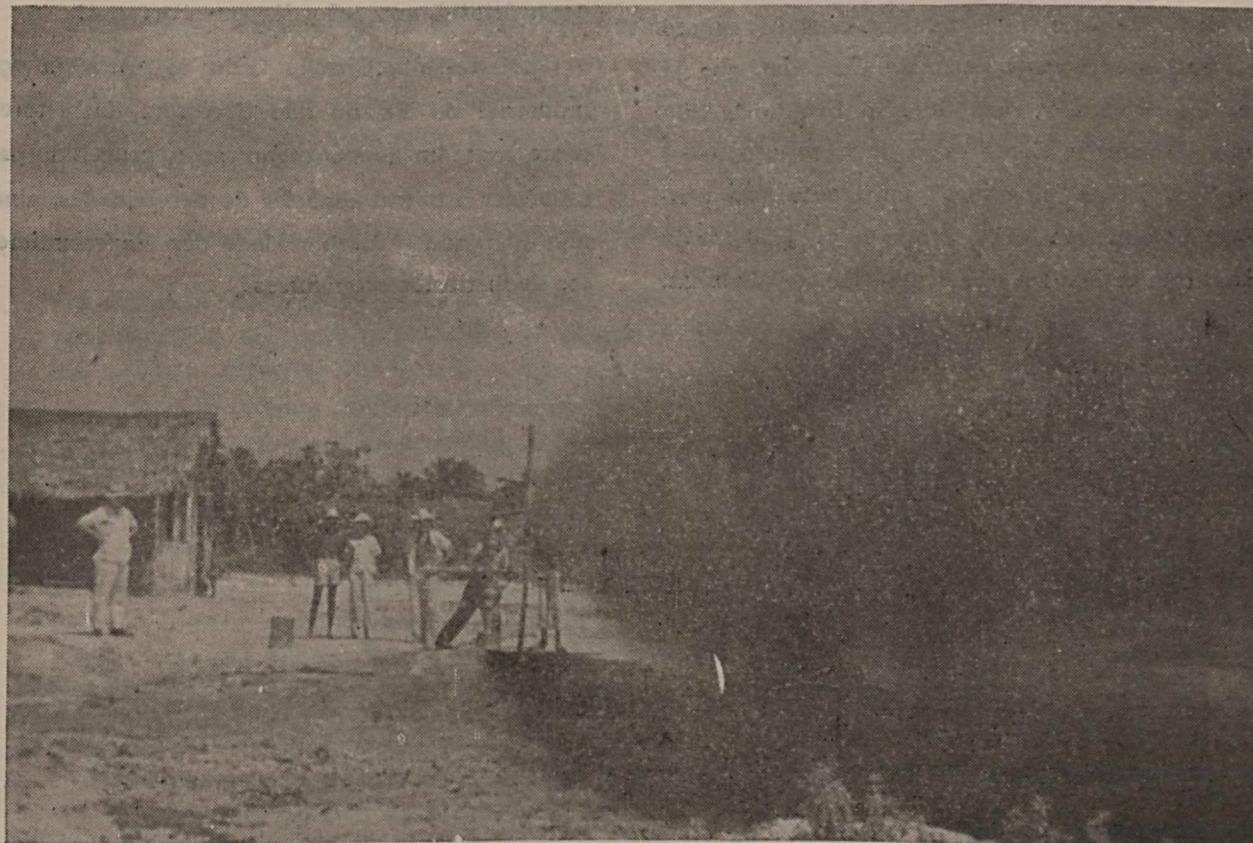
Tanque para armazenamento derivados do petróleo em Aratú



Desarratachamento de uma perfuratriz em ascensão



Tambores para óleo em Jequitiaia — Bahia



D. João — Região promissora pela produção de seus poços

vêrno. Foi reconhecida a vantagem da proposta da M.W. Kellog C.^o, que se propôs dar em funcionamento uma refinaria nas condições combinadas no prazo de 16 meses do início da construção. O contrato respectivo foi lavrado recentemente, em novembro de 1947, conforme amplo noticiário de nossos jornais.

A Constituição dessa refinaria com o caráter de sociedade de economia mista demonstra o interesse do Governo em resolver o problema da indústria do petróleo, de madeira rápida e segura. Consoante dispõe o citado Decreto-lei n.^o 9.881, de 1946, o governo arcará com todas as responsabilidades de instalação e outros gastos iniciais, e, além disso, futuramente, fará sempre sentir sua ação como acionista.

Cabe ressaltar, também, a atuação vigilante do Conselho Nacional do Petróleo que controla não apenas o aspecto técnico, mas também o financeiro das companhias particulares que se dedicam à indústria do petróleo. Além de beneficiar a economia nacional, protege os interesses do povo.

Por outro lado, o problema do transporte do petróleo e seus derivados, também tem sido objeto da maior atenção por parte do Conselho, que já concluiu os estudos para dotar o Estado de São Paulo do mais eficiente meio de transporte — o *oleoduto*. Essas "pipe-lines", entretanto, não consistem somente em tubos de aço de 10 a 30 cm de diâmetro; necessitam da instalação de bombas,

campos próprios para a sua construção, etc. Daí, sua execução, que importa no dispêndio de muito trabalho e dinheiro exigir um cuidadoso plano de estudo.

Primeiramente, será instalado um oleoduto com 50 Kms de extensão de Santos (Alamôa) a São Paulo (Mooca); de futuro, será construído um outro de São Paulo (Mooca) a Campinas, com 110 Kms.

Por êsses oleodutos poderão passar, diariamente, 9.540.000 litros (60.000 barris) de gasolina, querosene e óleo diesel e 4.770.000 litros (30.000 barris) de óleo cru e óleo combustível.

Deixamos de salientar outros aspectos da atividade do Conselho, porque o nosso objetivo foi traçar, em linhas gerais, a estrutura e funcionamento desse órgão sui-generis em nossa administração pública, que enfeixa com absoluta segurança, em todos os seus aspectos, o problema do petróleo no Brasil.

E preciso compreender, no entanto, a grande missão que lhe está reservada, e fornecer-lhe os meios necessários à execução do seu programa.

Como ressalta Charles Gide, os vícios da ação industrial do Estado não decorrem da natureza deste, mas sim da sua organização, concebida para satisfazer a outras espécies de necessidades, ainda não adaptada à complexidade dos empreendimentos de institutos econômicos.

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOCTRINA

O Tribunal Federal de Recursos

Carta em 20-2-48
JOSÉ TOMÁS DA CUNHA VASCONCELOS FILHO
Ministro do Tribunal Federal de Recursos

SUMÁRIO

Criação dos Tribunais Regionais — A Constituição de 1946 — Composição e Competência do Tribunal — “Habeas-Corpus” — Causas das autarquias — Juizes e funcionários — Atribuições dos juizes convocados. Conclusão.

O recém-criado Tribunal Federal de Recursos, como providência em que se tem pôsto tantas esperanças no descongestionamento do Egrégio Supremo Tribunal Federal, embora com designações diferentes, há longos anos vinha sendo objeto de cogitações, tendo sido, mesmo, deliberação de poderes competentes, em 1921.

Disponha a Constituição de 1891:

“O Poder Judiciário da União terá por órgãos um Supremo Tribunal Federal, com sede na capital da República e tantos juizes e tribunais federais distribuídos pelo país quantos o Congresso criar”. (Art. 55).

CRIAÇÃO DOS TRIBUNAIS REGIONAIS

— Em 1921, certamente sob a pressão dos reclamos daquelas esperanças, o Congresso Nacional, em projeto originário do Senado e que, sancionado pelo Presidente Epitácio Pessoa, se tornou na Lei n.º 4.381, de 5 de dezembro, autorizou o Poder Executivo a criar três Tribunais Regionais, composto cada um de três juizes, o primeiro com sede em Recife e jurisdição desde o Acre até à Bahia; o segundo na Capital Federal e jurisdição sobre a mesma capital e os Estados de Espírito Santo e Rio de Janeiro; e o terceiro, finalmente, sediado em São Paulo e com jurisdição sobre os demais Estados federados.

Funda e ardente controvérsia agitara, entretanto, o mundo jurídico nacional em torno da

constitucionalidade, ou não, das referidas côrtes. Dividiram-se, radicalmente, as opiniões e apaixonaram-se os ânimos, no Congresso mesmo, na imprensa, nas organizações de classe, nas rodas de juristas. Crescera de proporções a divergência desde quando, ainda em votação, o projeto, na Câmara de origem, resolvera o Supremo Tribunal, pelos votos de dez de seus juizes, emendar o art. 16, § 3.º do Regimento, para o efeito de lhe introduzir a declaração de que a alta Côrte era o único tribunal de recursos da Justiça Federal. Para que se possa ter, quase três décadas depois, nesta noite em que me distingo com a alta honra de me ouvir, idéia do agigantado da luta então travada, basta que vos lembre que a emenda, acima aludida, ao Regimento do Supremo, foi oferecida aos 7 de junho de 1920, tendo, a lei, a data de 5 de dezembro de 1921.

O grande Tribunal foi acusado de estar exorbitando de suas atribuições e investindo contra a independência do Poder Legislativo pela via da coação em que a emenda importava. Aludia-se, também, à animosidade existente entre o então Presidente da República e alguns dos ministros da Suprema Instância, insinuando-se um sentido de hostilidade ao chefe da Nação na iniciativa do Tribunal. Tem-se noção das proporções assumidas pela discórdia, lendo-se as seguintes palavras, proferidas pelo então Ministro Godofredo Cunha, em sessão de 10 de julho de 1920:

“A agressão violenta, prenhe de ameaças, de que mais uma vez foi vítima o Supremo Tribunal Federal, é a justa medida dos tempos que correm, fotografa uma época.

O que se passa é inédito. A magistratura brasileira nunca foi desacatada de um modo tão grosseiro e tão insólito!

Nem as lutas partidárias, nem as paixões políticas, nem as revoluções que fizeram estremecer as instituições, nem os interesses privados, porventura feridos, jamais ousaram tanto!

E, por que? Sômente por isso: por consignar no seu Regimento Interno um dispositivo da Constituição, que outros interpretam de maneira diferente, sem visar outro fim, senão o interesse das partes, o da Justiça e o dos cofres públicos.

Envenenaram êsse ato, só digno de louvor. Daí, a celeuma, chegando um foliculário qualquer à suprema audácia de afirmar que muitos dos Juízes que assinaram a emenda regimental, foram arditamente enganados, tendo êle a certeza de que êsses mesmos Juízes já estão resolvidos a mudar de opinião em tempo oportuno.

E' a suprema afronta!

Nunca se contestou ao Senado da República o direito de legislar sôbre a organização da Justiça Federal, criar empregos públicos, fixar-lhes as atribuições e estipular-lhes os vencimentos, legislar sôbre o Direito Civil, Comercial e Criminal, e o Processual da Justiça Federal, são essas suas atribuições constitucionais; nem ao Chefe da Nação a faculdade de sancionar as leis e resoluções do Congresso ou vetá-las.

Não se contesta também à imprensa o direito, que lhe reconheço, de apreciar e discutir os atos e atitudes dos poderes políticos.

Não ofende quem age no interesse da causa pública; e o jornalista que denuncia crimes e abusos de funcionários públicos, age no exercício de suas funções. Ofende, porém, se excede os justos limites da crítica côrtes e moderada, da censura delicada e comedida; ofende, se a crítica ou a censura degeneram na agressão, na injúria, na calúnia, no desaforo.

Pode suceder que o foliculário se converta em Romão da honra alheia, com o intuito de lucro. Se isso acontecer, pode-se-lhe aplicar a frase do célebre Kant — Aquêle que rasteja como um verme, não tem o direito de queixar-se, vendo-se calcado aos pés". (Revista do Supremo Tribunal, vol. 24, pág. 11).

Verdade, entretanto, é que o Tribunal fulminara de morte a iniciativa do Senado, pois que a lei, apesar de votada e sancionada, jamais teve execução. E o episódio encerrou-se melancôli-

camente, pela derrogação, na cauda do orçamento da despesa para o exercício de 1923 (Lei número 4.632, de 6 de janeiro de 1923) dos dispositivos da Lei n.º 4.381 referentes à criação dos Tribunais Regionais.

O "entrevero", entretanto, fôra rude e deixara forte impressão nos espíritos — impressão que teve influência na reforma constitucional de 1925-1926. Não se alterou o art. 55, transcrito, mas se modificou o art. 59, cujo n.º II dera motivo à celeuma.

Dizia, o referido dispositivo, que ao Supremo Tribunal competia, verbis: "julgar, em grau de recurso, as questões resolvidas pelos juízes e tribunais federais..." A nova redação passou a ser: "Julgar, em grau de recurso as questões excedentes da alçada legal resolvidas pelos juízes e tribunais federais".

Em 1924, ainda fumegantes as cinzas do brazeiro extinto, considerava Castro Nunes, em "A Jornada Revisionista":

"A inconstitucionalidade da solução teve por si a quase unanimidade do Supremo Tribunal; mas, não obstante o pêso dessa autoridade máxima, aventurei-me a ficar com aquêles que não viram essa inconstitucionalidade, difícil de impor-se à convicção ante o argumento tirado da conformidade da alçada com o texto constitucional" (pág. 169).

A reforma, entretanto, aplainara tôdas as dificuldades, como, aliás, veio a acentuar Carlos Maximiliano:

"Com a letra nova triunfa o parecer dos que opinam coadunar-se com o estatuto básico a criação de outros juízes de segunda instância, com o objetivo de descongestionar a Côrte Suprema. Ninguém mais negará ser competente o Congresso para instituir tribunais regionais e fazer morrerem, dentro da alçada dêstes, inúmeras demandas". (Constituição Brasileira, 1929, n.º 389, pág. 640).

E assim tendes delineados, senhores, as razões e os fatos nucleares do insucesso da tentativa de 1921, que não mais se renovou até o advento da atual Carta Política. E' certo que a Constituição de 1934, depois de admitir instituisse, a lei, tribunais federais quando assim o exigissem os interesses da justiça, traçando-lhes, desde logo, com-

petência (art. 78), criou, no art. 79, um tribunal cuja denominação e organização deferiu à lei ordinária. Essa lei jamais existiu.

Frente, entretanto, ao aceno do art. 78 — que admitia, como vimos, a criação de tribunais federais, recrudescera a campanha pela existência efetiva dos mesmos, sendo a do saudoso Ministro Edmundo Lins, então presidente da Corte Suprema, a primeira vez autorizada a se fazer ouvir, em seu relatório dos trabalhos daquela Corte, em 1934. Depois de relacionar as causas do congestionamento do Excelso Colégio, perguntava, o Mestre:

“Qual, pois, o remédio para a demora excessiva, que equivale à denegação de justiça, como bem diz Voltaire?”

E respondia, ele mesmo:

“O único é o de que, para sanar mal idêntico, lançaram mão as nações que nos procedam na adoção de dualidade de justiça — os Estados Unidos da América do Norte e a Argentina. E’ a criação dos tribunais regionais, de que fala o art. 78 da nossa atual Constituição”.

Essas e outras vozes dignas de serem ouvidas, infelizmente não ecoaram no Congresso Nacional. Continuemos contemplando o raquitismo do nosso organismo judiciário federal, amputado, o Supremo, de quatro de seus juizes, pois que em 1890 — Decreto n.º 848 — fôra criado com 15 juizes e estava — e continuava — em 1934, reduzido a 11. Os tribunais que lhe aliviariam a pesada tarefa não vinham — e não viriam ainda por 12 longos anos. Em 1937, chegou-se ao supremo erro da extinção da Justiça Federal de 1.ª instância — data vênha daqueles que assim ainda não pensam — atirando-se, de chofre, em reincidência da prática sem fim das soluções improvisadas, aos ombros das subnutridas justiças locais, mal pagas, sobrecarregadas já de trabalhos, sem livros e os estudos especializados que a nova tarefa exigiria, a pesadíssima responsabilidade de processar e julgar as causas federais no cível e no crime.

A luta pela criação dos tribunais federais de segunda instância foi, assim, árdua e longa, de mais de 35 anos. Já em 1912, o Sr. Levi Carneiro iniciava o pregão (Do Judiciário Federal, edição de 1916, pág. 14 *in-fine*), pregão êsse que

não mais emudeceu, para, afinal, vir a ser ouvido, em 1946, quando, em seu art. 94, a Constituição de 18 de setembro decretou, post tantos, tantos que labores:

“O Poder Judiciário é exercido pelos seguintes órgãos:

I — Supremo Tribunal Federal;

II — Tribunal Federal de Recursos;

Providenciou, desde logo, a Constituição, no art. 14, § 1.º do Ato das Disposições Transitórias, sobre a instalação do novo órgão da Justiça da União, o que foi cumprido pela Lei n.º 33, de maio último.

E, a 23 de junho seguinte, solenemente, na sala de sessões do Supremo Tribunal Federal, instalava-se o novo órgão superior de justiça, entre os aplausos e a expectativa de seus jurisdicionados de todo o país.

II — *Composição e competência do Tribunal* — A composição permanente do Tribunal está definida no art. 103 da Constituição, tendo o art. 14 das Disposições Transitórias aberto exceção para admitir que, na primeira organização três dos lugares destinados aos magistrados, em geral, viessem a ser privativamente preenchidos por antigos juizes federais e juizes substitutos classificados em lista se possível dupla, pelo Supremo Tribunal Federal. Prestaram, com tal providência, os constituintes de 1946, grande homenagem à extinta Justiça Federal — homenagem cujo sentido alto de reparação e desagravo foi despertado e animado por essa figura exponencial de jurista que é o atual juiz da 2.ª Vara da Fazenda Pública desta Capital, Sr. Dr. Artur de Sousa Marinho. A êsse ilustre magistrado devemos, todos nós da antiga justiça, aquela reparação, sendo de se lamentar, profundamente, que seu brilhante nome, sua cultura, seu talento e sua bravura funcional não tenham sido, desde logo, distinguidos numa das primeiras nomeações.

Em me valendo desta oportunidade para render, ao Dr. Artur Marinho, de público, a homenagem que se contém na revelação da verdade, cedo — crêde-me, senhores — a imperativos de consciência, pois que êle bem merece os louvores e a estima dos colegas da Justiça a que tanto honrou e cujos foros ainda hoje dignifica e continuará elevando.

III — “*Habeas-corpus*” — A competência judicante do Tribunal se encontra delineada no artigo 104 da Carta vigente. No inciso I, letras a e b, se definem os casos de processo e julgamento originários. Nota-se, desde logo, a omissão do “*habeas-corpus*”, sabido ser o novo Tribunal a instância de recurso “quando se tratar de crimes praticados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral e a da Justiça Militar” (letra a do inciso II). A Constituição não é expressa quanto a competência para processar e julgar o “*habeas-corpus*” quando a coação partir de juiz de cujas decisões, em matéria criminal, o conhecimento do recurso ordinário caiba ao Tribunal de Recursos. Expressamente, se lhe atribui, entretanto, competência para conhecer, em grau de recurso, das decisões de juízes locais denegatórias de “*habeas-corpus*”, se federal a autoridade coatora. Verificase, assim, que, em exercício de competência explícita, o Tribunal pode reformar a decisão de 1.^a instância, denegatória de “*habeas-corpus*”, para o efeito, evidentemente, de conceder a ordem — ou seja, quando a coação da autoridade federal estiver prestigiada pela decisão de juiz, que se terá constituído por sua vez, em coação; expressamente, porém, não se encontra texto conferindo ao Tribunal, competência para conhecer de pedido originário. Na própria Constituição, entretanto, se define como de competência do Supremo Tribunal Federal, o julgamento, em recurso ordinário, dos “mandados de segurança e os “*habeas-corpus*” decididos em última instância pelos tribunais locais ou federais quando denegatória a decisão (artigo 101, inciso II, letra a). Inquestionavelmente, se o Supremo Tribunal julga, em recurso ordinário, os “*habeas-corpus*” denegados pelos tribunais federais — tais tribunais terão competência para conhecer do remédio, originariamente. O dispositivo fala, entretanto, em “*habeas-corpus*” decididos em última instância — o que complica o problema jurídico e requer meditação. E quando se meditar, poderá ser usada a válvula de segurança que se encontra na parte final da letra h do art. 101, inciso I, pela qual pode, o Supremo, processar e julgar, originariamente, “*habeas-corpus*” “quando houver perigo de se consumir a violência, antes que outro juiz ou tribunal possa conhecer do pedido”. Não obstante a verdade

de que o texto previne situações de emergência, de dificuldades materiais, preferentemente, nada impedirá que se o aplique, sempre que a perplexidade tolher, ou retardar, a ação de tribunais e juízes. O que se torna, desde logo, patente e inequívoco, é o sentido de absoluta segurança do direito individual à liberdade de locomoção — direito cuja garantia se dará sem maiores cuidados com as torturantes regras de competência, desde que se evidencie o “perigo” de que violência se lhe faça. O preceito não é novo; e, por isso mesmo, a par do sentido tradicionalista que revela, reflete o cuidado que os legisladores pátrios sempre puseram em acautelar, com garantias eficientes direitos fundamentais. Realmente, já dispunham, na forma da Constituição vigente, a Lei n.º 221, de 20 de novembro de 1894 (artigo 23), a Constituição de 16 de julho de 1934 (art. 76, inciso I, letra h) e até a Carta outorgada em 10 de novembro de 1937 (art. 100, inciso I, letra g). A amplitude dessa competência, certamente, levou Castro Nunes a observar, estudando a posição do Supremo Tribunal ao mecanismo judiciário do Brasil, que “... nas causas da liberdade é ele (o Supremo) por excelência o órgão de jurisdição do “*habeas-corpus*”. Aqui não há limitações. Originariamente ou em recurso, cabe-lhe tutelar por aquêle meio a liberdade individual comprometida em face da lei, seja qual fôr a jurisdição, local ou federal, comum ou especial. E, pois, um órgão à parte, desconhecido na orgânica judiciária tradicional, de sentido político em sua destinação constitucional, uma magistratura de exceção até mesmo nas garantias da função”. (Teoria e Prática do Poder Judiciário, 1943, pág. 201).

O mesmo silêncio quanto à competência do Tribunal Federal de Recursos para conhecer de “*habeas-corpus*”, originariamente, nota-se em relação aos conflitos de jurisdição, não se devendo, contudo, quanto a estes, perder de vista o disposto na letra f do citado inciso II do art. 101.

Causas das autarquias — Como segunda instância, cabe, ao Tribunal de Recursos, julgar, em recurso ordinário, as causas decididas em primeira instância quando a União fôr interessada como autora, ré, assistente ou oponente, excetuadas as de falência, além das que anterior e incidentalmente mencionamos (art. 104, II, a).

E' oportuno transcrever a observação de Pontes de Miranda:

"Não basta para que a causa pertença a cognição federal em grau de recurso, que nela exista interesse da União, porquanto se diz no art. 104, II, a, que ao Tribunal Federal de Recursos compete julgar, em recurso ordinário, as causas em que a União fôr interessada como autora ou ré, assistente ou opoente". (Comentários à Constituição de 1946, vol. II, pág. 283).

A observação nos faz pensar em que não ficou expressamente definida a competência para o conhecimento dos recursos das causas em que forem interessadas as instituições autárquicas, perdurando a dúvida até hoje reinante — pensar e lamentar:

A propósito: — certa vez, ilustre colega vosso, patrono do Autor em ação contra uma daquelas instituições, compareceu, ao então meu gabinete como juiz da 3.^a Vara da Fazenda Pública, com duas petições de recurso — numa dirigindo o apêlo ao Supremo Tribunal Federal; noutra, ao então Tribunal de Apelação do Distrito. Explicou-me, o talentoso causídico, que assim fizera em face das divergências jurisprudenciais conhecidas. Despachei a primeira das petições, justificando-me com o entendimento de que, face à conceituação da natureza jurídica daqueles institutos, tão bem desenvolvida, aliás, por Rafael Bielsa, em seu Tratado de Direito Administrativo (2.^a edição, 1929, tomo I, pág. 241 e seguintes), a mim me parecia inequívoca a competência daquele Egrégio Tribunal e considerando que dos males se devia preferir sempre o menor — se o Supremo Tribunal não se houvesse por competente, mandaria remeter os autos ao Tribunal de Apelação, como tantas vezes já fizera. E somente alguns dias mais para a decisão definitiva seria o maior dos prejuízos prováveis, adotada aquela solução. Vosso colega ficou satisfeito e eu senti tranqüilidade em minha consciência, mormente em face do disposto na lei de organização do Ministério Público Federal, — Decreto-lei n.º 986, de 27 de dezembro de 1938 — que, no art. 9.º, inciso V, deu, aos Procuradores Regionais da República, atribuições para oficiarem, mediante vista, nos autos de mandados de segurança requeridos contra as autarquias criadas pela União — atribuições que, pelo Decreto-lei

n.º 1.215, de 24 de abril de 1939, art. 1.º, se tornaram extensivas, verbis: "a todos os demais casos em que forem interessadas as referidas autarquias" e assim foram mantidas em 1946 (Decreto-lei n.º 9.608, de 19 de agosto).

Qual a posição da União, em tais feitos sempre e necessariamente interveniente por um de seus advogados oficiais?

Fora de toda e qualquer dúvida: — ou de assistente, para defender o direito da autarquia autora ou ré, pelo legislador considerado direito dela própria União, dada a sua intervenção compulsória; ou de opoente, para excluir as pretensões do autor, ou do réu, ou ainda do eventual assistente, contra a autarquia.

Terá, assim, o Tribunal de Recursos que, guardada a esfera de suas atribuições explícitas, definir seus poderes implícitos, ou seja exercer a função construtiva e supletiva dos tribunais na formação espontânea do direito considerando os princípios fixados pelo uso, pelas tradições pelas praxes ininterruptas, etc.

Nem toda a Constituição Americana está no texto. Lá, a proibição, por exemplo, de se taxarem serviços uns dos outros, imposta aos Estados e à União, é construção da jurisprudência (Rui, Comentários à Constituição de 1932, vol. I, página 345, *in-fine*). Tempo houve em que, por força de entendimento do nosso Supremo Tribunal Federal, a Justiça Federal processava e julgava crimes de furto, de incêndio e depredações de bens da União, sem texto expresso que tal competência lhe atribuisse, como não-lo refere Pires e Albuquerque, em seu trabalho Leis e Princípios, de 1928. Ainda antes da Constituição de 1934, o Supremo Tribunal Federal julgava as ações rescisórias de seus acórdãos independentemente de competência expressa (Castro Nunes, Teoria e Prática do Poder Judiciário, 1943, página 649). A teoria brasileira do "habeas-corpus" é outro exemplo.

Na elaboração do nosso Regimento, acompanhei a corrente que se pronunciou no sentido de no mesmo não se incluírem regras processuais senão relativas às matérias de competência explícita do Tribunal, sendo meu pensamento relegar exame do que assim não fôsse para ocasião própria, frente a caso concreto — isso por se me afigurar que procedimento contrário seria justa-

mente havido como pré-julgamento, ou promessa. E, promissio boni viri est obligatio...

IV — Não tem, o Tribunal Federal de Recursos, qualquer articulação com as justiças especiais da União, de que cogita o art. 94 da Constituição, alíneas III, IV e V — Justiça Militar, Justiça Eleitoral e Justiça do Trabalho. Com as justiças locais dos Estados do Distrito Federal e dos Territórios, entretanto, essa articulação se opera, estreitamente, em face da competência de que tratam as letra *a* e *b* do art. 104, inciso II, tanto em matéria civil, como em criminal. Consta já de seu Regimento, aliás, que o Tribunal imporá, aos juízes locais que tenham o exercício da competência definida nos dispositivos acima aludidos as penas previstas na legislação processual (Código de Processo Civil, arts. 24 e, decorrentemente, art. 76 do Decreto-lei n.º 960, de 17 de dezembro de 1938), das quais, a meu ver, só a segunda tem cabimento, diante do disposto no art. 95, n.º III, da Constituição.

V — *Juízes e funcionários* — Na elaboração do nosso Regimento, várias questões interessantes surgiram e provocaram debates de que participaram todos os juízes, tendo sido, sempre, resolvidas com sabedoria e alto equilíbrio, pelo Tribunal.

Permito-me, neste momento, recordar duas delas, levantadas em emendas que tive a honra de apresentar, pelo sabor de curiosidade que inegavelmente apresentam:

a) dispunha, o projeto, reproduzindo, aliás, o § 3.º do art. 5.º do Regimento do Supremo Tribunal Federal, que o compromisso de juízes poderia ser prestado por procurador, concluindo, textualmente, “mas somente depois do exercício, o ato da posse se considerará completo para os efeitos legais”. A emenda suprimia a parte final, por entender, seu autor, não ser possível, juridicamente, manter-se a contradição. Se se admitia prestasse o nomeado, compromisso por procurador, não seria possível negar a essa posse efeitos jurídicos decorrentes, no caso o investimento, do nomeado, nos predicamentos do cargo, mormente considerando o entendimento fixado em legislação nacional aplicável.

O disposto no Regimento do Supremo Tribunal é a transcrição do art. 9 do Decreto Imperial n.º 4.032, de 23 de dezembro de 1863. Esse

decreto de Sua Majestade, o Sr. Imperador D. Pedro II, referendado pelo então Ministro José Martiniano de Alencar, regulava a posse dos empregados do Ministério da Justiça, envolvendo, em tal categoria, ou sob tal designação, juízes municipais, juízes de direito, membros das Relações, inclusive os do Supremo Tribunal de Justiça. Se é, assim, certo, que, ao tempo, o decreto expressamente se applicava a juízes — desde, entretanto, o advento da República e, mormente, depois da posição do Judiciário na Constituição de 1891, tal alcance teria entrado em colapso, por certo ser que, desde então, os juízes se elevaram à condição de órgãos de um poder. Os juízes, como tive ocasião de acentuar, em trabalho recente, em sentido comum...” deixam de incluir-se na categoria de funcionários públicos. E’ o que se vê das Constituições de 1934 (arts. 63, 104, 168 e seguintes), de 1937 (arts. 90, 98, 105, 156 e seguintes) e de 1946 (arts. 94, 124, 184 e seguintes). Se, em linguagem imprópria, tão comum no caso (Nézar Droit Public, 6.ª ed., n.º 89; Marcelo Caetano, Direito Administrativo, n.º 116) e não raro, até em diplomas legislativos, se designam por funcionários públicos os titulares dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o certo é que, na tecnologia jurídica, conforme resulta da própria natureza das coisas e da Constituição vigente, por funcionários públicos não podem ser tidos aquêles titulares. São eles órgão de poder público. E, quanto aos juízes, é o que está expersso no art. 94 da atual Carta Magna da República. Ora, aos órgãos do Estado se contra-põem os servidores do Estado, ou funcionários públicos. Com os primeiros se atua, imediatamente, cada uma das funções públicas — legislação, administração e justiça — sem subordinação alguma em suas próprias deliberações, enquanto que, com relação aos últimos (servidores, empregados, ou funcionários), subordinados aos primeiros (órgãos) realizar, êstes, e efetivam suas próprias determinações (Jellinek, L’Etat Moderne et se Droit, vol. 2, n.º 404; Ranalletti, Instituzione di Diritto Publico, 6.º ed., ns. 25 e 123). ”

Se, portanto, embora sob a Constituição de 25 de março de 1824 e o Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, ainda sob influência de resquícios da antiga universidade dos poderes da Coroa, era possível confundir, numa só rubrica, funcionários (empregados, aliás, e juízes — não obstante se

mencionasse um Poder Judicial — desde 24 de fevereiro de 1891 (passando-se sobre o Decreto n.º 848, de 1890) já não seria livre de assim pensar. O próprio Supremo Tribunal sublinhou, aliás, o quanto, entre nós, se avantajava sobre a que lhe é própria, em França (Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, vol. 2, 1928, pág. 686, na epígrafe “Le prétendu pouvoir judiciaire”, a posição do Poder Judiciário na teoria constitucional:

“... o Poder Judiciário não é, de modo algum, uma delegação do Poder Executivo e sim um dos órgãos da soberania nacional” (*Diário Oficial* de 19 de janeiro de 1939).

Verdade é, entretanto, que o Legislativo republicano, até hoje, não substituiu o velho decreto de 1868, com relação aos juízes.

Estará, assim, em vigor êsse antigo diploma legal, na parte aludida?

Respondeu-se, afirmativamente, em tempos idos, em um de nossos mais conceituados tribunais de Justiça. Realmente, em Acórdão de 13 de agosto de 1920, o Tribunal de S. Paulo deu provimento ao recurso da Fazenda para o efeito de reformar decisão de 1.ª instância e reconhecer como legítima a anulação da nomeação do Dr. Joaquim Moreira de Sousa Dias, sob o fundamento de que o apelado não se achava empossado no cargo de Juiz de Direito de Itatiba por ocasião do ato governamental.

Invocou-se, nesse julgado, como vigente, o velho decreto imperial, concluindo-se, expressamente, que “a posse é consequência do exercício” (Costa Manso, *O processo na Segunda Instância*, 1923, págs. 58 e 61). Por mais estranha que nos pareça, hoje, a conclusão, lá está ela escrita no último considerando do Acórdão depois, aliás, de se invocar o *Digesto Português*, em que Correa Teles, verbis “já consolidara o preceito de que a posse do cargo público resulta do exercício de atos funcionais”.

Ainda recentemente, Castro Nunes citou êsse julgado em apoio de uma sua assertiva (*Th. e Prática do Poder Judiciário*, pág. 100, nota 22).

Ora, senhores, no sentido lato, na concepção alta de pessoa investida em função pública — sentido e concepção tão marcantes no afastamento do entendimento corrente e primário de agente do Poder Executivo — será, o Juiz, tam-

bém, um funcionário do Estado, mas funcionário categorizado, tendo por seu estatuto, em primeiro plano, a própria Constituição, em capítulo autônomo. Tem, assim, o juiz, tôdas as garantias e vantagens comuns ao funcionalismo, em geral, mais as que lhe são próprias. Não será, destarte, de se lhe negar o que a legislação dispuser para o funcionalismo. Diz, por exemplo, a Constituição no título em que trata dos funcionários públicos, que “O tempo de serviço público, federal, estadual ou municipal, computar-se-á, integralmente, para efeitos de disponibilidade e aposentadoria” (art. 192).

Poderá sustentar-se que da vantagem estejam excluídos os magistrados?

Tendo êles o mais, evidentemente terão o menos.

Pela via do raciocínio exposto, chega-se à conclusão de que a legislação comum ao funcionário público, em geral, abrange os juízes, no que não colidir com dispositivos expressos quanto a êstes.

E tal conclusão confere com a afirmação de um Mestre:

“E’ certo que as disposições constitucionais peculiares aos magistrados não esgotam o tratamento de funções que nos pontos omissos ou na ausência de disposições legais especiais, terá de completar-se com o que estiver preceituado para a função pública em geral. E’ nestes termos que deve ser entendida a aplicabilidade do Estatuto aos membros do Poder Judiciário” (Castro Nunes, *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, pág. 128).

Ora, o Estatuto dos Funcionários Públicos definiu, no art. 24, a posse como o “ato que investe o cidadão em cargo, ou função gratificada”; no art. 26, esclarece que a “posse verificar-se-á mediante a assinatura de um termo em que o funcionário promete cumprir fielmente os deveres do cargo ou da função”; no art. 27, permite que a posse se tome por procuração, nos casos que menciona; no art. n.º 29 fixa o prazo dentro do qual deve verificar-se a posse: 30 dias, contados da publicação do decreto no órgão oficial; no art. 33, afinal, declara que o exercício terá início dentro do prazo de 30 dias contados da posse.

Compromisso e posse, portanto, são simultâneos, expressões de um só ato (art. 26 cit.). E posse é o ato que investe o cidadão no cargo. E,

se investe, no cargo, investe, também, nas prerrogativas. Logo, estas constituem direitos que decorrem da posse — como a percepção de vencimentos, a permuta, a licença, etc., decorrem do exercício.

Em assim sendo, como o é, hoje, para o funcionário, em geral, admitir-se-á que não o seja, também, para os juizes?

Atendendo, pois, a que a legislação própria não cogita de qualquer restrição aos efeitos do compromisso e da posse pela via da representação, propusemos supressão da parte referida, tendo em vista a regra de direito civil pela qual os atos de mandatário habilitado são havidos como do próprio mandante.

O Supremo Tribunal já disse, aliás, que a vitaliciedade do magistrado data de sua posse no cargo (Acórdão de 29 de outubro de 1940, 2.^a Turma, nos autos da ap. cível n.º 7.376), sem distinguir entre posse pessoal e posse por procurador e sem confundir, certo, posse e exercício.

E tive a satisfação de ver a emenda aceita.

ATRIBUIÇÕES DOS JUÍZES CONVOCADOS

b) Estava, no projeto, como está, aliás, em vários regimentos de tribunais, inclusive no do Supremo Tribunal (recentemente e no do Tribunal de Justiça desta capital, dispositivo que se me afigurou exigir maiores atenções dos colegas. Dizia-se, com efeito, que os substitutos dos juizes do Tribunal — os juizes da Fazenda, desta capital, segundo a antiguidade no cargo — quando em exercício pleno por motivo de impedimento temporário dos primeiros — em gozo de licença, em exercício pleno no Supremo, ou no Superior Tribunal Eleitoral — não poderiam tomar parte nas deliberações sobre assuntos de economia interna do Tribunal, tais como eleição de presidente, vice-presidente, juizes do Superior Tribunal Eleitoral, nomeações e demissões dos funcionários da secretaria, etc. Reconhecia-se, por outro lado, ao juiz efetivo afastado do exercício o direito de comparecer e votar sempre que tais assuntos pendessem de solução.

Propuz a supressão do artigo e justifiquei, verbalmente, minha iniciativa.

Dispõe a Constituição, no art. 97, que aos tribunais, em geral, compete eleger seus presidentes

e demais órgãos de direção, organizar seus serviços auxiliares e prover-lhes os cargos, conceder férias e licenças aos seus membros, juizes inferiores e serventuários e, pelo art. 110, I, letra b, ao nosso Tribunal, eleger dois de seus juizes para o Tribunal Superior Eleitoral.

Fixe-se, desde logo, que a competência é do Tribunal. São, assim, tais atos, todos eles, de plena soberania das côrtes de justiça — soberania que se exerce através dos juizes integrantes do colégio.

Tribunal, in-abstracto, não existe: sua substância, se m'o permitem, são os juizes que o compõem. Ilustrando a afirmação: — a Constituição de 1934 criou, como já vimos, um tribunal, tribunal que, entretanto, nunca existiu.

Por que?

Porque jamais lhe deram realidade pela nomeação de seus juizes.

Tribunal, portanto, é o conjunto de juizes que o integram — do que se segue que o é da competência dos tribunais é da competência desses juizes integrantes. Em outras palavras — a competência de um tribunal se resolve em atribuições de cada um de seus membros.

Estabelecidas tais premissas, pode-se perguntar: seria possível recusar-se, a qualquer dos juizes que compõem um tribunal, o exercício da função jurisdicional do Tribunal, de qualquer dos atos cabíveis, salvo a hipótese de convocação para determinado caso, em jurisdição limitada?

A resposta se me afigura conter-se no episódio, recente, aliás, que me permito recordar. No Regimento do Supremo Tribunal, aprovado em abril de 1940, dispunha, o § 2.º do art. 87, que, verbis. "Em caso algum serão convocados para julgamento de prejudicial de inconstitucionalidade de lei, norma legal, ou ato do Presidente da República, desembargadores do Tribunal de Apelação".

Note-se que, por força do art. 8.º do Decreto-lei n.º 6, de 16 de novembro de 1937, os referidos desembargadores passaram a ser os substitutos ocasionais dos Ministros do Supremo.

Na sessão plenária de 28 de junho de 1945, o Sr. Ministro José Linhares, presidente, levantou uma questão de ordem em torno do disposto nos arts. 17, parágrafo único e 87, § 2.º, transcrito. Após brilhante discussão, resolveu, o Tribunal,

suprimir o citado § 2.º do art. 87, pela predominância do entendimento de que sendo os desembargadores os substitutos dos Ministros, não se lhes poderia restringir o exercício das atribuições em lei concedidas aos membros do Tribunal — que são as do próprio Tribunal.

A discussão, embora provocada por matéria circunscrita, generalizou a tese na forma que se surpreende das palavras do eminente Ministro Aníbal Freire:

“Sr. Presidente, estou de inteiro acôrdo com as brilhantes razões do voto do Sr. Ministro Castro Nunes. Não é possível compreender que, tendo a lei designado o Desembargador do Tribunal de Apelação eventual substituto de Ministro do Supremo Tribunal, compartilhe êle dos nossos trabalhos com diminuição das atribuições concedidas em lei”. (Regimento do Supremo Tribunal, publicação de 1946, da Imprensa Nacional, pág. 116).

Nessa ordem de idéias, o Ministro Aníbal Freire, que resumira, como se viu, o pensamento expedido pelo Ministro Castro Nunes, foi secundado pelo Ministro Orozimbo Nonato, com as seguintes e significativas expressões:

“Os membros do Supremo Tribunal Federal são, primeiro, os Ministros, e, segundo, os convocados, legalmente, para Ministros”. (ibidem, pág. 117).

Segue-se, inequivocamente, que se reconheceu, aos convocados legalmente para Ministros, em exercício pleno, já se vê, o exercício da competência total dos Ministros efetivos, sem qualquer distinção entre competência excepcional de caráter executivo, ou administrativo, e competência jurisdicional, específica e permanente.

Se assim é, e com tão alto prestígio foi reconhecido, poderá proceder-se, alhures, diferentemente?

Notai, senhores, que não estou arrimando em argumento de autoridade, inócuo, de si só, nesta casa; pretendo, sim, socorrer-me da força da compreensão, do apoio da boa doutrina e do prestígio da razão jurídica — tanto que vos trouxe motivos que legitimariam reflexão ponderosa. E se acaso désseis forma de objeção a essa reflexão, eu vos lembraria, meus amigos, por amor à economia processual, que o fizésseis, desde logo, com desenvolvimento e feitio de embargos remetidos...

Temos, pelo exposto, como irretorquivelmente demonstrado que não é possível limitar, em regimento, ou em lei comum, ao juiz convocado, com exercício pleno o pleno exercício das atribuições constitucionalmente definidas como do tribunal que êsse juiz integra.

Seria como se o Senado da República, em seu regimento, recusasse, ao senador suplente, eventualmente em exercício como substituto do efetivo, o exercício de atribuições constitucionais, embora de exceção, daquele ramo do poder especificamente legislativo, tais como as de caráter nitidamente executivo (aprovação de nomeações e autorização para empréstimos externos), ou positivamente jurisdicional (julgamento do Presidente da República, dos ministros de Estado e do Supremo Tribunal, em crime de responsabilidade), ou meramente administrativo (eleição da mesa, etc.).

Observe-se, ainda, outro grave aspecto da limitação, qual o que se lhe tem tirado, expressamente, com a permissão, ao membro efetivo afastado e substituído, que retorne ao Tribunal e, sem reasumir o exercício, pratique atos dos inicialmente enumerados. Essa premissão chegará ao extremo de se admitir que juiz temporariamente havido como incapaz para o serviço — caso de licença para tratamento de saúde — exerça atos da competência constitucional do Tribunal, ou seja dos juízes em exercício efetivo.

O mérito da emenda se me afigurou, assim, de magna importância; menos feliz, entretanto, que a anterior, caiu, por um voto, provavelmente pela deficiência da justificação oral que lhe ofereci.

VI — *Conclusão* — Em traços largos e, objetivamente, ficaram resumidos os antecedentes históricos do Tribunal Federal de Recursos, e examinadas sua posição no quadro da justiça da União, sua organização, competência e as relações com as demais justiças do país. Animadora é a expectativa que a criação do novo órgão autoriza. Oxalá concorra êle, em sua realidade prática, para a desobstrução dos caminhos que conduzem ao ideal tão afagado de uma justiça menos tarda na efetivação das providências que se encontram nos textos em garantia do equilíbrio social contra o perigo instantâneo da violação de direitos do homem, notadamente, pelo sentido de eficiência que lhes é próprio, os interditos, o

mandado de segurança e o “habeas-corpus”. Porque, senhores, aparelhado o Poder Judiciário e compenetrados, seus órgãos, da missão que lhes está traçada na organização jurídica dos países democráticos, poderemos ver a realidade que me permiti predizer, em 25 de junho de 1943, na saudação que, em nome dos juizes de direito do Distrito Federal, tive a honra de dirigir ao atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, Antônio Carlos Lafaiete de Andrada, por ocasião de sua posse como desembargador do então Tribunal de Apelação do Distrito Federal:

“Dia virá, por certo, em que o homem, por imposição da própria razão — sentido que tanto o eleva no reino animal — resolverá tôdas as suas contendas, individuais, ou coletivas, perante os tribunais. Então, o veredictum dos juizes será recebido com o respeito devido às conclusões indiscutíveis, com a fé que nos impõe as verdades sagradas. E sôbre o arminho das togas repousará, finalmente, a segurança da paz e da ordem. Nessa altura, a história da civilização terá escrito seu capítulo definitivo”.

Mandado de Segurança, ato judicial e recurso administrativo

Não responder a carta enviada

OLIVEIRA E SILVA

(Juiz de Direito no Distrito Federal)

A Constituição Federal, em seu art. 141, § 4.º, no capítulo dos direitos e garantias individuais, amplía a concessão do mandado de segurança, “seja qual fôr a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso do poder”, para proteção de um direito líquido e certo, não amparado por “Habeas-corpus”.

No âmbito do Código Civil (art. 319) ficavam excluídos, do modo de segurança, os atos do Presidente da República, Ministros de Estado, Governadores e Interventores, o que é explicável por ter sido decretado aquêlo diploma do regime ditatorial.

Questionou-se a respeito do sentido exato do que seja “direito líquido e certo”. Haverá mesmo um direito, cuja certeza e liquidez independem de contravérsia, de uma transparência tal, que a autoridade, apontada como coatora, não encontre dispositivo de lei para apoiar-se, nenhum argumento de defesa?

Sabemos que o mundo do direito escapa aos esquemas, e, por tanto, repele a exatidão matemática. O juiz ou o intérprete, no momento de sentenciar ou opinar, não tem a lei como um preceito inflexível, uma regra imutável no espaço. e no tempo, mas instrumento plástico e vivo, que modela, segundo as aquisições da sua cultura,

sensibilidade e formação moral. Daí uma aplicação ou interpretação num sentido que, às vezes, surpreende, porém não deixa de ser lógico, pois reflete a visão e emoção do julgador ou do intérprete.

O que se pode e deve entender, como direito líquido e certo, é aquêlo contra o qual a autoridade coatora oporá, sômente, argumentos desprovidos de substância jurídica, fáceis, portanto, de, num exame de plano, serem repudiados pelo julgador.

Sendo um processo de rito rápido como o do “habeas-corpus”, o mandado de segurança não admite a discussão dos contedores, porque obriga o juiz a declarar, desde logo, um direito, reconhecendo, ou não, a sua certeza e liquidez.

O mandado de segurança se distingue do “habeas-corpus”, porque ampara, garante direitos pessoais e não se aplica às hipóteses de liberdade exclusiva de locomoção.

Antes da vigência, entre nós, do mandado de segurança, o “habeas-corpus”, com a elasticidade que lhe deram juristas e tribunais, fôra admitido em caso de suspensão do pagamento de ordenado de funcionário público, preso pela ocorrência de estado de sítio.

Não visando o amparo das cousas corpóreas, é inaplicável o mandado de segurança quando o lesado pleiteia reintegração de posse, para a qual existe o caminho do processo ordinário.

Uma empresa de transportes, por exemplo, cujos ônibus sejam apreendidos pela autoridade pública, devido à infringência de preceito regulamentar, pleiteará, por meio de um interdito recuperatório, a posse dos seus veículos que são cousas corpóreas, não requerendo o mandado de segurança que se limita ao exercício de direitos individuais como o da reintegração do funcionário público, se exonerado com violação manifesta de preceito legal.

2. Caberá mandado de segurança contra ato judicial?

O prof. Alcântara Machado, discutindo, na Câmara dos Deputados, o projeto que se transformou no decreto n.º 191, de 1936, fôra expresso em determinar que não caberia aquêlê remédio, quando se tratasse de ato decorrente de uma decisão judicial.

Forma-se a jurisprudência dos nossos tribunais de justiça no sentido de vedar a sua concessão contra ato judicial.

Só em três casos e por maioria de votos, abriu exceção à regra o Supremo Tribunal Federal, dadas a relevância e gravidade dos mesmos: no recurso extraordinário n.º 7.907, em 29 de maio de 1944, relator o antigo ministro Filadelfo Azcovedo. No Acórdão de 28 de abril de 1943, relator o Ministro Castro Nunes (mandado de segurança n.º 695) e no caso famoso de Minas, de uma decisão de antigo juiz Federal que admitira penhora em bens daquêlê Estado.

No recurso extraordinário n.º 7.907, firmara o Pretório Excelso, por maioria de votos, a legitimidade da medida, excepcionalmente, contra ato judicial, pelo fato do recurso ordinário não garantir o restabelecimento do estado anterior, em caso de provimento. Não importava, segundo o relator, o seu rótulo: fôsse reclamação, advocatória, correição parcial, ou sua admissibilidade através de conflito de jurisdição.

O ato, que a parte lesada arguira, como lesivo de seu direito, era de um juiz de Espírito Santo, que determinára a arrecadação, liquidação e venda de bens de uma pessoa jurídica, à ocorrência

da morte de um dos sócios, havendo, assim prejuízo do sócio sobrevivente e dos credores da sociedade à compra do estabelecimento.

No segundo caso, requerêra a medida a promotória pública de uma comarca de Goiás.

A hipótese era a seguinte: fôra arrecadada, como jacente herança vultosa. Surgira um irmão do falecido, a reclamar a inventariança, alegando direitos de herdeiro. O juiz da comarca indeferira o pedido, porém o Tribunal de Justiça, considerando não jacente a herança, atende ao pedido do irmão morto, em agravo, convertendo a arrecadação em inventário.

O ministro Castro Nunes, relator, esclarece que não é de se examinar se se trata, ou não, de herança jacente, ou se o “de cujus” deixára herdeiro, parecendo-lhe irrecusável a incompetência da Côrte de Justiça de Goiás, para decidir uma causa em que figura, como parte, a União. Classifica o julgado de “inoperante, irritado e nulo”, pela usurpação que fizera aquela Côrte, de atribuição constitucional do Pretório Excelso.

No debate, por ocasião do julgamento, entendia o ministro Aníbal Freire que era impossível “deixar em suspenso um atentado contra a Constituição, contra a sua inteireza sem lhe dar um remédio próprio”, enquanto o ministro Orozimbo Nonato declarava incabível o remédio, argumentando que “a lógica tem de ser derivada da realidade, mas não se confunde com a necessidade”. Alegava o Sr. Aníbal Freire que “a lógica é consequência da realidade e a necessidade jurídica tem de se adaptar à realidade”.

Em Acórdão de 15 de julho de 1938, o Supremo Tribunal Federal repele um mandado de segurança contra ato judicial, sendo que, para o antigo ministro Eduardo Espínola, aquela Côrte excepcionalmente, o admitia em hipótese de premente interesse público, o que com isso, “não reconhecia a propriedade de semelhante ação para reparar qualquer lesão de direito nas relações de caráter privado”.

Indagamos: o mandado de segurança, se não cabe contra decisão judicial, poderá ser impetrado contra ato administrativo da autoridade judiciária?

Em Acórdão de 26 de julho de 1945, relator do des. Nélson Hungria, o Tribunal de Justiça

do Distrito Federal reconhece a legitimidade do pedido, porque a decisão, impugnada, do Juízo da 3.^a Vara de Orfãos e Sucessões, que deixara de reconhecer, de plano, a naturalização tácita do “de cujus”, determinando o recolhimento de uma quota para o Fundo de Indenização, conforme o dec. n.º 4.166, era tipicamente administrativa e não judicial.

A decisão a preliminar da decorrência do prazo de 120 dias, a que alude o art. 331 da Lei Processual, pelo que decaíra, do seu direito, o impetrante do mandado de segurança.

A tese do Acórdão é discutível, porque, no caso concreto, não nos parece razoável estabelecer no ato incriminado, onde começa ou termina a sua tonalidade administrativa ou judiciária. Trata-se de uma decisão que decretara medida referente ao recolhimento de quota, por ser o “de cujus” natural de um dos países do Eixo, em virtude do não recolhimento de sua naturalização tácita, o que significa restrição ao recebimento, pelos herdeiros, da totalidade da sua legítima.

Embora a lei processual não exclua, expressamente, no art. 320, do âmbito do mandado de segurança, o ato judicial, devemos atender, na hipótese, além da doutrina, ao histórico do instituto, que nasce entre nós, com a Carta Política de 1934, sem esquecer o debate, na Câmara dos Deputados, em torno do projeto que se converteria na Lei n.º 191, de 1936.

3. A lei adjetiva, no art. 320, proíbe o mandado de segurança, entre outros casos, “de ato, de que caiba recurso administrativo, com efeito suspensivo de requerê-lo extingue-se depois de 120 dias contados da ciência do ato impugnado.

Surgem, aí, várias interrogações.

Esse prazo de 120 dias é de prescrição ou decadência? Pode o juiz indeferir, liminarmente, o pedido, ao verificar a decorrência de tal prazo? O ato impugnado, a que se refere a lei, é do despacho constante do recurso administrativo? E, se não for proferido tal despacho, no prazo de 120 dias da petição protocolada, relativa, àquele recurso? Ainda: como conciliar o art. 221 VII, § 2.º, do Estatuto dos Funcionários Públicos, onde se lê que “os pedidos de reconsideração e os recursos não têm efeito suspensivo, com a regra do art. 320 do Código de Processo Civil?

Continuam as interrogações. Se aquele Estatuto, no art. 223, prescreve que o funcionário só poderá recorrer ao Poder Judiciário, “depois de esgotados todos os recursos da esfera administrativa”, como aceitar a existência do mandado de segurança, sem interposição de recurso, sem efeito suspensivo, segundo a regra do art. 320 da lei processual?

O prazo de 120 dias é de decadência e não de prescrição, pelo que decorre, sem quaisquer interrupções, do conhecimento, pelo interessado, do ato que fere o seu direito. Assim, o juiz, se o verificar, ao exame da inicial e documentação, pode indeferir, liminarmente, o pedido, remetendo o interessado para a ação petitória competente.

Sem dúvida que o ato impugnado não é só aquele que repete o recurso, porém o constante da decisão administrativa que provocará.

Pode, entretanto, suceder que, por acúmulo de serviço ou displicência da autoridade administrativa, ultrapasse esta o prazo máximo de 90 dias, que lhe concede o Estatuto dos Funcionários Públicos, no art. 221, VII, § 1.º, para decidir o recurso, contado o prazo da data do seu recebimento na repartição. Que fará, na hipótese, o recorrente?

Parece-nos que, se, pelo cartão do protocolo, a entrada de seu recurso vai atingir o prazo de 120 dias, que é de decadência e não de prescrição, antes do seu esgotamento, deve o interessado bater às portas do Poder Judiciário.

Quanto à suspensividade, ou não, do recurso, afigura-se-nos, clara, a prevalência da lei adjetiva sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos, quando este declara, em contrário àquela, que “os recursos não têm efeito suspensivo”. Por uma razão: O Estatuto, supra citado, tem a data de 28 de outubro de 1939, ao passo que o Código de Processo Civil, embora decretado a 18 de setembro de 1939, só entra em vigor a 1.º de março de 1940,” revogadas as disposições em contrário”.

Em sentença de 10 de novembro de 1947, o Juízo da 2.^a Vara da Fazenda Pública, examinando um mandado de segurança de funcionário municipal contra ato de prefeito do Distrito Federal, que indeferira o seu pedido de equiparação de vencimento de chefe de seção aos inspetores de fazenda, entende que:

1.º) Se, do ato administrativo, não cabe recurso, ou se o recurso cabível não suspende os efeitos da decisão, independentemente de caução, procede o mandado de segurança;

2.º) de acôrdo com o Estatuto Municipal (art. 206) que, aliás, repete o Federal, o funcionário somente poderá recorrer ao Judiciário, depois de esgotados os recursos administrativos;

3.º) não tendo efeito suspensivo o recurso do impetrante do mandado de segurança, nada o impedia de pleitear perante o Poder Judiciário, e, se não o fez na época certa, com o decurso do prazo de 120 dias do ato impugnado, está extinto o direito do impetrante.

Convenhamos que a regra, segundo o legislador é a do recurso administrativo, para que a autoridade competente reexamine a natureza, a extensão e a liquidez do direito em causa.

Pode acontecer que não caiba suspensividade no recurso, pela falta de objetivo, por existir ameaça ou violação a um direito, sem atualidade no prejuízo, como, por exemplo, se um superin-

tendente de empresa concede aumento de salário a uma certa categoria de empregados, negando-a a outra.

A suspensividade, aí, do ato, não importaria, propriamente, em dano imediato dos excluídos da melhoria de vencimentos, a não ser que estes pleiteassem — o que seria injusto — o não pagamento da majoração dos privilegiados... Porque, então, admitir a suspensividade do ato e o procedimento judicial dos prejudicados, sem que estes recorram, previamente, á esfera administrativa?

O prazo de decadência não pode ser contado, se existe recurso administrativo, apenas do ato que o provocara, porque a interposição do recurso prova, inequivocamente, a vigilância do interessado e não a sua inércia. Todos sabemos que os prazos de prescrição ou decadência foram estabelecidos, pelo legislador, como sanção conta aqueles que dormem diante do seu direito e não conta os que, desde logo, revelam, como os que recorrera, pugnacidade na sua defesa.

PARECERES

APOSENTADORIA — CÁLCULO DE PROVENTOS

— O E. F. regulando a matéria em toda a sua plenitude, estabelecendo critérios gerais relativos a aposentadoria na função pública, revogou implícita e explicitamente a legislação anterior, inclusive a Lei n.º 583 de 9 de novembro de 1937.

— A aposentadoria e os seus proventos são regidos pela lei do tempo em que a mesma se verificou isto é, da data do decreto ou do ato ou fato determinante da inatividade.

— Interpretação do art. 199 do E. F.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

PARECER

(*) Pela reforma da m. sentença apelada de acôrdo com as razões de fls. 45 do Dr. Procurador Regional.

(*) Parecer emitido na Apelação Civil n.º 9.237 (Supremo Tribunal Federal).

A aposentadoria e os seus proventos, são regidos pela lei do tempo em que a mesma se verificou, isto é da data do decreto ou do ato ou fato determinante da inatividade.

E' o que dispõe o art. 199 do Estatuto dos funcionários públicos, consagrando a boa doutrina, plenamente justificada pela própria natureza da aposentação.

Passando do *status* ativo para o inativo, adquire o aposentado a situação nova, de acôrdo com a lei vigente ao tempo em que adquire o novo estado. (Aparício Mendes, Estudos de Derecho Administrativa, pág. 30 e Las jubilaciones en el Uruguay — pág. 13 e seguintes; nossos pareceres in Revista do Serviço Público. Fevereiro de 1946, pág. 97 e março de 1946, pág. 44).

É, também, a lição de Roubier — (Les conflits de lois dans le temps. Vol. II — pág. 475).

Não há dúvida, portanto, que o princípio geral tem aqui aplicação.

Alega-se, entretanto que, aquele tempo, isto é da aposentação do Autor, estava em vigor disposição especial, a saber da Lei n.º 583 de 9 de novembro de 1927 que atribuía vencimentos integrais, no caso de aposentadoria compulsória.

E' aqui, porém, inaplicável aquêlê diploma legal, eis que o estatuto dos funcionários públicos, em vigor ao tempo que foi o autor aposentado estabelecia critério diverso, genérico e sem exceção para todos os casos de aposenta-

doria, só admitindo-se, em contrário as exceções constitucionais porventura existentes..

E' o que nos lembra Ruben Rosa, analisando a legislação vigente:

"Salvo exceções (Const. art. 156 letra f, Estatuto arts. 200 e 201) o provento da aposentação será proporcional ao tempo de serviço calculado à razão de 1/30 sobre o vencimento ou remuneração da atividades (Const. arts. 199 § 4.º, 203), não podendo ser superior ao vencimento ou remuneração da atividade, nem inferior a 1/3 — (Constituição art. 156 letra f Const. art. 199 § 4.º) "(in relatório do Tribunal de Contas — 1941 — pag. 20).

Tendo o Estatuto regulado a matéria, em toda a sua plenitude, estabelecendo todos os critérios gerais relativos a aposentadoria na função pública, revogou implicitamente a legislação anterior, inclusive a lei n.º 583 ora invocada.

Pela reforma da m. decisão apelada por estes fundamentos, que têm assento na lei.

Rio de Janeiro, 22 de maio de 1946. — *Themístocles Brandão Cavalcanti*, Procurador Geral da República.

DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS — EMPRESAS DE SEGUROS — ACIONISTAS ESTRANGEIROS

— *A função de apreciar a constitucionalidade da lei cabe ao Poder Judiciário e não pode ser exercida, concomitantemente pelo Poder Executivo — Reconhecida a constitucionalidade da lei através de outorga da sanção, extingue-se, sob esse aspecto, qualquer outra atribuição executiva, cumprindo aos agentes desse Poder dar execução à lei, tal como redigida.*

— *Nas leis anteriores à Constituição entretanto, essa oportunidade não se verifica e somente em face de preceitos constitucionais auto-executáveis é que poderá o Executivo, por seus agentes, ter por revogada a lei ordinária ou derogado qualquer dos seus preceitos.*

— *Até que nova lei seja expedida nos termos do art. 149 da Constituição, se deve aplicar integralmente o Decreto-lei n.º 2.063, de 7-3-1940.*

— *Interpretação dos arts. 149 e 200 da Constituição.*

— *Idem do Decreto-lei n.º 2.063, de 7 de março de 1940.*

MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PARECER

1. Dirige-se a este Ministério um advogado, declarando que, pretendendo formar uma companhia de seguros gerais, necessita de saber previamente se poderá dispensar, nessa companhia em organização, a prova de nacionalidade brasileira dos acionistas e admitir como subscritores pessoas estrangeiras.. Adianta consulente que assim o faz porque, no seu entender, o princípio nacionalizador adotado no Decreto-lei n.º 2.063, de 7 de março de 1940, e decorrente da norma constitucional do art. 145 da Carta de 10 de novembro de 1937, não mais vigora em face dos novos preceitos constitucionais..

"... O nacionalismo exagerado da Carta de 37 — sustenta — foi repudiado pela Constituição de 46 e assim obsoleta ficou a regulamentação calcada nos princípios constitucionais revogados. O regulamento de seguros, exigindo prova de brasilidade dos acionistas da companhia de seguro e impedindo a subscrição de ações por estrangeiros, está revogado e suas exigências não mais podem ser formuladas pela administração, sob pena de ser infringida a Constituição Federal vigorante (vide fls. 3)"

2. Instruindo o assunto, manifestaram-se os Srs. Assis-tente Jurídico do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização e o Sr. Diretor Geral desse Departamento. O primeiro, em bem elaborado parecer, opina contrariamente a esse ponto de vista, enquanto que, o ilustrado Sr. Diretor entende, de modo oposto parecendo-lhe que:

"Assim, desde que a Constituição estabeleça a igualdade perante a lei, assegurada essa igualdade tanto aos brasileiros como aos estrangeiros residentes no país (art. 141), não poderá a lei ordinária, na regulação do regime das empresas de seguros, sobrepor-se a tais princípios. Se o fizer, sua inconstitucionalidade será manifesta e, portanto inoperante em seus efeitos. O Decreto-lei n.º 2.063, de 7 de março de 1940, calcado que foi na Constituição de 1937, em que vigorava o princípio nacionalizador agora omitido, está nas condições acima apontadas. Alguns dos seus preceitos, em virtude mesmo de sua origem básica, ferem princípios constitucionais agora vigentes. De sua inconstitucionalidade, entretanto, melhor dirá o Sr. Consultor Jurídico deste Ministério a quem proponho seja encaminhado o presente processo" (fls. 10).

3. Solicitada, desse modo, a opinião desta Consultoria, para que nos manifestássemos sobre a argüida inconstitucionalidade da lei em questão, temos uma objeção preliminar a formular, de caráter relevante e prejudicial, e cuja decisão envolverá verdadeira fixação da conduta do Poder Executivo em casos futuros semelhantes, que deverão surgir, amiudadamente, da execução dos novos princípios constitucionais em terreno jurídico constituído pela le-

gislatura anterior, questão essa que se resume na proposição: pode ou cabe ao Poder Executivo, por seus agentes, aferir da constitucionalidade da lei, ou declarar sua inconstitucionalidade, sempre que deva aplicá-la em casos concretos presentes à solução administrativa?

4. O princípio clássico da separação dos poderes, pedra angular das organizações políticas democráticas, pressupõe, na sua prática, que o julgamento da constitucionalidade da lei, isto é, do conflito da lei ordinária com uma norma de natureza constitucional, seja apreciada pelo Poder Judiciário:

"En droit public et constitutionnel, dès qu'un État adopte le système de la séparation des lois constitutionnelles et des lois ordinaires, consacre le principe de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et organise des tribunaux indépendants, il confère par cela même aux tribunaux, à titre de conséquence naturelle et logique, sans qu'il soit besoin de le dire expressément, le pouvoir et le devoir de vérifier la constitutionnalité des lois invoquées devant eux, le pouvoir et le devoir de refuser d'appliquer des lois contraires à la constitution" (Léon Duguit — *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, 1923, Vol. III, pag. 671).

5. Se essa função de apreciar a constitucionalidade da lei cabe ao Poder Judiciário, não poderia a mesma ser exercida, concomitantemente, pelo Poder Executivo, sob pena de se confundirem as atribuições desses Poderes, o que nossa Constituição veda, ao prescrever no seu art. 36 a sua separação e independência, bem como ao proibir a delegação de poderes privativos de um e outro:

"Art. 36. São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

§ 1.º O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

§ 2.º É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições".

6. E, de acordo com as fontes inspiradoras de suas linhas mestras, comete a Constituição de 1946, de modo expresso, ao Poder Judiciário, a prerrogativa de declarar a inconstitucionalidade da lei, cujo exercício porém, — tão grave é considerada a responsabilidade dessa declaração, — dependerá da manifestação da maioria absoluta dos membros dos tribunais que assim decidirem:

"Art. 200. Só pelo voto da maioria absoluta dos seus membros poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato do poder público".

7. Objetar-se-á, porém, que à autoridade administrativa se poderão apresentar, dependentes de aplicação, normas legislativas ordinárias em oposição a preceitos constitucionais, o que pode suceder com frequência quando, tal como se verificou entre nós, uma nova Constituição entra em vigor.

8. Se a questão da constitucionalidade da lei se oferece, comumente, como problema de aferição do valor e da vigência de texto ordinário posterior em face da norma constitucional anterior, aspecto que recebemos dos Estados Unidos, onde a Constituição de 1787 veio dar a primeira estrutura política ao país que acabará de se emancipar de seu estado colonial, pode ocorrer, ao contrário, e quando as Constituições se sucedem em consequência de reformas ou de simples alterações pacíficas, sem que a legislatura anterior seja levada de roldão por movimentos revolucionários, que o choque da norma superior constitucional se verifique com o corpo de leis ordinárias anteriores que devem ser aferidas, em toda a sua plenitude, de molde a que só subsistam e só se apliquem aquelas que se conformem com o texto ou o espírito — dir-se-ia hoje com a mística — da nova Constituição.

9. Nêsse último caso, a tarefa de elaborar os novos textos de legislação ordinária, complementares à Constituição, cabe ao Poder Legislativo, enquanto que a declaração de inconstitucionalidade de leis anteriores, *in concreto*, incumbe ao Poder Judiciário.

10. Assim é que a Constituição de 1891, no seu art. 34 cometa ao Congresso a tarefa de

"— Decretar as leis orgânicas para a execução completa da Constituição".

com o que, no dizer sintético e preciso do autorizado João Barbalho, deu-lhe

"a faculdade de regular o funcionamento dos institutos políticos e administrativos por ela criados" (*Comentários*, pag. 138).

E, detendo-se sobre êsse aspecto, o mais autorizado de nossos intérpretes constitucionais, Ruy Barbosa escrevia:

"As Constituições não têm o caráter analítico das codificações legislativas. São, como se sabe, largas sínteses, sumas de princípios gerais, onde, por via de regra, só se encontra o *substratum* de cada instituição nas suas normas dominantes, a estrutura de cada uma, reduzida, as mais das vezes, a uma característica, a uma indicação, a um traço. Ao legislador cumpre, ordinariamente, revestir-lhes a ossatura delineada, impor-lhes o organismo adequado, e lhes dar capacidade real de ação" (*Constituição Federal Brasileira*, vol. II, pag. 477).

11. O legislador constituinte de 1946 não cogitou expressamente da elaboração das *leis orgânicas*, nem tratou, de modo especial, da adaptação à nova regra constitucional, da legislatura anterior. Deixou a solução do problema implícita nos trâmites ordinários da elaboração da lei, tais como prescritos na Seção V do seu Capítulo II, cometida a verificação específica da inconstitucionalidade da lei ao Poder Judiciário. Nem por isso, entretanto, importou êsse silêncio na delegação, ao Executivo, de julgar da constitucionalidade de leis, e de aplicá-las ou não, a seu critério, conforme as entenda acordes ou contrárias à Constituição. Se isso ocorresse, equivaleria êsse poder anômalo a fazer *tabula rasa* da segurança da lei, da sua

própria vigência, e deixar à incerteza das atitudes e dos pontos de vista pessoais dos agentes do Executivo tôda a vida a jurídica do País.

12. Sòmente ante manifestação imperativa do texto constitucional é que caberá, a nosso ver, aos agentes do Poder Executivo agir em contrário a preceito legal expressos e quando êste, de modo explícito ou evidente, contrarie ou desatenda a preceito constitucional, ou quando êste preceito seja *auto executável*. Nêsses casos, a Constituição atua como verdadeira lei comum, de fôrça superior, revogando a lei ordinária anterior por sua disposição em contrário:

“Não sendo a Constituição de um Estado senão uma lei, se bem que lei de categoria superior a tôdas, a lei suprema, a sua lei nada obsta a que a nação, ou o povo, assentando nela os fundamentos gerais do seu Governo, particularize também, no que entender com certos assuntos, pela atenção que lhe mereçam, pelo cuidado que lhe inspirem, circunstâncias de organização, providências de aplicação, mais próprias da esfera ordinária da legislatura. Nos Estados Unidos avultam bastante as disposições desta natureza nas Constituições estaduais, onde as tem multiplicado a necessidade, indicada pela experiência, de detalhar os abusos, a que se entregam as Assembléias Legislativas dos Estados, inutilizando as normas constitucionais, a cuja execução negligenciavam em prover”. (*Ruy Barbosa, obr. cit., pág. 479*).

Exemplifica o Mestre:

“Assim, quando a nossa Constituição declara que “nenhuma pena passará da pessoa do delinquente”, que “fica abolida a pena de gales, a do banimento e a de morte”; quando estatue que ninguém sofrerá privação dos seus direitos por motivo religioso; quando prescreve que nenhum imposto se cobrará senão em virtude de lei anterior (art. 72, §§ 19, 20, 21, 28 e 30); quando veda ao Governo Federal criar distinções de qualquer natureza em favor dos portos de uns contro os de outros Estados (art. 8.º); quando proíbe aos Estados tributar bens, rendas ou serviços da União, assim como a esta, reciprocamente, lançar impostos sôbre serviços, rendas ou bens dos Estados (art. 10); quando exclue a decretação de leis retroativas pelos Estados, ou pela União (art. 11), — a inibição que resulta dêsses textos, assim como de quaisquer outros que apresentem o mesmo caráter, é absoluta e imediata. Nenhuma legislação complementár se requer, para que êles operem e obriguem na sua maior plenitude”. (*Idem, pág. 482*).

E conclui:

“Executáveis por si mesmas, ou auto-executáveis, se nos permitem uma expressão que traduza num só vocábulo o inglês *self-executing*, são, portanto, as determinações, para executar as quais, não se haja mister de constituir ou designar uma autoridade, nem criar ou indicar um processo especial, e

aquelas onde o direito instituído se ache armado por si mesmo, pela sua própria natureza, dos seus meios de execução e preservação.

“Disposição executável por si mesma e a que ministra a norma, ou os meios, pelos quais se possa exercer e proteger o direito, que ela da, ou cumprir o dever, e desempenhar o encargo, que ela impõe”.

“A self-executing provision is one which supplies the rule or means by which the right given may be enforced or protected, or by which a duty enjoined may be performed”. (*George Tucker: Constitutional Law, IV, D. n.º 4.8 Cyol. 753*). Pg. 488.

13. Adverte, porém, e logo a seguir o próprio Ruy:

“Mas nem tôdas as disposições constitucionais são auto-aplicáveis. As mais delas, pelo contrário, não o são”. “A Constituição não se executa a si mesma: antes requiere a ação legislativa, para lhe tornar efetivos os preceitos”. “The Constitution does not enforce itself, but requires legislative action to make its provisions effective” (*De Turk v. Commonwealth of Pennsylvania, 5. R. A. 854*). (*Obr. cit., pág. 488*).

14. Note-se, entretanto, que ao Executivo, em se tratando de lei posterior à Constituição cabe, uma vez, a oportunidade de apreciar da constitucionalidade da lei, no momento de sancioná-la. Nessa oportunidade, ao Presidente da República incumbe julgar se o texto que lhe é presente é ou não conforme à Constituição, para sancioná-lo em caso afirmativo ou vetá-lo em caso contrário:

“Art. 70. Nos casos do art. 65, a Câmara onde se concluir a votação de um projeto enviá-la-á ao Presidente da República, que aquiescendo, o sancionará.

§ 1.º Se o Presidente da República julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, vetá-lo-á, total ou parcialmente, dentro de dez dias úteis, contados daquêle em que o receber, e comunicará no mesmo prazo, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. Se a sanção for negada quando tiver finda a sessão legislativa, o Presidente da República publicará o veto”.

Reconhecida, porém, a constitucionalidade da lei através da outorga da sanção, extingue-se, sob êsse aspecto qualquer outra atribuição executiva, cumprindo apenas aos agentes dêsse Poder dar execução a lei, tal como redigida. Nas leis anteriores à Constituição, entretanto, essa oportunidade não se verifica, e sòmente em face de preceitos constitucionais *auto-executáveis*, é que poderá o Executivo, por seus agentes, ter por revogada a lei ordinária ou derogado qualquer de seus preceitos.

15. Ora, no caso concreto em que se provoca a manifestação do Executivo, encontramos em face do preceito que necessita, tipicamente, de ação legislativa com-

plementar para que receba perfeita aplicação. Assim é que o art. 149 da Constituição estatui :

“A lei disporá sobre o regime dos bancos de depósito das empresas de seguro, de capitalização e de fins análogos”.

16. Comentando esse artigo, observa, a nosso ver, com inteira propriedade, o Dr. Assistente Jurídico do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização:

“Empregando, em relação às sociedades de seguros, as expressões — “a lei disporá sobre o regime” — o legislador constituinte deixou claro o pensamento de assegurar ao Poder Legislativo a liberdade de manter ou abolir o princípio da nacionalização. Se os autores da Constituição Brasileira quizessem garantir aos estrangeiros o direito de se associarem, para a formação de empresas de seguros, não teriam enxertado, no texto constitucional, o preceito do art. 149. Bastaria eliminar este dispositivo, para assegurar aos estrangeiros, no tocante à aquisição de ações de empresas de seguros, os direitos que lhes reconhecem as leis reguladoras das sociedades em geral. “O preceito constitucional, dissemos em recente parecer, não traça as linhas mestras, nem indica os princípios gerais concernentes às empresas de seguros. Não outorga direitos, nem impõe encargos. Não estabelece bases à lei ordinária: deixa ao arbítrio do Poder Legislativo regular o regime dos bancos de depósito, das empresas de seguros e de capitalização. Se a lei fundamental houvesse prescrito regras para a organização das sociedades de seguros, as leis anteriormente promulgadas, como as futuras, teriam de amoldar-se a elas. O art. 149, porém, não aponta nenhuma diretriz: delega ao parlamento, sem quaisquer reservas, o arbítrio de regular o regime dessas e de outras sociedades. Na elaboração da lei reguladora das operações de seguros, o legislativo não se acha subordinado a princípios preestatuídos; exerce poderes discricionários; funciona, por assim dizer, como mandatário do poder constituinte”. No sistema atual, a lei ordinária pode adotar a orientação mais conveniente aos interesses nacionais: nativista ou cosmopolita. O que a lei ordenar, no assunto, terá de ser obedecido”.

(fls. 7).

17. Objetar-se-á, porém, como o fez o ilustrado Diretor Geral, no trecho de início transcrito, que, desde que a Constituição estabeleceu a igualdade perante a lei, assegurando essa igualdade tanto a brasileiros como a estrangeiros residentes no país (art. 141) não poderia a lei ordinária, na regulação do regime das empresas de seguros, sobrepor-se a tais princípios.

18. A objeção é, fora de dúvida, respeitável, e suscetível de fundada controvérsia. A nosso ver, porém, não basta para determinar uma atitude da Administração Pública contrária a texto de lei vigente. Poderia, quando muito, fazer com que o Poder Judiciário, chamado a se manifestar sobre o caso, decidisse em favor da possibilidade de estrangeiros possuírem ações de empresa de se-

guros independentemente do esperado pronunciamento legislativo, mas, conforme vimos, não pode ter a virtude de obter igual manifestação do Executivo.

19. Em verdade, se até na declaração de inconstitucionalidade da lei pelo Poder Judiciário, essa inconstitucionalidade deve ser evidente, e conforme advertiu Pedro Lessa, repetindo a lição de Cooley, é de se guardar, como regra necessária, na declaração de inconstitucionalidade,

— “que o tribunal não alimenta dúvida razoável (reasonable doubt) acerca da inconstitucionalidade”. (Do Poder Judiciário, pág. 143),—

maior razão haverá para que se acautele o Executivo, não se adiantando em declarar contrário à Constituição, texto passível de controvérsia.

20. Ora, a objeção formulada pelo Sr. Diretor, se valiosa, nem por isso deixa de ser grandemente controvertida, pois, conforme bem antecipará o Sr. Assistente Jurídico:

“... já sob o regime da Constituição liberal de 1891, o insigne Lacerda de Almeida sustentava não impedir a lei fundamental restrições à capacidade dos estrangeiros “toda vez que o exijam as altas conveniências do Estado” (Parecer de 9-7-1918; Rev. de Dir., III, 306).

De seu lado, ao comentar o texto do art. 3.º do nosso Código Civil, de manifesta amplitude e ainda em inteiro vigor, o autorizado Clóvis observou:

“A igualdade jurídica dos nacionais e estrangeiros foi estabelecida pela Constituição Federal, art. 72, pr.: “A Constituição assegura, a brasileiros e a estrangeiros residentes no país, a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade”. O Código Civil, portanto, nada mais fez do que reproduzir a tese constitucional. Todavia a própria Constituição e outras leis consagram algumas restrições ao princípio liberal da igualdade jurídica. Assim é que:

1.º A navegação de cabotagem será feita, exclusivamente, por navios nacionais (Const. art. 13, parágrafo único). Sobre este assunto foram promulgadas as leis de 11 de outubro de 1892 e 5 de dezembro de 1894 e o Reg. n.º 2.304, de 2 de julho de 1896, e n.º 10.524, de 23 de outubro de 1913, que o substituiu.

2.º Em relação às pessoas jurídicas estrangeiras de direito público, a *Introdução ao Código Civil*, art. 20, estabelece restrições quanto à aquisição de imóveis: as sociedades anônimas estrangeiras necessitam de autorização, para que funcionem na República (Decreto n.º 434, de 4 de julho de 1891, art. 47); as companhias de seguros necessitam igualmente dessa autorização e ficam submetidas ao regime do Decreto n.º 5.072, de 12 de dezembro de 1903, arts. 22 a 42.

3.º Os estrangeiros não podem ser corretores (Decreto n.º 2.475, de 12 de março de 1897, art. 4.º, letra a; regs. aprovados pelos Decretos

ns. 8.248, de 22 de setembro de 1910 e n.º 2.264, de 28 de dezembro de 1911, art. 4.º.

4.º Nem leiloeiros matriculados (Código Comum, art. 68).

5.º Não podem, igualmente, ser providos em serventias vitalícias ou emprêgos de justiça (Decreto n.º 9.428, de 28 de abril de 1885, art. 169).

6.º Podem ser expulsos do país, quando perigosos à ordem pública (Decretos ns. 1.641, de 7 de janeiro de 1907, e 2.741, de 8 de janeiro de 1913). (C. 1: B51).)Z(— Código Civil, vol. I, págs. 167-168).

Também EDUARDO ESPÍNOLA se manifestou do mesmo modo, nos seus comentários ao referido art. 3.º do Código Civil:

"A lei brasileira, acompanhando a evolução do direito, parte do princípio fundamental que os direitos civis pertencem antes à pessoa que ao cidadão, e, por isso, admite que os estrangeiros exerçam os seus direitos civis do mesmo modo que os nacionais; assim é que os equipara o art. 72 da Constituição. Excepcionalmente, porém, é excluída, por conveniências que se supõem de ordem pública, a capacidade do estrangeiro, eu então submetida a modificação ou restrição". (Código Civil Brasileiro, vol. I, págs. 65-66).

21. Por aí se vê que a latitude do preceito constitucional do art. 141 — que repetiu o texto do art. 72 da Constituição de 1891, apenas com o acréscimo da palavra "vida" entre as garantias asseguradas — comporta, na prática, restrições, baseadas, conforme encareceu ESPÍNOLA, em conveniências de ordem pública.

22. Dêsse modo, a legislação a ser expedida sobre seguro, desde que seguida essa orientação pacífica entre

os mestres de nosso Direito contemporâneo à Constituição de 1891, tanto poderá adotar o princípio da plena liberdade nos negócios de seguros, filiando-se à tendência da internacionalização crescente desse ramo de atividade mercantil, ou o da liberdade limitada, restringindo aos nacionais a prática de certos ramos que se podem considerar vinculados à segurança nacional, como por exemplo a cobertura de riscos de fogo ou marítimos, cujo trato deixa, praticamente, o descoberto assuntos militares de relevância, ou até manter o regime atual da limitação dessas atividades aos nacionais. E, se diretrizes restritivas do direito do estrangeiro poderão ser adotadas, com base em doutrina pacífica quando na vigência da Constituição de 1891, como pretender que, desde já, o Executivo, *ex-auctoritate propria*, declare derogados, por inconstitucionais, princípios do Decreto-lei n.º 2.063, de 7 de março de 1940, que nada mais fazem do que pôr em prática esse entendimento?

23. Conforme se pode verificar, seria descabido que o Executivo, antecipando-se à função específica do Congresso, e exercendo atribuições judiciais, entendesse de declarar inválidos os preceitos apontados da lei, quando o certo é que não somente essa invalidade não é manifesta, como, em contrário, pode perfeitamente ser repelida m face da doutrina vigente ao tempo da Constituição de 1891.

24. A nossa conclusão, portanto, é no sentido de que seja aguardada a manifestação do Congresso, isto é, a nova lei a ser expedida nos termos do art. 149 da Constituição, aplicando-se, até esse evento, sem as derogações pretendidas, o Decreto-lei n.º 2.063 referido, tal como hoje vigora.

Rio, 16-7-1947. — Oscar Saraiva, Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

JULGADOS

PRISÃO ADMINISTRATIVA — COMPETÊNCIA PARA A SUA DECRETAÇÃO — AUTARQUIAS

— O Diretor da S. N. A. P. P., não tem competência legal para decretar a prisão administrativa.

— Interpretação do Decreto-lei n.º 3.415, de 10-7-1941.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso de Habeas-corpus n.º 29.210

Relator: O Sr. Ministro Aníbal Freire.

Paciente e Recorrente: O Sr. Almiro de Castilho.

Recorrido: o Tribunal de Apelação.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados e discutidos estes autos de recurso de habeas-corpus, n.º 29.210, do Pará, em que é pa-

ciente e recorrente Almiro de Castilho e recorrido o Tribunal de Apelação, resolvem os Ministros do Supremo Tribunal Federal dar provimento ao recurso para conceder a ordem, unânimemente, de acordo com as notas taquigráficas anexas.

Rio de Janeiro, 14 de novembro de 1945. — Castro Nunes, Presidente. — Aníbal Freire, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aníbal Freire, (Relator) — Os advogados Sylvio Meira e Cécil Meira impetraram ao Tribunal de Apelação do Pará uma ordem de habeas-corpus em favor de Almiro de Castilho.

Alegaram os impetrantes que o paciente se acha preso de ordem do chefe do Departamento de Segurança Pública a pedido do Diretor Geral da Snapp, em consequência de inquérito administrativo. Sustentam os impetrantes que esse inquérito não pode ter pois só a Justiça do Trabalho é competente para fazê-lo.

Solicitadas informações, nas quais se salientam o paciente atuação preponderante numa longa cadeia de desvios de mercadorias na descarga de navios, no total aproximadamente de Cr\$ 2.500,00, o Tribunal denegou a ordem, unânimemente por não se caracterizar nenhuma das hipóteses, em que o *habeas-corpus* é admissível no caso de prisão administrativa.

O pedido foi renovado em longa petição, com os seguintes fundamentos:

- a) a prisão é irregular, por ter irregular o inquérito;
- b) o acusado não era depositário das mercadorias;
- c) o depósito das mercadorias está efetivado;
- d) o diretor do Snapp é incompetente para decretar prisão administrativa.

Ainda uma vez o Tribunal denegou a ordem, entendendo ter a autoridade que determinou a prisão competência para fazê-lo.

Daí o presente recurso, em que os impetrantes renovam a argumentação aduzida anteriormente (salientando que o Snapp é uma autarquia e assim o seu diretor não pode ser considerado chefe de repartição federal para decretar prisão administrativa).

VOTO

Não cabe no âmbito *habeas-corpus* o exame do mérito da alegada estabilidade do paciente nas suas funções e das consequências que desta dimanam.

No caso há a considerar se se caracteriza a figura da prisão administrativa contra a qual não cabe o remédio livratório, senão se há prova de quitação ou de depósito de alcance verificado ou se a prisão excede o prazo legal. Para tal faz-se mister decidir primacialmente a matéria da competência da autoridade que decretou a prisão.

O Decreto-lei n.º 2.142, de 17 de abril de 1940, declarou nulo o termo de revisão e consolidação dos contratos celebrados com a Companhia Port of Pará, obrigada a importância de Cr\$ 354.934.381,00.

Para acautelar os interesses do Tesouro Nacional, o decreto autorizou o Ministério da Viação a assumir a direção do porto de Belém, até ficar definitivamente regularizada a situação da Companhia perante o Governo da União.

Pelo Decreto-lei n.º 2.147, de 25 de abril de 1940, foi encampado o acervo da Companhia Brasileira de Navegação do Rio Amazonas (The Amazon River Steam Navigation Company Limitada), assumindo o Governo Federal a administração dos serviços nos moldes da que foi atribuída à Diretoria do Loyd Brasileiro.

O Decreto-lei n.º 2.154, de 17 de abril de 1940, criou uma entidade jurídica autônoma, subordinada ao Ministério da Viação, denominada "Serviços de Navegação da Amazônia, e de Administração do Porto do Pará".

Esse diploma prescreveu que a S.N.A.P.P. será dirigida por um Diretor Geral, de livre escolha do Presidente da República, assistido por um Conselho de Admi-

nistração constituído de representantes de interesses comerciais, industriais e agrícolas do Vale do Amazonas e de outros setores da economia e da administração pública.

O citado decreto dispõe que os empregados da S.N.A.P.P. não serão considerados funcionários públicos.

Trata-se assim de entidade autárquica, de tipo especial, com vários outros (Organização Lage, Empresa do Brasil Railway incorporadas a União, etc.).

Acentuando a diferenciação entre as organizações propriamente para-estatais e as autarquias de natureza industrial, o Decreto-lei n.º 7.889, de 21 de agosto de 1945, admitiu a sindicalização dos serviços do Loyd Brasileiro e das empresas marítimas autárquicas ou por outra forma incorporadas ao Patrimônio da União e mandou aplicar-lhes a legislação de proteção ao trabalho.

Aliás é a consubstanciação em lei de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

O Decreto-lei n.º 3.415, de 10 de julho de 1941, que regula a prisão administrativa, dispõe expressamente no art. 1.º:

"Aos Ministros de Estado, ao Diretor Geral da Fazenda Nacional e nos Estados, aos Chefes das Repartições federais que mandam prender administrativamente, todo e qualquer responsável pelos valores, dinheiro e materiais sob a guarda da Fazenda Nacional, ou a esta pertencentes, nos casos de alcance remissão ou omissão em fazer as entradas ou entregas nos devidos prazos e nos casos de desvio de materiais, também compete decretar a prisão administrativa dos que qualquer modo, se apropriarem do que pertença ou esteja sob a guarda da Fazenda Nacional ou a de quem, sendo ou não sendo funcionário público, haja contribuído material ou intelectualmente para a execução ou ocultação desses crimes".

Esse diploma não derogou as leis anteriores determinadoras da competência das autoridades quando à decretação da prisão administrativa.

A inovação reside em que a medida coercitiva se estende mesmo a quem não é funcionário, aos cúmplices e co-autores, que a jurisprudência e a doutrina excluíam do âmbito de tal prisão. (Otávio Kelly, *Manual de Jurisprudência Federal*. Mário Guimarães de Sousa — *Da prisão civil*, 1938, n.º 70).

Por se tratar de medida que importe em privação do direito de liberdade, a atribuição de determiná-la só se admite quando expressamente consignada em lei.

Desde o alvará de 1808, que criou o Erário Régio e o Conselho da Fazenda, o legislador procurou indicar em termos nítidos a autoridade capaz de decretar essa prisão.

O Decreto n.º 657, de 5 de dezembro de 1849 definiu a jurisdição da autoridade administrativa. A Lei n.º 221, de 1894, no art. 14, manteve a mesma orientação seguida por último pelo Decreto n.º 3.084, de 1888, que provou a Consolidação das Leis da Justiça Federal.

Malaquias dos Santos, na sua monografia *Prisão administrativa*, publicada em 1924, rememora as fases por que ela passou e o Professor Mário de Sousa no seu substancial trabalho já citado assim resume o aspecto da competência:

“São competentes para ordenar essa prisão, o Ministro e o Secretário da Fazenda, os Inspetores das Alfândegas e Delegacias Fiscais; o Diretor Geral dos Correios, os Diretores Regionais e mesmo os funcionários comissionados para as inspeções, (Regulamento postal, Decreto n.º 14.722, de 1921; o Tribunal de Contas, que não só pode ordenar a prisão dos responsáveis condenados por sentença definitiva ou que intimados para dizerem sobre o alcance apurado, procurarem se ausentar furtivamente ou abandonarem o emprego, como ainda pode julgar da legalidade de prisão decretada pelas autoridades fiscais competentes.

(Decreto n.º 15.770, de 1922 e Lei n.º 156, de 1935)”. .

Diante dos termos precisos da lei reguladora dessa forma de privação da liberdade individual em face da doutrina e da jurisprudência, não se pode considerar o diretor da S.A.N.P.P. autoridade competente para decretar prisão administrativa.

Meu voto é pois pelo provimento do recurso; para reformando o acórdão recorrido, conceder a ordem, sem prejuízo do processo regular a que o paciente deve responder.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, o caso dos autos é sugestivo e o eminente Sr. Ministro Relator, com o brilho de sempre, já lhe realçou as questões principais.

Trata-se de ampliação da atividade do Estado que não pode realizar seus fins com os órgãos só centralizados e que, então, se expande através de autarquias ou entidades autônomas para perfeição desses serviços. No caso dos autos, trata-se de autarquia formada com capitais, exclusivamente, da União, pelo que consta do relatório. A União incorporou no seu patrimônio certos bens e formou uma sociedade autônoma sob a direção de alguém que obedece, por sua vez, à orientação imediata do Ministério da Viação. Daí as dúvidas que podem surgir no caso. As autarquias não se podem nivelar, todas, a uma situação só. Há aquelas que realizam fins restritos de beneficência a funcionários e aquelas que entendem com o que há de essencial na economia do país e que até realizam, de modo precípua, a política econômico-financeira do Governo.

Não pode haver, pois, disciplina unitária para todas elas.

Mas, no caso dos autos, cuida-se de problema também penal; saber de competência, que é de direito estrito, para determinar a prisão. Ora, essa competência é dada, apenas, a chefes de repartição pública e, ainda, que, no caso dos autos, o serviço seja de índole pública e de in-

teresse público, não se pode irmanar a situação dos chefes desses serviços públicos à de chefes de repartições públicas. Tratando-se de competência, que é direito estrito máxime para determinar providência coercitiva, parece-me que o voto do eminente Sr. Ministro Aníbal Freire se prende ao que há de melhor na doutrina. Entretanto, fica a União desabrigada em diversos processos e, assim, o que se deve reclamar, no caso, é uma providência legislativa.

Uma vez provado que a autoridade que determinou a prisão não é autoridade administrativa, não é chefe de repartição, e uma vez que só a ela também me conformo com o voto do Exm.º Sr. Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento, unânimemente, concedendo a ordem.

Deixaram de comparecer os Exmos. Srs. Ministros José Linhares, Valdemar Falcão e Filadelfo Azevedo, por motivos justificados.

RECURSO DE HABEAS-CORPUS N.º 29.223

CORRUPÇÃO ATIVA — TENTATIVA — CORRUPÇÃO PASSIVA

— Não basta oferecer ou prometer vantagem indevida ao funcionário, para que se consume o crime de corrupção ativa; é imprescindível, pelo menos, que o funcionário aceite a oferta ou promessa.

— E' preciso que a corrupção ativa corresponda à corrupção passiva.

— Interpretação do art. 333 do Código Penal.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

APELAÇÃO CRIMINAL N.º 7.171

Relator: Sr. Desembargador Nelson Húngria.

Apelantes: 1.º a Justiça; 2.º Washington de França Machado.

Apelados: os mesmos.

ACÓRDÃO DA SEGUNDA CÂMARA

Vistos, etc.

Acordam os Juizes da Segunda Câmara do Tribunal de Apelação dar provimento em parte à apelação do réu interposta a fls. 92, para reduzirem a quatro meses de reclusão e multa de 500 cruzeiros a pena que lhe foi imposta pelo crime tentado de corrupção ativa, ficando prejudicada a apelação do Ministério Público.

Ao contrário do que pretende este, o Dr. Juiz a quo bem decidiu ao reconhecer, no vertente, uma simples tentativa de corrupção ativa.

Não basta oferecer ou prometer vantagem indevida ao funcionário, para que se consuma tal delito; é imprescindível, pelo menos, que o funcionário *aceite* a oferta ou promessa.

Se a proposta é repelida, o agente não atinge o *summatum opus*, devendo ser identificado apenas o *conatus*.

Eis a lição de Manzini, comentando o art. 318 do Código Penal Italiano, idêntico ao art. 333 do Código Brasileiro" (*Trattato*, V, pág. 208)"; ...sòmente se apresenta a tentativa de corrupção ativa quando a oferta tenha sido imediatamente repelida ou quando tenha sido aceita apenas simuladamente".

E' preciso que a corrupção ativa corresponda à corrupção passiva.

Não é mister que o funcionário pratique, omita ou retarde o ato de ofício, mas é dispensável a aceitação da oferta ou promessa da indébita vantagem.

A pena imposta pela sentença apelada, a título de tentativa de corrupção, ativa, foi, porém, excessiva.

Tratando-se de homem trabalhador, sem registro de qualquer condenação na sua folha de antecedentes, e dadas as circunstâncias verdadeiramente desconcertantes em que foi surpreendido pelos agentes policiais, é razoável que, fiada a pena base em doze meses de reclusão (como fêz a sentença), se faça a redução de dois terços, isto é, o desconto máximo permitido pelo art. 12, parágrafo único, do Código Penal.

Por outro lado, a multa aplicada de Cr\$ 666,60, além de desatender o art. 9.º do citado Código, ressen-te-se de uma miúda preocupação aritmética, infensa ao espírito da nossa vigente lei penal.

E' de notar-se que, em concurso com o crime de "ultrage público ao pudor", o aparelho cometeu indubitavelmente, o de "atentado violento ao pudor" (presumida a violência em razão da idade menor); mas, como o processo não cuidou de tal fato, não pode esta segunda instância corrigir a omissão, por mais chocante que ela se apresente.

Custas ex-lege.

Rio de Janeiro, 20 de dezembro de 1945. — *Nelson Hungria*, Presidente e Relator. — *Oscar Tenório*. — *Álvaro Mariz de Barros e Vasconcelos*.

Ciente em 15-1-46. — *Romão C. de Lacerda*.

PECULATO — REDUÇÃO DO ALCANCE — EXECUTIVO FISCAL

— A redução, em executivo fiscal, do alcance verificado contra exator de rendas públicas, nenhum efeito tem em relação à responsabilidade criminal, quando tenha sido denunciado por crime doloso.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Paciente: Álvaro Vieira de Resende.

Rec. de h. c. n.º 29.443 — Relator: Ministro Edgar Costa.

ACÓRDÃO

Acordam em Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, vistos e relatados êstes autos de recurso de habeas-corpus, vindo do Estado de Minas Gerais, em que é recorrente o advogado Afonso de Resende Júnior; paciente, Álvaro Vieira de Resende, e recorrido o Tribunal de Apelação do mesmo Estado, em negar provimento ao recurso, na conformidade do voto do relator constante das notas dactilográficas que precedem.

Custas pelo recorrente.

Supremo Tribunal Federal, em 20 de setembro de 1946 — *Castro Nunes*, Presidente; *Edgard Costa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Edgar Costa — O Advogado Afonso de Resende Júnior impetrou, em longa e fundamentada petição, ao Tribunal de Apelação de Minas Gerais, uma ordem de habeas-corpus em favor de Álvaro Vieira de Resende, ex-coletor de rendas daquele Estado no município de Mirai, pronunciado incurso no art. 221 da Consolidação das Leis Penais (crime de peculato), ordem que foi denegada pelo seguinte acórdão, relatado pelo presidente do mesmo Tribunal.

"Vistos, relatados e discutidos êstes autos de habeas-corpus, impetrado em favor de Álvaro Vieira de Resende: acordam, em Câmara Criminal do Tribunal de Apelação, negar o habeas-corpus. O paciente, ex-coletor estadual no Município de Mirai, está pronunciado na sanção do art. 221, letra b, da C.L.P., por despacho de 11 de julho de 1940.

Os efeitos da tal pronúncia, inclusive a prisão, subsistem (Decreto-lei n.º 3.931, de 11 de dezembro de 1941, art. 6.º, § 3.º). Para invalidá-la, argui-se, em síntese, que: 1, tratando-se de crime de peculato, só depois de apurado o alcance no juízo cível, questão prejudicial que enquanto não deslindada deixava ignorado o elemento material do delito, do qual é inafastável o elemento intencional, devia a ação criminal ser sustada, resultando da sua precipitação que, com o desfecho do executivo fiscal reduzindo de muito o desfalque, ficou prejudicado o despacho de pronúncia; 2, quando assim não se julgue, é irrecusável a *inexistências de crime no caso do paciente*, que só deixou de recolher aos cofres públicos o saldo que lhe fôra exigido por reputá-lo exagerado, o que é causa justa; 3, já está quitado da sua dívida o paciente.

As razões invocadas não fundamentam a concessão do habeas-corpus.

Como consta do despacho de pronúncia (fls. 46 e 64-v.), pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não se verifica, na hipótese, um caso de prejudicialidade civil absoluta, podendo a ação penal por crime de peculato ser movida antes de julgada a prestação de con-

tas no juízo cível, uma vez que se tenha apurado o desfalque em processo administrativo de tomada de contas. Na espécie, o executivo fiscal ora julgado em definitivo, ao contrário de prejudicar a pronúncia, como se alega, vem reforçá-la, já que concluiu por um débito líquido de Cr\$ 22.717,36, ressalvado ao fisco o direito de haver por outros meios de direito o restante do desfalque. A inexistência de crime, no caso do paciente, implica questão de alta indagação que se não acomoda ao juízo do *habeas-corpus*.

O ressarcimento do prejuízo ou a reparação do dano só tem repercussão no peculato culposo, e o de que se trata é doloso.

Depois da sentença de pronúncia ou de condenação, o *habeas-corpus*, como é corrente, só vinga quando o fato, motivo da acusação, não constitui crime em tese, ou quando o processo sofre de nulidade absoluta e evidente. Nada, com tal força, se aponta. Invoca-se a inexistência de crime no caso, o que envolve o mérito da ação, em vez de se afirmar a inexistência de crime em tese, o que aliás seria impossível em face de denúncia transcrita a fls. 42.

A questão prejudicial lembrada e discutida brilhantemente pelo impetrante, não conceitua nulidade substancial inabalável, antes, na fase inaugural da ação, fornecerá matéria para provocar a suspensão do curso do processo, aliás, sem sucesso em vista da jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal (*Arq. Juid.*, 18-10)".

O impetrante, não conformado, recorreu dessa decisão para este Tribunal, alegando, em resumo, que o seu pedido não se fundamenta em que o fato narrado na denúncia não constitui crime em tese, nem em nulidade manifesta do processo; a tese que sustentou é outra: é que o despacho de pronúncia, de que decorre o constrangimento ilegal sofrido pelo paciente, ficou prejudicado pela sentença da justiça cível que declarou inexistente o desfalque ou alcance criminoso atribuído ao paciente. Ora, tendo a justiça civil anulado a tomada de contas

em que fôra apurado o desfalque atribuído ao paciente, desapareceu, por sua vez, o desfalque por ela acusado, e, com êle, o peculato, consequência lógica e jurídica daquele desfalque; logo, injusta foi a causa que determinou a pronúncia do paciente e ilegal a coação ou constrangimento dela decorrente.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Edgar Costa (Relator) — Não se nega, nem possível era negar, que o paciente, como ex-coletor de rendas, está em débito de Cr\$ 22.717,36, para com o Estado, débito apurado em executivo fiscal com base em inquérito administrativo instaurado para tomada de contas ao paciente. Não importa, pois, que a denúncia oferecida contra o paciente, baseada também num inquérito, o apontasse como responsável por quantia superior àquela. A redução do alcance não tem efeito em relação à sua responsabilidade criminal, eis que se não trata de peculato culposo, e sim doloso. Pela mesma razão, sem procedência a alegada quitação do débito. A defesa que se oferece por via d'este *habeas-corpus*, no sentido da existência de uma verdadeira conta-corrente entre a Fazenda do Estado e o paciente, como coletor de suas rendas, e de justo motivo para a sua recusa ao pagamento, — melhormente deve ser exercitada no próprio processo a que responde o paciente, pois, como bem acentua o acórdão recorrido, envolve questões que se não acomodam ao juízo do *habeas-corpus*. Nego provimento ao recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento, unânimemente.

Presidiu ao julgamento o Exm.^o Sr. Ministro Castro Nunes, por se ter ausentado, por motivo justificado, o Exm.^o Sr. Ministro Presidente José Linhares.

Deixou de comparecer o Exm.^o Sr. Ministro Goulart de Oliveira, por ter entrado em gôso de licença.

DECISÕES ADMINISTRATIVAS

ACESSO DE EXTRANUMERÁRIO — ENTENDIMENTO FIRMADO SOBRE ACESSO DE PRATICANTES DE ESCRITÓRIO DE TABELAS ORDINÁRIAS E SUPLEMENTARES À REFERÊNCIA INICIAL DA SÉRIE DE AUXILIAR DE ESCRITÓRIO.

— *A série funcional de Praticante de Escritório é considerada prolongamento da de Auxiliar de Escritório, estando, entre si, na relação de auxiliar e principal.*

— *Pertencam os praticantes de escritório a tabelas ordinárias ou suplementares, permite-se, a uns e a outros, o acesso à referência inicial da série funcional de Auxiliar de Escritório da Tabela Numérica respectiva, observados os parágrafos 1.º e 2.º do art. 44 do Decreto-lei n.º 5.175-43.*

Processo n.º 22.207-47 — Exposição de Motivos do D.A.S.P., aprovada pelo Sr. Presidente da República, em 16-11-47 — D.O. 28-11-47.

No processo, que o Ministério da Guerra encaminhou ao D.A.S.P., o Departamento Técnico e de Produção do Exército propõe o preenchimento de uma função de Auxiliar de Escritório, referência VII, da tabela respectiva, mediante a melhoria de salário de Praticante de Escritório referência VI.

Esclarece, preliminarmente, o D.A.S.P. que as séries funcionais de Auxiliar e de Praticante de Escritório das repartições do Ministério da Guerra estão incluídas em tabelas suplementares.

3. O Decreto-lei n.º 9.220, de 2-5-46, que alterou o § 3.º do art. 39 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43, dispõe, *verbis*:

“As vagas não iniciais, verificadas em série funcional incluída em Tabela Suplementar (T.S.), serão preenchidas mediante melhoria de salário, na forma do disposto no Capítulo VII, e a função única ou a de menor referência, da mesma Tabela, ficam automaticamente suprimidas quando vagarem, não podendo ter aplicação o crédito correspondente”.

4. Em parecer exarado no Processo n.º 6.487-46, o D.A.S.P. firmou entendimento no sentido de ser permitido o ingresso de Praticantes de Escritório, colocados na última referência de salário, na referência inicial da S.F. de Auxiliar de Escritório, da mesma Tabela Numérica, observados, apenas, os §§ 1.º e 2.º do art. 44 do Decreto-lei n.º 5.175-43.

5. Nêsse mesmo parecer, julgou-se até aconselhável “a fusão das séries funcionais principais e auxiliares de igual denominação ou natureza idêntica de trabalho” (item 6 do citado parecer).

6. O D.A.S.P. já se manifestara contrariamente ao preenchimento de função inicial, ou única, de Tabela Suplementar em virtude de lhe parecer, então, insuscetíveis de preenchimento as referidas funções, as quais deveriam ser suprimidas automaticamente à medida que vagassem. (Parecer exarado no Processo n.º 3.599-47, publicado no *Diário Oficial* de 7-7-47).

7. No caso, a série funcional de Praticante de Escritório é considerada prolongamento da de Auxiliar de Escritório, estando, entre si, na relação de auxiliar e principal, como as séries da mesma natureza constitutivas de tabelas ordinárias.

8. A inclusão das séries a que se refere o processo, em tabela Suplementar, obedecem a circunstâncias especiais, ditadas pela conveniência do serviço, não parecendo justo que, por êsse motivo, se negue aos seus ocupantes um benefício já outorgado a servidores da mesma categoria.

9. Entendimento nesse sentido — acentua o D.A.S.P. — conviria fôsse estabelecido, desde logo, a fim de possibilitar tratamento equânime aos Praticantes de Escritório, quer pertençam a tabelas ordinárias ou suplementares, permitindo-se a uns e outros o acesso à referência inicial da série de Auxiliar de Escritório, da Tabela Numérica respectiva, observados os §§ 1.º e 2.º do art. 44 do Decreto-lei n.º 5.175-43.

10. Essa providência viria facilitar a movimento dos mensalistas paralisados em séries funcionais estanques, como as que atualmente integram as Tabelas Suplementares de mensalistas do Ministério da Guerra.

11. Nestas condições, ao submeter o assunto a consideração do Presidente da República, opinou o D.A.S.P. porque fôsse aprovado o entendimento acima referido (item 9 da exposição de motivos), restituindo-se o processo ao Ministério da Guerra, para os devidos fins.

AFASTAMENTO DE EXTRANUMERÁRIO EM VIRTUDE DE CONDENAÇÃO

— *Ao extranumerário de qualquer modalidade, beneficiado pelos artigos 18, parágrafo único, ou 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, se aplica o disposto no parágrafo 2.º do artigo 43 do E.F.*

Processo n.º 7.322/47 — Parecer da D.P., em 5-11-47, aprovado pelo Diretor Geral do D.A.S.P. — D.O. de 17-11-47.

— A Diretoria do Pessoal do Ministério da Aeronáutica, solicita o pronunciamento do D.A.S.P., (sobre se ao extranumerário condenado a 1 ano de prisão pelo Superior Tribunal Militar, como incurso no § 3.º do art. 181 do Código Penal Militar, e amparado pelos arts. 13, parágrafo único, e 23, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, se aplica o disposto no § 2.º do art. 43 do Estatuto dos Funcionários.

2. Por força deste último dispositivo o funcionário, cuja condenação não determinar a sua demissão, é afastado para o fim de cumprir a pena respectiva, passando a perceber apenas um terço do vencimento ou remuneração, desde a sentença definitiva, até o cumprimento total da pena.

3. Conforme esclarece aquela Diretoria o extranumerário, sobre o qual versa a consulta, conta mais de 10 anos de serviço público federal, achando-se, assim, amparado pelo art. 23 do referido Ato. Dêsse modo, a sua estabilidade no serviço público, decorre daquele dispositivo que o equiparou ao funcionário para os fins no mesmo especificados.

4. Não há dúvida quanto à aplicabilidade do dispositivo estatutário, na forma da consulta, observadas, porém, quanto ao extranumerário de que se trata, se realmente amparado, as exigências e as normas mandadas adotar pela Circular n.º 15-47, baixada pela Secretaria da Presidência da República, em virtude da aprovação, pelo Senhor Presidente da República, das sugestões contidas na E.M. número 782-47 do D.A.S.P., para aplicação imediata do art. 23 do referido ato constitucional.

5. À vista do exposto, esta DP é de parecer que, ao extranumerário de qualquer modalidade, beneficiado pelos artigos 18, parágrafo único, ou 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, se aplica o disposto no § 2.º do art. 43 do Decreto-lei n.º 1.713-39, *in-verbis*:

“No caso de condenação, e se esta não fôr de natureza que determine a demissão do funcionário, será o mesmo afastado, na forma deste artigo, a partir da decisão definitiva, até o cumprimento total da pena com direito, apenas, a um terço do vencimento ou remuneração”.

6. Com este parecer, a D.P. propõe a restituição do processo à Diretoria do Pessoal do Ministério da Aeronáutica, para os devidos fins.

APOSENTADORIA DE EXTRANUMERÁRIO

— A aposentadoria do extranumerário deve processar-se de acordo com a legislação vigente, aplicando-se, subsidiariamente, o Estatuto dos Funcionários, até que lei nova regule a matéria, quando os respectivos atos anteriores serão revistos, se assim o prescrever.

Exposição de Motivos n.º 1.448, de 6-12-46 — D.O. 10-1-47.

O Presidente da República submeteu à apreciação do D.A.S.P., um processo relativo à aposentadoria de extranumerário enquadrada no art. 196, item I, do E.F., que se refere a implemento de idade, combinado com o art. 191, II, e § 2.º, e art. 192 da Constituição. Considerando não se achar ainda regulamentado o art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que equipara aos funcionários os extranumerários nas condições que especifica, o Presidente da República deu o seguinte despacho: “A aposentadoria do extranumerário deve processar-se de acordo com a legislação vigente, aplicando-se, subsidiariamente, o Estatuto dos Funcionários, até que lei nova regule a matéria, quando os respectivos atos anteriores serão revistos, se assim o prescrever”.

EQUIPARAÇÃO DE EXTRANUMERÁRIO NOS TERMOS DO ART. 23 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

— *Devem-se considerar como prova de habilitação, para os efeitos mencionados no dispositivo constitucional citado, as prestadas para ingresso nas funções de extranumerário exercidas à data da promulgação da Constituição.*

Parecer da D.P., em 12-11-47 — D.O. 17-11-47.

Na anexa papeleta, o S.A. deste Departamento solicita parecer desta Divisão acerca da prova de habilitação ou concurso a que se refere o art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

2. A presente consulta teve origem na dúvida suscitada pela S.P. daquele S.A. sobre se estão amparados pelo citado dispositivo constitucional os extranumerários-mensalistas que ingressaram no Serviço Público mediante concurso ou prova de habilitação, mas que, à data da Constituição, exerciam função diversa daquela para que foram habilitados.

3. De acordo com a letra e o espírito do referido ato constitucional, assim como das normas mandadas adotar pela Circular n.º 15-47, da Secretaria da Presidência da República, entende esta Divisão que se devem considerar como prova de habilitação, para os efeitos mencionados, as prestadas para ingresso nas funções de extranumerário exercidas à data da promulgação da Constituição.

4. Na verdade, a esta interpretação se chega após a leitura do texto invocado, visto declarar expressamente que serão amparados, entre outros, “os atuais extranumerários que exerçam função de caráter permanente em virtude de concurso ou prova de habilitação”.

5. Com êstes esclarecimentos restituo a presente pa-
peleta ao S.A., para os devidos fins.

**ESTABILIDADE DE EXTRANUMERÁRIO
BENEFICIADO PELO ART. 23 DO ATO
DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS
TRANSITÓRIAS — DISPENSA OU DE-
MISSÃO DE SERVIDOR ESTÁVEL
QUANDO RESPONDE A INQUÉRITO
ADMINISTRATIVO.**

— *Um dos direitos decorrentes da equipa-
ração é o da estabilidade, e como a demissão,
por ato presidencial, mediante processo admi-
nistrativo, é uma decorrência da estabilidade
do funcionário, nada mais natural do que a
extensão da aplicabilidade desse preceito ao
extranumerário àquele equiparado.*

Processo n.º 7.854-47 — Parecer da D.P. do
D.A.S.P., em 21-11-47, aprovado pelo Diretor-
geral e publicado no D.O. de 2-12-47.

O Departamento de Administração do Ministério do
Trabalho, Indústria e Comércio consulta o D.A.S.P.
sobre como proceder em relação a extranumerário que
teve a sua estabilidade assegurada pelo artigo 23 do Ato
das Disposições Constitucionais Transitórias e se acha en-
volvido em processo administrativo, isto é, se é passível
da pena de dispensa aplicável pelo respectivo Delegado
Regional do Trabalho ou se deverá ser demitido pela au-
toridade competente, como no caso dos funcionários.

2. A Divisão do Pessoal do referido Ministério acha
que, no caso, “cabe ao chefe da repartição dispensar o ex-
tranumerário”, ou seja, “ao Delegado Regional... cabe
praticar todos os atos relativos aos extranumerários na
forma da legislação atualmente em vigor até que nova lei
disponha me contrário” (ib), ao passo que o Sr. Con-
sultor Jurídico do M.T.I.C., louvando-se na doutrina da
auto-aplicabilidade daquele dispositivo constitucional, é
de parecer que também deve ser equiparado “o trata-
mento a ser dispensado aos extranumerários beneficiados
pelo texto do art. 23 do Ato das Disposições Constitu-
cionais Transitórias, em matéria de penalidades, àquele
dispensado aos funcionários, inclusive no que respeita à
autoridade competente para sua dispensa”, aduzindo, ain-
da, que “essa competência em virtude da equiparação
constitucional, e salvo lei ordinária que, de modo expre-
so, venha dispôr sobre a matéria, passou à autoridade com-
petente para a demissão do funcionário ou seja, ao Sr.
Presidente da República” (ib.).

3. Realmente, a Circular 15-47 da S.P.R., conside-
rou que aquele dispositivo, “por sua natureza atributiva
de direitos deve ter imediata execução”, donde se conclui

que, atendidas as normas expedidas na dita circular, os
extranumerários beneficiados pelo referido dispositivo de-
vem ser equiparados aos funcionários para os efeitos men-
cionados, a partir da data da promulgação da Constitui-
ção.

4. Ora, um dos direitos decorrentes da equiparação
é o da estabilidade, e como a demissão, por ato presiden-
cial mediante processo administrativo, é uma decorrência
da estabilidade do funcionário, nada mais natural do que
a extensão da aplicabilidade desse preceito ao extranume-
rário àquele equiparado.

5. Todavia, é preciso fique bem claro que, para não
pairar dúvidas quanto ao direito de equiparação, em cau-
sa, é imprescindível sejam primeiramente cumpridas as
normas expedidas pela referida Circular (especialmente a
de n.º X).

6. Com êste parecer, a D.P. sugere a restituição do
processo ao Departamento de Administração do Ministério
do Trabalho, Indústria e Comércio, para os devidos
fins.

**ESTABILIDADE DE EXTRANUMERÁRIO
EM FACE DO ARTIGO 23 DO ATO DAS
DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS
TRANSITÓRIAS.**

— *Somente estão equiparados ao funcio-
nário, para os efeitos do citado dispositivo
constitucional, os extranumerários que à data
da promulgação da Constituição exerciam
função de caráter permanente, há mais de
cinco anos, contando-se o tempo de acôrdo
com o item IV da Circular PR/ 15-47.*

Processo n.º 7.329/47 — Parecer da D.P. do
D.A.S.P., em 18-11-47, aprovado pelo Diretor
Geral. — D.O. de 26-11-47.

A Fábrica do Andaraí consulta sobre a situação do ex-
tranumerário que completa cinco anos de serviço, em
data posterior à Constituição vigente, em face do art. 23
do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

2. Manifestando-se a respeito, aquela Secretaria acentu-
ou, em resumo, que só pode ser considerado estável o
extranumerário que, a 28 de setembro de 1946, já contava
cinco anos de exercício na função.

3. Do exame do assunto, entende a D.P., que so-
mente estão equiparados ao funcionário, para os efeitos
mencionados, os extranumerários que à data da promulga-
ção da Constituição, exerciam função de caráter perma-
nente há mais de cinco anos, contando-se o tempo de
acôrdo com o item IV da Circular n.º 15-47, da Secreta-
ria da Presidência da República, publicada no *Diário
Oficial* de 25 de outubro de 1947.

4. Com êstes esclarecimentos, a D.P. propôs fôsse
o processo restituído à S.G.M.G. para os devidos fins.

ESTABILIDADE DOS SERVIDORES AUTÁRQUICOS

— *Interpretação do art. 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

— *Estende-se os efeitos do disposto no mencionado dispositivo constitucional aos servidores das autarquias e órgãos assemelhados que participaram em operação efetiva de guerra e que estiveram embarcados para o mesmo fim.*

Processo n.º 13.803-DG — *Exposição de Motivos n.º 1.391, do D.A.S.P., de 8-8-47 — Parecer do Consultor Geral da República em 16-10-47, aprovado pelo Presidente da República em 27-10-47 — D.O., 13-12-47.*

PR 13.803-47 — (Of. 2.035, do D.A.S.P.). Publicado no *Diário Oficial*, de peças deste processo. "Publicado-se. 9-12-47".

Presidência da República.

Departamento Administrativo do Serviço Público.

E.M. n.º 1.391.

Rio de Janeiro, D.F., em 8 de agosto de 1947.

Exce'entíssimo Sr. Presidente da República:

Ex-combatente da Força Expedicionária Brasileira, consulta em carta dirigida ao Sr. Presidente da República, sobre se, na qualidade de servidor interino da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários da Estrada de Ferro Dona Teresina Cristina, está amparado pelo parágrafo único do art. 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

2. O referido parágrafo dispõe:

"São considerados estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios que tenham participado das Forças Expedicionárias Brasileiras".

3. Cumpre esclarecer que a Exposição de Motivos n.º 949 de 27-5-47, do D.A.S.P., que estabeleceu normas sobre o assunto, é omissa em relação aos servidores autárquicos.

4. Entendeu a citada exposição de motivos que o benefício do mencionado parágrafo único do art. 18 era aplicável a funcionários e extranumerários, indistintamente, não focalizando, entretanto, os servidores autárquicos que, pela natureza das instituições a que pertencem, devem ser considerados servidores da União, dos Estados e dos Municípios, conforme o caso, para os efeitos de que se trata.

5. O D.A.S.P. aproveitando a oportunidade, realizou estudos a respeito, com o fim de examinar a possibilidade de se estender o precitado benefício aos servidores das autarquias e órgãos assemelhados.

6. Em relação aos mencionados órgãos, evidencia-se que no tocante, por exemplo, à proibição de acumular e outros aspectos da administração de pessoal, bem como para efeitos penais, são os seus servidores equiparados aos funcionários públicos.

7. Dêse modo, tendo em vista a amplitude do preceito constitucional, parecer ao D.A.S.P. que é de se aplicar aos servidores em aprêço o benefício concedido pelo citado parágrafo único.

8. E' bem verdade que os servidores autárquicos não percebem diretamente pelos cofres públicos, recebendo os seus vencimentos dos próprios órgãos que os admitem, os quais constituem, como é sabido, entidades auxiliares do Estado.

9. O ponto de vista que aqui se defende mais se fortalece, porque, em virtude de razões de equidade e de justiça, não seria de admitir-se a exclusão desses servidores do benefício mencionado.

10. Com efeito, a interpretação do aludido dispositivo revela que a sua finalidade foi a de amparar, do modo mais amplo possível, todos os integrantes das Forças Expedicionárias Brasileiras.

11. Nestas condições, o D.A.S.P. propôs ao Presidente da República:

a) que seja firmado entendimento no sentido de que o parágrafo único do art. 18 do referido Ato se aplique aos servidores de entidades autárquicas ou órgãos assemelhados, que participaram das Forças Expedicionárias Brasileiras; e

b) que o presente processo lhe seja, oportunamente, restituído, para efeito de comunicação ao interessado e posterior arquivamento.

O Presidente da República despachou:

"Solicito o parecer do Sr. Consultor-geral da República, 17-9-47. — E. DUTRA.

Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Consultoria Geral da República.

PARECER

N.º de referência — 159-Q.

Cogita-se, no anexo, de saber se alcançam o pessoal das autarquias os benefícios que o art. 18, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, concedeu aos "servidores" que tenham participado das Forças Expedicionárias Brasileiras.

O D.A.S.P., após alinhar alguns aspectos que assemelham aquêle pessoal aos servidores públicos, conclui, invocando "razões de equidade e justiça", no sentido de que "não seria de admitir-se a exclusão" dos que trabalham em autarquias uma vez que o texto constitucional visou "amparar, de modo mais amplo possível, todos os integrantes das Forças Expedicionárias Brasileiras".

No meu parecer, a rigor, a expressão "servidores" não abrange o pessoal de entidades autárquicas. E' o que decorre do sistema legal vigente. Entretanto, têm se em-

prestado, por vezes, a essa mesma expressão, um alcance bem mais amplo.

O próprio vocábulo "funcionário", de significado restrito e preciso, já foi entendido como compreendendo os que trabalham em autarquias.

E' o que se vê da Resolução n.º 11, do egrégio Tribunal Superior Eleitoral, que passou a transcrever :

"O Tribunal Superior Eleitoral tomando conhecimento de representação que lhe foi feita pelo Sr. Desembargador Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do D. Federal e atendendo ao elevado propósito que na mesma se consubstancia no sentido de facilitar a execução dos serviços eleitorais resolve que na expressão "funcionário" empregada no art. 9.º "b" art. 12 "b", do Decreto-lei n.º 7.586, de 28 de maio de 1945 compreendendo-se os que prestam serviços nas entidades autárquicas ou para-estatais, podem tais funcionários, que se tornarem indispensáveis, ser requisitados pelo mesmo presidente, na forma da lei. Quanto aos empregadas das entidades de economia mista, deve preceder consulta prévia aos seus diretores ou presidentes acentuada a necessidade de uma colaboração mais eficiente para a execução dos serviços de tanta relevância.

Comunique-se, em resposta ao Sr. Desembargador presidente do Tribunal Regional do Distrito Federal.

Sala das Sessões do Tribunal Superior Eleitoral. Rio de Janeiro em 11 de junho de 1945. — José Linhares, presidente. — *Edgard Costa*, relator. — *Valdemar Falcão*. — *Antônio Carlos Lafaiate de Andrada*. — *A. de Sampaio Dória*. — Presidente. *Hahnemann Guimarães*, procurador-geral'.

Ora, se o pessoal das autarquias já foi, por tão eminente Tribunal, qualificado como "funcionário" parece-me que não será desarrazoado venha a Administração a incluí-lo entre os "servidores", tendo-se em vista a índole do texto constitucional supra e tão só para o efeito dos benefícios ali concedidos.

E' o parecer.

Rio de Janeiro, em 16 de outubro de 1947. — *Odilon da Costa Manso*

"Aprovo os pareceres, determinando que a medida se estenda aos expedicionários, bem como ao pessoal da Aeronáutica, que participou de operação efetiva de guerra e da Marinha, que esteve embarcado, para o mesmo fim (comboios e transportes de tropas). — 27-10-47. — E. DUTRA".

SALÁRIO-FAMÍLIA — PAGAMENTO DO BENEFÍCIO RELATIVO A MENOR MATRICULADO EM ESCOLA MILITAR

— A lei não firma nem infirma a presunção de que o menor que se incorpora às forças armadas como praça de pré ou aluno de

escolas militares, deixa de ser dependente ou continua a sê-lo.

— Para efeito de percepção do benefício, deve o interessado fazer prova de que, apesar da suspensão do pagamento do benefício, após a matrícula o menor continuou a viver total ou parcialmente às expensas do decujus até sua morte.

Processo n.º 7.035/47 — Pareceres da D.P. e do Consultor Jurídico do D.A.S.P., em 24-11-47 — Publicado no D.O. de 5-12-47.

Viúva de oficial administrativo, classe L, falecido em 7-5-47, requer o pagamento, por exercício findo, da quantia de Cr\$ 1.600,00, relativa ao período compreendido entre maio de 1944 e dezembro de 1946 e mais Cr\$ 400,00 referentes ao corrente exercício, correspondente ao salário-família que vinha percebendo em favor de seu filho menor.

2. Manifestando-se a respeito, acentuou a Secretaria Geral do Ministério da Guerra:

a) que o salário-família do ex-servidor foi reduzido de 100 para 50 cruzeiros, a partir de maio de 1944, por ter um dos dependentes do referido funcionário ingressado na Escola Preparatória de São Paulo, no mês de abril do mesmo ano.

b) que adota a norma de suprimir ou reduzir o salário-família dos servidores cujos dependentes verificam praça, inclusive os que ingressam nas diversas Escolas Militares; e

c) que, à vista disso, solicita o pronunciamento do D.A.S.P. a fim de que se firme doutrina sobre se se deve ou não reduzir o salário-família de servidores cujos dependentes assentam praça ou ingressam nas diversas Escolas Militares.

3. Convém esclarecer, preliminarmente, que o citado artigo 9.º do Decreto-lei n.º 5.976-43, dispõe, *in verbis* :

"Art. 9.º Consideram-se dependentes, desde que vivam total ou parcialmente às expensas do servidor ou inativo :

- a) o filho menor de 21 anos;
- b)

(o grifo não é do original).

4. Assim disso, o Decreto-lei n.º 6.022, de 23-11-43, no parágrafo único do art. 7.º, estipula que, para o servidor ou inativo se habilitar à concessão do salário-família deverá apresentar, declaração, mencionando, entre outros, em relação a cada dependente :

"e) se exerce atividade lucrativa e, em caso afirmativo, quanto ganha por mês, em média;

f) se vive total ou parcialmente às expensas do declarante, informando, neste último caso, qual a contribuição que presta para sua manutenção";

5. Conforme se depreende dos dispositivos legais acima transcritos, a intensão do legislador foi a de não excluir, do benefício do salário-família, o servidor ou inativo que contribua, realmente, para a manutenção de seus dependentes mesmo no caso de estes exercerem qualquer atividade lucrativa.

6. Ora, no caso em estudo, os filhos de servidores públicos, menores de 21 anos, ao serem incorporados as forças armadas, na situação de praça ou de alunos de escolas militares, não adquirem, por este fato, independência econômica de molde a permitir que seus responsáveis sejam dispensados de contribuir para a manutenção deles.

7. Convém notar, ainda, que a antiga D.E. do D. A.S.P. já se manifestou, em caso idêntico, no sentido de que:

“Não se deve excluir do benefício do salário-família o servidor ou inativo que realmente contribui para a manutenção ou educação do dependente, qualquer que seja a renda deste último”. (Parecer emitido no Processo n.º 20.711-43 — publicado no *Diário Oficial*)”.

8. À vista do exposto, a D.P. se manifesta favorável ao deferimento do pedido formulado pela interessada, sugerindo, outrossim, seja o presente processo restituído à Secretaria Geral do Ministério da Guerra, para os devidos fins.

cionalidade deve ser evidente, e conforme advertiu P548* seguinte parecer, aprovado pelo Diretor-Geral:

1. Para a percepção do salário-família é necessário que o servidor faça prova de que o dependente viva total ou parcialmente às suas expensas. Neste sentido dispõe o Decreto-lei n.º 6.022, de 23-11-45, art. 7.º, parágrafo único, baixado para execução do Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43, que instituiu aquele benefício, admitindo a declaração do interessado como meio hábil para a comprovação do requisito legal. Se a manutenção do dependente fôr parcial, deverá o declarante informar “qual a contribuição que presta” para esse fim.

2. No presente processo indaga-se da legitimidade do pagamento do benefício relativo a um menor após a sua matrícula em escola militar. Tal circunstância, por si só, não deve excluir a percepção do salário. O pagamento deste, como em todos os casos, fica na dependência da prova da manutenção total, ou parcial, do dependente. Após a matrícula deverá a repartição competente em tais hipóteses, exigir a comprovação, pelos meios que julgar convenientes, da situação de dependência total ou parcial.

3. A lei não firma nem infirma a presunção de que o menor que se incorpora às forças armadas como praça de pré ou aluno de escolas militares, deixa de ser dependente ou continua a sê-lo. Em cada caso há de verificar-se a ocorrência do pressuposto legal, isto é, da situação de fato.

4. Nesta conformidade, o requerente deverá ser convidado a fazer prova de que apesar da suspensão do pagamento do benefício, após a matrícula, o menor continuou a viver total ou parcialmente às expensas do de *cujus*, até sua morte. Ante os elementos que fornecer é que a decisão deverá ser proferida.

5. Pela natureza do assunto e sua disciplina legal não me parece aceitável o estabelecimento de norma geral, vedando ou concedendo indiscriminalmente, o salário-família em tais hipóteses, como admite a D.P.

TEMPO DE SERVIÇO — CONTAGEM, PARA EFEITO DA ESTABILIDADE A QUE SE REFERE O ART. 23 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS.

— Não pode ser considerado para os efeitos do dispositivo mencionado o tempo de serviço prestado por mensalistas e diaristas de estabelecimentos industriais e outros do Ministério da Guerra que tenham economia própria, uma vez que sua admissão não obedece aos preceitos do Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43.

Processo n.º 8.350-47 — Parecer da D.P. do D.A.S.P., em 10-12-47, aprovado pelo Diretor-Geral — D.O. do 16-12-47.

A Secretaria Geral do Ministro da Guerra consulta o D.A.S.P. se, para efeito da estabilidade a que se refere o artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é computado o tempo de serviço em que mensalistas e diaristas perceberam salário à conta da verba Econômicas Administrativas da Escola Militar de Resende.

2. De acôrdo com o art. 1.º do Decreto-lei n.º 3.400, de 12 de agosto de 1947 os estabelecimentos industriais e outros do Ministério da Guerra que tenham economia própria, poderão admitir pessoal, à conta de suas próprias rendas, como mensalista e diaristas, obedecidas as normas fixadas pelo Decreto-lei n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938.

3. Esse pessoal, embora gozando das vantagens e regalias asseguradas aos extranumerários-mensalistas e diaristas da União, não está enquadrado em nenhuma das quatro modalidades dessa classe de servidores, uma vez que sua admissão não obedece aos preceitos do Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943 que dispõe sobre a admissão do pessoal extranumerário da União, e não percebe pela verba Pessoal.

4. Nestas condições, e tendo em vista as normas mandadas observar pela Circular n.º 15-47, da Secretaria da

Presidência da República, o tempo de serviço em aprêço não pode ser considerado para os efeitos do dispositivo legal mencionado.

5. Com este parecer, a D.P. propõe a restituição do processo à Secretaria Geral do Ministério da Guerra.

TEMPO DE SERVIÇO

— *Apuração para efeito de antiguidade na classe anterior à disponibilidade de funcionário aproveitado no cargo de que, por esse meio, fôra afastado.*

— *Em face do art. 51 do E.F. e do conceito de disponibilidade, qualquer que seja a sua causa, com ou sem interrupção o tempo de efetivo exercício anterior à sua decretação, deve ser computado.*

Processo n.º 6.364 e 6.732-47 — Pareceres do Assessor e do Consultor Jurídico do D.A.S.P. — Aprovadas pelo Diretor-Geral as conclusões do Consultor. D.O. de 10-12-47.

I

Proc. n.º 6.364-47.

Para efeito de antiguidade na classe, consulta-se se é computável o tempo de efetivo exercício anterior à disponibilidade de funcionário aproveitado no cargo de que, por esse meio, fôra afastado.

2. Trata-se, no caso concreto, de ocupante de cargo de oficial administrativo, classe J, do Ministério da Fazenda, que, em exercício desde abril de 1939, fôra, por decreto de 12 de outubro de 1944 pôsto naquela condição, nos termos do art. 237 do Estatuto dos Funcionários.

3. Conforme dos autos consta, em disponibilidade permaneceu o interessado até 25 de novembro de 1946, tendo sido, afinal, aproveitado por decreto de 26 do dito mês, em cargo e classe iguais do mesmo Ministério, ou seja, no cargo de oficial administrativo, classe J, do Ministério da Fazenda.

4. O aludido art. 237 do E.F. citado assim dispõe:

“A pena de disponibilidade será aplicada ao funcionário em gozo de estabilidade quando a conveniência do serviço público aconselhar o seu afastamento”.

5. Tal dispositivo estatutário fôra simples repercussão do preceito contido no art. 157 da Carta Política de 10 de novembro de 1937, *verbis*:

“Poderá ser pôsto em disponibilidade, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço desde que

não caiba no caso a pena de exoneração, o funcionário civil que estiver no gozo das garantias de estabilidade, se, a juízo de uma comissão disciplinar nomeada pelo Ministro ou chefe de serviço, o seu afastamento do exercício fôr considerado de conveniência ou de interesse público”.

6. Repita-se:

“... desde que não caiba no caso a pena de exoneração...”, ou, mais exatamente, a pena de demissão.

7. Demissão, sim, porque exoneração é afastamento puro e simples do serviço público, sem caráter punitivo e sem consequências prejudiciais para o exonerado.

8. De fato, o vocábulo “exoneração” ali empregado tem sentido técnico de demissão. Comprova-o a exigência de que estivesse o funcionário “no gozo das garantias de estabilidade”. Ratifica-o o prévio pronunciamento “de uma comissão disciplinar”.

9. Aquele outra — a demissão — é pena disciplinar literalmente estabelecida (E.F., art. 231, n.º VII). Elimina o funcionário dos quadros da Administração, rompe vínculo que o liga ao Estado e, não raro, o incompatibiliza com o serviço público.

10. Mandando, pois, fôsse

“... pôsto em disponibilidade..., desde que não caiba no caso a pena de exoneração, o funcionário civil que estiver no gozo das garantias de estabilidade...”,

reconhecia e proclamava a lei a inexistência de motivo que justificasse a demissão.

11. E essa assertiva é tanto mais certa, quanto evidente é que a estabilidade não impedia, nem impede, a aplicação dessa última penalidade, cumprindo apenas, para isto, a rigorosa observância de formalidades substanciais preestabelecidas. (Const. 1937, art. 156, alínea c; E.F., artigos 246 e seguintes; Const. 1946, art. 189 n.º II).

12. Em tais termos, parece, à primeira vista que a disponibilidade — pena se resolveria em afastamento de exercício de cargo público, corresponderia, em última análise, à suspensão por tempo indeterminado. Isto, porém, não se ajusta à realidade dos fatos.

13. Certo o funcionário em disponibilidade deve permanecer à disposição do Governo que, a qualquer momento, poderá aproveitá-lo, sem que lhe assista direito à recusa; incorre mesmo na perda daquela sua qualidade e de todos os direitos dela decorrentes se, em tempo hábil, não reassume o exercício do cargo que lhe fôr designado ou em que fôr aproveitado, (E.F. art. 83, § 4.º). Mas a disponibilidade determina a perda do cargo.

II

14. Aproveitamento é forma de prover em cargo público funcionário em disponibilidade. (E.M. 2.862, de

1943, do D.A.S.P. — *Diário Oficial* de 23-9-43). Tem êste preferência para o preenchimento da vaga, que, de direito persiste ainda e durante a interinidade, qualquer que seja o tempo de serviço do ocupante interino. (E.M. 72, de 1940, do D.A.S.P. — *Diário Oficial* de 27-1-40. E' que o interino pode ser exonerado para fins de aproveitamento de funcionário em disponibilidade. (E.M. 1.972 de 1941 — *Diário Oficial* de 21-8-41).

15. Aproveitamento, portanto, é reingresso no serviço público, de que é afastado o funcionário por efeito da disponibilidade.

16. Realmente, a disponibilidade determina abertura de vaga conforme estatui o art. 9.º, n.º II do Decreto n.º 2.290, de 23-1-38.

III

17. Dispõe o art. 6.º, § 1.º do referido Decreto n.º 2.290, de 1938, *verbis*:

“O interstício será contado a partir da data da publicação do decreto da última nomeação, readmissão, transferência, reversão à atividade, ou promoção, salvo no caso de transferência por conveniência do serviço, em que não haverá interrupção na sua contagem”.

18. Sabe-se que interstício e antiguidade na classe são coisas diferentes. E' certo, entretanto, que tratando-se do cargo de carreira, o interstício é base da antiguidade na classe.

19. Por outro lado a expressão — reversão à atividade — usada no mencionado preceito, compreende o aproveitamento, meio de prover em cargo público funcionário em disponibilidade.

20. Nenhum estudo comparativo da situação criada por qualquer dos modos de provimento de cargos oferecerá, pois, esclarecimentos que destruam o sentido do mencionado dispositivo.

21. Sabe-se que a interrupção não anula o tempo de exercício anteriormente prestado na mesma classe, influenciando, apenas na classificação do funcionário na lista de antiguidade.

22. Sabe-se, todavia e paralelamente, que, por efeito de interrupção não perde o interessado o cargo de que é acupante, cujo exercício reassume independentemente de novo ato e sem que se lhe exija nova posse.

23. Nestas condições, não haverá como contar para antiguidade na classe o tempo de exercício do funcionário, ainda que tenha sido, como no caso concreto, aproveitado no mesmo cargo em classe igual e idêntico Ministério.

Êste o meu parecer.

D.F., em 27 de outubro de 1947. — J. A. de Carvalho e Melo, Assessor Jurídico.

De acôrdo com o parecer do Assessor Jurídico, a D.P. submete o assunto à decisão do Senhor Diretor Geral.

Em 27-10-47. — Marcos Botelho, Diretor.

Ao Sr. Consultor Jurídico.

Em 28-10-47. — Bittencourt Sampaio.

No mesmo processo o Consultor Jurídico do D.A.S.P. deu o seguinte parecer: Discute-se neste processo a possibilidade da contagem, para o efeito de antiguidade da classe, do tempo de serviço que na mesma classe prestou antes da inatividade, ou melhor, se o tempo contado antes da inatividade se deve somar ao prestado posteriormente ao aproveitamento.

2. Nos termos do art. 51 do E.F.:

“A antiguidade de classe será determinada pelo tempo de efetivo exercício do funcionário na classe a que pertencer”.

Não exige o texto que o tempo seja contínuo ou ininterrupto. Mesmo no caso de *exoneração* por motivo de homologação de concurso (E.F., artigo 17, § 9.º) o interino que fôr provido no mesmo cargo

“contará, como antiguidade de classe, o tempo do efetivo exercício na interinidade” — (E.F., art. 51, parágrafo único, redação dada pelo Decreto-lei número 6.558, de 5-6-44).

Uma vez que o tempo de serviço tenha sido prestado na classe deve ser contado para o efeito de classificação, quer haja intervalo ou não. Essa é a doutrina legal.

3. Alude a D.P., às causas da disponibilidade e tece considerações de ordem geral para concluir contrariamente à contagem de tempo pretendida. Esta conclusão, porém, não encontra apóio nos dispositivos estatutários. A aposentadoria bem como a disponibilidade com efeitos disciplinares, permitida no E.F., com fundamento na Carta de 10 de novembro (Arts. 157 e 177), não colocava o inativo em situação singular. A sua posição era idêntica a dos demais aposentados os disponíveis postos nesta condição por outros motivos previstos na lei. — (*Parecer do Consultor Geral da República, hoje Ministro HAHNEMANN GUIMARÃES — in Revista do Serviço Público — fascículo de abril de 1944 —* pág. 115). Informa THEMISTOCLES B. CAVALCANTI — (*Tratado de Direito Administrativo*, vol. III — pág. 388) que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal “tem assegurado por vêzes” aos funcionários em disponibilidade “mesmo as gratificações adicionais” e conclui que “em princípio devem-se-lhes assegurar todos os direitos e vantagens”. — TITO PRATES DA FONSECA adverte que “a disponibilidade não desincorpora com o aposentadoria, nem lhe põe termo como a demissão” — (*Lições de Direito Administrativo* — pág. 217). Sobre a disponibilidade de magistrados já tive também oportunidade de opinar — (*Revista de Direito Administrativo —* vol. I — pág. 536).

4. Em face dos textos legais (E.F. — Art. 51) o de conceito da disponibilidade, qualquer que seja a sua causa, não vejo como descobrir ne'la efeitos retroativos a fim de anular o tempo de classe contado anteriormente à sua decretação. Com ou sem interrupção deve ser computado.

E' o que me parece.

S.M.J.

Nota: — Sôbre o mesmo assunto, ver o processo número 6.732-47, em que o Assessor Jurídico e o Consultor Jurídico do D.A.S.P., reafirmam as conclusões dos pareceres acima transcritos. (D.O. de 10-12-47).

TEMPO DE SERVIÇO — CONTAGEM PARA EFEITO DE EMPRÉSTIMO NO I.P.A.S.E.

— Deve ser computado, como tempo de serviço público federal, para efeito de empréstimo no I.P.A.S.E., aquêlê prestado na Polícia Militar do Distrito Federal, comprovando-se o respectivo tempo na forma da legislação específica respectiva.

Processo n.º 7.369-47 — Parecer da D.P., do D.A.S.P. em 21-11-47 — D.O. 26-11-47.

Enfermeiro, referência VII, da T.N.M. do S.B.M. solicita esclarecer se o tempo de serviço, prestado à Polícia Militar do Distrito Federal deve ser contado para efeito de empréstimo no I.P.A.S.E..

2. Preliminarmente, é preciso notar que o D.A.S.P. não é órgão consultivo de servidor, mas sim de estudo e orientação dos problemas da administração pública, exercendo as suas atividades no sentido de cooperação e articulação com os órgãos do serviço civil federal.

3. Assim, as consultas dêsse teôr deverão ser feitas ao órgão de pessoal do Ministério a que pertencer o servidor, cabendo a êste último se necessário, solicitar audiência do D.A.S.P..

4. Excepcionalmente, todavia, D.P., reportando-se ao parecer emitido no processo n.º 970-47 (D.O. 13-3-47), esclarece que, na conformidade da alínea "b", do art. 98, do Estatuto dos Funcionários, será computado, integralmente, o tempo de serviço prestado às forças armadas e às forças auxiliares, para efeito de aposentadoria ou disponibilidade.

5. Dêsse modo, o tempo de serviço prestado às mencionadas corporações deverá ser computado na forma da legislação específica respectiva.

6. No caso em exame, entende esta D.P. que deve computar, como tempo de serviço público federal, para efeito de empréstimo no I.P.A.S.E., aquêlê prestado na Polícia Militar do Distrito Federal, comprovando-se o

respectivo tempo na forma prevista no mencionado parecer.

7. Isso porque aquela instituição autárquica considera, para efeito de empréstimo, o tempo de serviço público federal e não apenas o da função ou cargo atualmente exercido ou ocupado pelo servidor.

8. Com êstes esclarecimentos, archive-se.

TRANSFERÊNCIA EX-OFFICIO — PREFERÊNCIA — NORMAS

Processo n.º 7.908/47 — Parecer da D.P. do D.A.S.P. em 17-12-74, aprovado pelo Diretor-Geral — D.O. de 27-12-47.

— O Departamento Federal de Segurança Pública, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, consulta o D.A.S.P. como proceder nos casos de autorizações para transferência concedidas na mesma data, o que impossibilita a observância da ordem cronológica, para a lavratura dos respectivos decretos.

2. Estabelece o art. 5.º do Decreto n.º 6.222-40 que os decretos de transferência devem ser lavrados na ordem das datas em que as mesmas foram autorizadas pelo Presidente da República.

3. Na hipótese de serem essas autorizações da mesma data, como no caso de que se trata, esta D.P. é de parecer, que poderiam ser adotadas as seguintes normas:

a) as transferências *ex-officio*, que representam o interesse da administração, deverão ter preferência sôbre as processadas a pedido; e

b) no caso de concorrerem várias transferências, ou *ex-officio* ou a pedido, poder-se-á observar a ordem, respectivamente, em que foram propostas ou solicitadas.

4. Com êste parecer, a D.P. propõe a restituição do processo ao Departamento Federal de Segurança Pública.

TEMPO DE SERVIÇO — CONTAGEM, PARA EFEITO DE ESTABILIDADE, NOS TERMOS DO ART. 23 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, DE TEMPO DE SERVIÇO ESTADUAL.

— O tempo de serviço a ser computado para que o suplicante adquira direito ao benefício resultante do disposto no mencionado dispositivo terá de ser aquêlê a que se refere a Circular PR/15/47, não se podendo, por conseguinte, levar em conta o prestado como servidor estadual.

Processo s/n — Parecer da D.P. do D.A.S. P., em 3-12-47, publicado no D.O. de 5-12-47.

No anexo processo, que o Serviço de Administração dêste Departamento (S.A.) submeteu à apreciação desta D.P., Assistente de Documentação, referência XXXV solicita a inclusão do seu nome entre os dos extranumerários amparados pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

2. Manifestando-se a respeito, esclareceu o S.A. que o interessado não pretende qualquer das condições contidas no citado art. 23, de vez que:

a) não foi admitido, mediante prova de habilitação até a data da promulgação do aludido Ato; e

b) nem contava cinco anos integrais de serviço à data daquela promulgação.

3. Examinando o assunto, esta Divisão é de parecer que assiste razão ao S.A., pois nos termos da Circular n.º 15-47, da Secretaria da Presidência da República, não conta o requerente o tempo de serviço exigido no preceito constitucional.

4. Com efeito, dispõe a aludida Circular, no seu item IV, alíneas a e b, que os cinco anos de serviço deverão ser contados relativamente:

“a) à própria função ocupada à época da promulgação do aludido Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

b) a outra função de extranumerário da União ou cargo público federal” (o grifo não é do original).

5. Ora, o tempo de serviço a ser computado para que o suplicante adquira direito ao que pleiteia terá de ser o a que se refere a Circular mencionada, não se podendo, por conseguinte, levar em conta o prestado como servidor estadual, pois seria contrapor-se a disposição expressa daquela circular (alínea b do item IV).

6. Com êste parecer, restituiu o processo ao S.A. dêste Departamento para os devidos fins.

SALÁRIO MENSAL DO DIARISTA AMPARADO PELO ARTIGO 23 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS — CÁLCULO.

— O dispositivo constitucional não permite qualquer aumento de salário, como ocorreria na hipótese de se calcular o salário do diarista na base dos dias dos meses civis.

— À vista disso, considera-se, doravante, como salário mensal, o quociente da divisão do produto do salário diário por 300 dias pelo número de meses do ano (salário diário $\times 300 \div 12$ salário mensal).

Parecer da D.P., em 7-11-47 — D.O. de 11-11-47.

O S.A. dêste Departamento solicita o parecer desta Divisão sobre a situação de extranumerário-diarista, em face da equiparação decorrente do artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

2. A consulta se originou de dúvida suscitada pela S.P. daquele S.A. sobre se o diarista passará a ter o salário mensal médio calculado na base de 25 dias ou na dos dias dos meses civis.

3. Do exame da matéria, entende esta D.P. que o dispositivo constitucional invocado não permite qualquer aumento de salário, como ocorreria na hipótese de se calcular o salário do diarista na base dos dias dos meses civis.

4. À vista disso, a única solução plausível é a de considerar doravante, como salário mensal, o quociente da divisão do produto do salário diário por 300 dias pelo número de meses do ano (salário diário $\times 300 \div 12 =$ salário mensal).

5. Dêsse modo para todos os efeitos e em caráter definitivo, o salário mensal do diarista amparado pelo referido Ato Constitucional seria aquele fixado de acordo com o critério exposto no item anterior.

6. Com êste parecer, restituiu a presente papeleta ao S.A., para os devidos fins.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

O orçamento na administração brasileira

JOSÉ V. O. MARTINS

1910

INTRODUÇÃO

O trabalho abaixo consta da relação de publicações informativas das atividades do Departamento Administrativo do Serviço Público, recentemente expostas, em comemoração ao primeiro decênio de vida do órgão referido.

O autor consentiu em refundi-lo e desdobrá-lo, para uma maior divulgação, na seção competente desta Revista. Trata-se de um depoimento útil, pois além de interpretar com imparcialidade e segurança fatos de inestimável valor, para o estudo de uma época, constitui um farto documentário de sumo interesse para a vida de nosso direito orçamentário.

Na segunda parte do trabalho, a ser publicada no próximo número fará o autor uma exaustiva crítica do que já se fez e do que se está fazendo, no campo orçamentário concluindo, afinal, com uma série de sugestões, ditadas pelos seus conhecimentos técnicos e pela larga experiência acumuladas, no preparo ininterrupto de quase oito propostas orçamentárias, sendo que, a metade delas, à frente do importante setor da Receita Pública Federal.

I

Os autores da reforma da administração pública brasileira, provavelmente, tiveram os seus erros. Ainda agora, aqueles que lhes moveram guerra sem tréguas, postados nas trincheiras de um conservantismo indefensável, tudo fazem para demonstrar que o passivo dos remodeladores da máquina governamental é infinitamente maior do que o ativo de suas realizações. E não se diga que êsse afã contraditório, demolidor, de pura e simples reação negativista, deve ser entendido

como contribuição do processo normal imanente à fase da síntese, resultante do profundo movimento desencadeado pelos reformadores. A reconsideração das atitudes extremadas, nesta hora de síntese, está sendo feita justamente por aqueles que se rebelaram contra a tese da rotina e do anacronismo dos métodos que informavam as velhas práticas burocráticas.

Muitos erros foram cometidos pelos reformadores, já o dissemos. Tais erros, porém, não se afirmaram no sentido de afastar o rumo dos trabalhos da base dos princípios científicos que presidem a evolução desse ramo da Ciência Política.

O que se fez nesse particular? — Em matéria de organização dos serviços públicos, adotou-se o critério de centralizar-se as atividades de administração geral em órgãos próprios. Essa diretriz não foi adotada arbitrariamente. Invocou-se os ensinamentos de ordem doutrinária e passou-se em revista não só os fatos relativos às experiências dos povos que nos precederam, como a nossa própria em iniciativas isoladas, como por exemplo a que diz respeito à técnica e centralização da contabilidade pública.

Assim, desde a fase preparatória, sabia-se que as atividades de administração geral são de fim mediato, simples meios, pois, destinados a auxiliar a consecução dos serviços públicos específicos, isto é, aqueles que constituem a própria razão de ser do Estado, que conformam as suas finalidades precípuas.

Não constituía novidade que entre essas atividades-meios ocupem primeira plana *orçamento*, organização, pessoal, material, obras e outras, relativas a serviços auxiliares, tais como, os de comunicações, arquivo, biblioteca etc.

É, dessa forma, assás importante o papel desempenhado por essas atividades na vida funcional dos diversos órgãos do Estado, máxime, pelos requisitos de ordem técnica que costumam exigir daqueles que se dedicam a seus misteres. O fato é que, não há problemas no âmbito dessas atividades que escapem à competência de especialistas.

Não será ocioso acrescentar, nesta oportunidade, que outro aspecto importante dessas atividades-meios é que suas soluções devem ser empregadas à totalidade dos órgãos do conjunto administrativo. Isso é o bastante para convencer de que as atividades de administração geral não devem ser exercidas por órgãos de finalidades específicas, mas centralizadas em agências especialmente equipadas para levar a cabo as funções de sua responsabilidade. E' claro que as atividades orçamentárias, dada à sua indiscutível relevância, devem lograr um tratamento todo especial.

Já tivemos ensejo de referir, em outros trabalhos, como o curso das idéias renovadoras, entre nós, fêz a sua trajetória. Entre o lançamento das idéias novas que transformaram a administração pública brasileira e sua conseqüente implantação, praticamente, não se verificou essa espécie de interregno de um certo modo necessário ao amadurecimento, debates e aceitação dos novos rumos. E' bem provável que o seu ritmo não tenha observado aquela lentidão aconselhada por Woodrow Wilson (1), mas nem por isso deixou de seguir, em aspectos importantes como o da matéria orçamentária, a política de concessões, igualmente considerado ponto básico, pelo autor há pouco citado.

No caso de nosso movimento renovador, era bem remota a possibilidade de se verificar o desejado embate de opiniões, o necessário choque de idéias, como prólogo informador das decisões posteriores do Governo. O público, na sua aceitação mais ampla, não estava em condições de participar dessa batalha, e muito dificilmente poderia acompanhar o curso das idéias em marcha, prestes a se transformarem numa verdadeira revolução administrativa, no bom sentido da expressão.

Muito nos custa admitir e justificar a exclusão do grande público nessa tarefa, evidentemente, executável apenas por quadros de elite. E' bem possível que a realidade desse fato haja determinado a eliminação da pausa e a aceleração do ritmo em busca da implantação.

E' de justiça reconhecer, contudo, que ao público não era estranho o eco amargo das críticas formuladas contra o emperramento da máquina administrativa e contra o grau de seu nível moral. Mas, tais críticas surgiam quase sempre esparsas, assistemáticamente, visando mais as qualidades individuais dos agentes da administração do que possíveis falhas de sua estrutura e funcionamento. Depois, em vez de deixar de lado os casos isolados de contra-indicações pessoais nesse tema insistiam, silenciando, não aludindo a exemplos frisantes colhidos na experiência de povos mais adiantados, conseqüentemente, nada sugerindo de útil, capaz de ser adaptado às nossas peculiaridades.

Muito se gritava contra o regime dos pistolões, contra as práticas administrativas de um modo geral, mas com real insinceridade por parte de grande maioria, como prova a inexistência de qualquer contribuição seria suscetível de estudo e de se transformara em fórmula salutar para situação tão veementemente malsinada. Em síntese, as queixas visavam menos o sistema, as formas de organização, do que o elemento humano. A êste eram sistemáticamente atribuídas tôdas as causas de deficiência, desde a morosidade na execução de simples tarefas de rotina, até o fracasso no equacionamento e na concepção de fórmulas, para os problemas de base da nação.

Todos êsses atos e omissões dos responsáveis pela orientação da opinião pública do país, muito concorreram para retardar a eclosão do movimento que deveria imprimir um razoável cunho de racionalidade à administração pública do país. Em face disso, os reformadores tiveram que desprezar, conscientemente, o fator *lentidão*, para evitar prejuízos inestimáveis.

Não obstante, reconhece-se que o alheamento de uma opinião pública esclarecida na solução do problema constitui falha de grande repercussão e de conseqüências dificilmente compensáveis. E' preciso ressaltar, porém, que o que houve, ao se processar a reforma administrativa, por parte do

(1) WOODROW WILSON — "O Estudo da Administração" — in Revista do Serviço Público — Ano IX, Vol. 11, n.º 2, maio de 1946, págs. 43 e segs.

Governo (em 1936 e anos subseqüentes), foi uma definição de atitudes. Ele estava convencido de que urgia inverter a ordem dos fatores, colocando a implantação da reforma na ordem do dia, certo de que, com o correr dos tempos, tornada uma realidade a opinião pública do país, frutos produzidos pela mesma se tornariam fatores capazes de levar essa mesma opinião a referendar os atos expedidos, sem a sua consulta prévia.

No que se refere ao Orçamento, verifiquemos até que ponto foram observados os princípios que devem presidir a organização e funcionamento de seu sistema, e muito em particular, o panorama do processo orçamentário do país, no decurso e no período posterior à implantação da reforma administrativa.

O QUADRO JURÍDICO E AS PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS

Alguns países tiveram a preocupação de criar o seu quadro jurídico, de modo a poder acomodar dentro do mesmo as questões de natureza orçamentária. No Brasil, essa diretriz teve os seus propugnadores, inclusive no seio dos representantes do povo, nas diversas assembléias constituintes.

Outros países, porém, entre os quais se pode apontar os Estados Unidos da América do Norte, preferiram estabelecer o quadro jurídico orçamentário em lei ordinária, e entre os documentos mais expressivos desse propósito, no caso do mencionado país, é digno de nota o Ato de Orçamento e Contabilidade de 1921.

Em nosso caso, é compreensível que as Constituições de 1824 e de 1891 não se hajam ocupado diretamente da matéria orçamentária e hajam deixado às leis ordinárias o encargo de regular o assunto. Tais leis, principalmente a de n.º 23, de 30 de outubro de 1891 — que reorganizou os serviços da administração federal — conferiu ao Ministério da Fazenda competência para tudo que dissesse respeito a orçamento, inclusive, (art. 3.º n.º 11) a faculdade de *“centralizar e harmonizar, alterando ou reduzindo, os orçamentos parciais dos Ministérios para organizar a proposta”* (2), nem sempre se harmonizaram com a letra da Constituição, máxime, no caso da de

1891, cujo n.º 1 do art. 34 atribuía ao Congresso competência *privativa* para orçar a receita e fixar a despesa. E' óbvio, no entanto, que tal competência não pode ser ao mesmo tempo *privativa* e dependente das atividades do Ministério da Fazenda, legalmente encarregado da elaboração da proposta orçamentária (V. art. 3.º n.º 11 da citada lei n.º 23).

Não há, pois, como esconder a flagrante contradição entre a mencionada lei e o citado art. da Constituição de 1891. Além disto, é preciso não perder de vista que toda e qualquer iniciativa de lei na constância da Constituição de 1891 era de exclusiva competência do Poder Legislativo.

A Carta de 25 de março de 1824, não dispunha de modo diferente. A despeito de tudo isso, porém, o legislador ordinário, ao promulgar a lei fixadora das responsabilidades do Presidente da República (lei n.º 30, de 8 de janeiro de 1892), incluiu em seu art. 51 a *não apresentação da proposta*, como crime contra as leis orçamentárias.

Aurelino Leal, uma das maiores autoridades no assunto e que melhor situou a verdadeira direção do problema, procurou harmonizar a situação, independente de uma reforma da Constituição. Começou mostrando que era inaceitável a idéia de querer-se negar ao Poder Executivo a faculdade de enviar a proposta orçamentária à Câmara dos Deputados. Tal iniciativa, argumentava, vinha selada de cunho prático. A colaboração do Executivo elaborando a proposta devia ser recebida como um adjutório. E rematava: Tal colaboração não devia ser olhada como o flagrante de invasão por parte do Executivo no campo de atribuições do Legislativo; e, a lei n.º 23, longe de infirmar o preceito constitucional de 1891, fielmente o interpreta com ele se harmonizava.

Não padece dúvida que ao Executivo deve caber a elaboração e remessa da proposta orçamentária ao Legislativo. Não demonstrou pensar de modo diverso Homero Batista ao emitir o seu parecer sobre a Receita para o exercício de 1914, onde demonstrou pleno conhecimento de causa. Nesse ensejo, e no documento mencionado, sustentou o ilustre financista o princípio de que o Governo exercendo efetivamente a gestão pública melhor do que o Congresso, poderá, com mais seguro conhecimento, patentear a exata situação dos negócios e serviços públicos, particularizando-lhes

(2) AGENOR DE ROURE — “Formação do Direito Orçamentário Brasileiro” — Rio, 1916, págs. 32 e segs.

as necessidades e dando-lhes direção que melhor lhes convenha (3).

O Ministro Agenor de Roure, porém, conhecedor profundo da matéria, asseverou que nenhuma das leis citadas se baseia na Constituição de 1891, mas, sim no art. 172 da Constituição de 25 de março de 1824, que, acrescenta, para alguma coisa havia de servir, mesmo revogada, depois de tão bons serviços prestados ao país (4).

Foi esse regime que vigorou até a reforma de 1926, que assegurou ao Presidente da República os meios de exercer efetivamente a gestão pública, inclusive utilizando a faculdade de vetar total ou parcialmente a lei orçamentária.

O fim principal da reforma de 1926 foi levar a cabo o fortalecimento do Poder Executivo. O ex-Presidente Artur Bernardes foi o seu grande inspirador. Pode-se mesmo afirmar: foi ele próprio quem a impôs.

Portanto, não obstante a transigência quase contínua do Poder Legislativo, abrindo mão de sua faculdade *privativa*, constante do art. 34 n.º 1 da Constituição de 1891, somente depois da reforma empreendida em 1926 foi que legalmente a proposta orçamentária passou a ser de iniciativa do Executivo. Tal situação foi consolidada em 1934, agigantada no regime transitório de 1937 e, afinal, normalizada em 1946.

O exame feito neste setor das atividades orçamentárias nos revela a diversidade de regimes que têm, desde então, vigorado. A princípio tivemos um regime orçamentário exclusivamente legislativo. Quase todas as fases do processo orçamentário se desenrolavam no Congresso, que não recebia do Executivo nem mesmo simples sugestões. Este último, via-se na contingência de dar execução àquilo para que não havia colaborado.

Nos Estados Unidos ocorreu fenômeno idêntico. Mas acontece que ali o fator histórico justificava a ocorrência. E isso porque, na época em que as Colônias Confederadas tiveram que sustentar a luta pela independência, antes de mais nada, foram obrigadas a enfrentar a autoridade do prepôsto da Corôa britânica, que, em última análise, representava a força e o poder do Exe-

cutivo. Daí a desconfiança do povo americano, com referência à atuação do Poder Executivo. E a prova é que, no que se refere ao orçamento, somente em 1921 passou a vigorar, nesse país, o regime do Orçamento executivo, com a promulgação da aludida Lei de Orçamento e Contabilidade.

Não se infira do exposto que os regimes orçamentários devem ser, em todas as latitudes, de um mesmo tipo. Pelo contrário, achamos que devem variar de acordo com o regime de organização política vigente.

Nas formas presidenciais está provado que o orçamento deve obedecer ao regime da mais franca cooperação, já que, num sentido mais amplo, não existe, efetivamente, sob tais formas, o chamado tipo de orçamento executivo. Na prática, tal modalidade, apenas de início, mantém essa característica. O regime será executivo, somente, se se tiver em vista a fase da elaboração, porque, em seguida, as posteriores são comandadas pelo Legislativo.

Isso significa que nos regimes presidencialistas está virtualmente consagrado o processo de cooperação, que se traduz num estreito entendimento e auxílio mútuo entre os Poderes Executivo e Legislativo. Pelo que, não militam razões idôneas para que continuemos a ver na simples elaboração do orçamento pelo Executivo o suficiente para caracterizá-lo. Daí, afirmar-se, hoje em dia, com certa propriedade, que no presidencialismo o regime orçamentário mais consentâneo é o misto.

Já no parlamentarismo, por óbvias razões, a questão da iniciativa na elaboração da proposta orçamentária não tem conteúdo. O Gabinete, que é o Executivo, pertence ao ramo do Legislativo. Existe, por assim dizer, uma verdadeira fusão entre os dois poderes (Executivo e Legislativo), o que não acontece no regime presidencialista, onde a separação dos poderes informa a própria essência do sistema (art. 36 da Constituição de 18 de setembro de 1946).

Isso, de maneira muito geral, é o que se pode notar com referência aos aspectos políticos de nossas atividades orçamentárias. A literatura a respeito quase que se dedica inteiramente à fixação de conceitos jurídicos, concernentes às questões de competência, iniciativa, prazos, etc.

(3) HOMERO BATISTA — "Introdução ao parecer da Receita para 1914" — pág. V.

(4) Ministro AGENOR DE ROURE — "Formação do Direito Orçamentário Brasileiro" — Rio, 1916, pág. 33 e o "O Orçamento", Rio, 1926 págs. 22-23.

No que se refere, porém, aos aspectos administrativos do problema, a pobreza bibliográfica é um fato, decorrência que é do próprio conceito de orçamento vigente nas primeiras décadas do século atual.

OUTROS ASPECTOS DO PANORAMA ORÇAMENTÁRIO

Vimos ligeiramente alguns tópicos dos aspectos políticos do orçamento. Ressaltamos as incongruências da legislação nas primeiras décadas da República. Entretanto, como o escopo do presente trabalho não é fazer história do orçamento, não aludiremos a muitos fatos que transformaram a fase da votação do orçamento num lucrativo expediente, destinado a garantir a viabilidade de pretensões que, normalmente veiculadas, não lograriam o apoio da maioria dos representantes da nação.

A simples verificação desses fatos serve para definir o estado de uma mentalidade política, reinante em determinado momento da vida nacional. E o pior é que aquelas pretensões a que nos reportamos eram ordinariamente atendidas. E isso porque eram veiculadas em momentos excepcionais, em moldes de *ultimatum*. Tais eram as circunstâncias, tamanhas as ameaças dos postulantes que o melhor era transigir.

A verdade, porém é que, bem poucos no Parlamento acreditavam na honestidade e no valor técnico dos cálculos relativos à previsão da Receita e à fixação da Despesa públicas, e nem tão pouco, na possibilidade dos mesmos virem a corresponder a plano financeiro e a plano de trabalho do Governo. Se desejarmos ser mais positivos, devemos adiantar que, mesmo nos primeiros anos da terceira década do presente século, não eram correntes as idéias imanentes a expressão *plano*.

Como temos reiteradamente acentuado, o orçamento era apenas um desprezencioso relacionamento de receitas e despesas, de elaboração mais que precárias. Não admira o descrédito geral a respeito. Ninguém acreditava que o amontoado de cifras das duas colunas representasse algo de sério e útil. Depois, a certeza de que o próprio conjunto administrativo se movimentava dentro de um quadro de forças parcialmente dominado pela rotina ainda mais agravava os sentimentos negativos, em relação ao orçamento.

Portanto, sem uma reforma substancial na administração pública, tudo que se fizesse no campo isolado das atividades orçamentárias resultaria inócuo.

Ora, conhecendo-se esse axioma, e tendo-se em vista ainda mais que os fins mediatos da administração orçamentária, são, na realidade, os da própria administração pública, no seu conjunto — já que o orçamento não pode ser considerado como um fim em si mesmo — imediatamente se é levado à conclusão de que, não poderá haver uma satisfatória reforma da administração propriamente orçamentária, com resultados técnicos palpáveis, se a administração pública em geral permanece estagnada, informada ainda pelos primitivos conceitos e fundada em práticas obsoletas.

A partir desse momento, se compreendeu que não se chegaria a realizar trabalho útil se se perdesse de vista o sentido unitário do problema. O *todo*, era, no caso, o serviço público civil brasileiro, do qual o seu instrumento mais importante, o orçamento, plano financeiro e plano de trabalho, era apenas o setor mais relevante. Reformado esse serviço, os efeitos produzidos pelas melhoras introduzidas haveriam de repercutir benéficamente na esfera dos interesses orçamentários. E foi o que, efetivamente, veio a suceder.

Bem sabemos que há quem não atribua a essa reforma os méritos proclamados. Não importa. Já é alguma coisa constatar a unanimidade das opiniões relativamente a reforma de 1936. Todos a consideram como marco inicial do amplo movimento que se vem processando, em prol da racionalização do sistema orçamentário brasileiro, cujo estágio presente ainda se encontra bem distante do ponto ideal, visado pelos estudiosos da matéria.

O reconhecimento deste fato cresce de importância a medida que atentamos para a impossibilidade de conceber-se a existência de um sistema atuante de economia planejada, e sobretudo, o êxito de sua viabilidade, num empreendimento governamental, quando de antemão se verifica ser extremamente difícil se obter a coincidência do objetivo da racionalização orçamentária com o próprio escopo do estudo da administração.

Para se compreender melhor o sentido do período anterior, convém lembrar a lição de Woo-

drow Wilson, quando ensinou que “o objeto do estudo da administração é salvar os métodos executivos da confusão e do alto preço da experiência empírica, alicerçando-os profundamente em sólidos princípios”. E, adiantou ainda mais o referido ilustrado autor é por esta razão que devemos considerar que a reforma do Serviço Público Civil, em sua fase atual, não é, assim, senão uma preparação de espírito para o que se deve seguir. Ela está limpando a atmosfera moral da vida oficial pelo estabelecimento da sanidade do Serviço Público como uma responsabilidade cívica, e tornando o serviço sem facciosismo político, está abrindo caminho à assemelhação com os serviços de iniciativas privadas. Serenando as seus estímulos, torna-o capaz de aperfeiçoar seus métodos de trabalho (5).

Idéias semelhantes impulsionaram os pioneiros da reforma do Serviço Público Civil brasileiro. As lições de W. Wilson não lhes eram estranhas. Perfeitamente em dia com os resultados colhidos pela experiência dos povos mais adiantados, contemporizavam apenas, aguardando o momento de condições mais favoráveis. E’ pena que esforço patriótico tão fecundo não continue a inspirar e a despertar, nos novos quadros de vanguarda, aquela emoção construtiva, indispensável às grandes realizações.

O momento tão ansiosamente esperado se apresentou no decorrer do ano de 1936. O Conselho Federal do Serviço Público Civil deu o passo inicial. Sob seus auspícios surgiu o diploma básico do Pessoal-Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936. Depois, veio a memorável exposição de motivos de 16 de julho de 1937, que rasgou novos horizontes à técnica e acarretou profundas alterações no documento orçamentário, máxime, em seu aspecto formal. Foi um período de atividade febril e de altas promessas para o desenvolvimento do serviço público.

O citado Conselho não cessava de sugerir novas medidas. Coube-lhe a tarefa de adatar as inovações criadas pela Lei n.º 284 à proposta orçamentária do Executivo, a ser apresentada à Câmara dos Deputados.

Foi então que propôs a inversão da forma de apresentação do orçamento, então em uso, sustentando os seguintes princípios:

“Os ministérios representam a administração e as verbas os serviços públicos, cuja natureza e especialização as consignações e subconsignações definem respectivamente”.

Tratava-se de algo novo. De uma nova técnica para o tratamento da elaboração da proposta orçamentária. As despesas deveriam ser apresentadas tendo em vista a sua natureza e de forma que ficassem distribuídas e condicionadas a seis diferentes tipos, denominados Verbas. Estas, por sua vez, se desdobrariam em consignações e subconsignações.

Hoje, isso se nos afigura coisa de pouca monta, de valor muito restrito. Certo que preferíamos o critério funcional para base de qualquer sugestão que nos fôsse solicitada, temperando-o com outros que nos dissesse, que nos mostrasse, a finalidade das verbas aplicadas e os órgãos efetuadores das despesas.

Precisamos ter em vista, porém, que os empreendimentos em foco precisam ser analisados e entendidos dentro do espírito das idéias de doze anos atrás.

Assim, não podemos regatear aplausos à inovação dos pioneiros. Depois, é preciso acentuar que os seus efeitos não afetaram apenas o aspecto formal do documento orçamentário. Envolveram igualmente, aspectos doutrinários e, na prática, contribuíram para a sistematização do princípio da especialização das despesas públicas, que, como sabemos, se encontra visceralmente ligado aos ideais de governo e administração democráticos.

Indiscutivelmente muito avançamos no terreno da elaboração da proposta orçamentária. Em comparação com o estado de coisas anterior, essa solução, de fato emergencial, representa um grande passo, além do que seria lícito esperar-se de uma administração, naquela altura, ainda à margem de qualquer sistematização, e com a elaboração da proposta orçamentária feita ao sabor de improvisações de *experts*, e sem o concurso de qualquer documentação apresentável.

Ao D.A.S.P. coube a honra de continuar a obra brilhantemente encetada pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil. Na nova fase, a preocupação referente ao orçamento parece que foi revigorada. art. 3.º do Decreto-lei que intuiu o D.A.S.P. assim dispôs:

(5) WOODROW WILSON — artigo e fonte cit.

"Até que seja organizada a Divisão de Orçamento a proposta orçamentária continuará a ser elaborada pelo Ministério da Fazenda, com a assistência de um delegado do D.A.S.P."

E' evidente que, o movimento de idéias continuava em marcha nos domínios da administração pública. E sobretudo que a criação de um órgão técnico-especializado, para tratar das complexas tarefas da proposta orçamentária, já era uma realidade. Não mais se podia admitir que a responsabilidade do Executivo na realização do programa administrativo fôsse proclamada sem que a elaboração desse programa fôsse feita sob seu imediato contrôle. O plano é administrativo, e como tal, deve ser elaborado por um órgão de nível não ministerial.

O D.A.S.P., porém, por muito tempo funcionou sem a prevista Divisão de Orçamento. Muito se comentou a respeito da tardia estruturação integral do D.A.S.P. Muitos chegaram a atribuir a contemporização dêste Departamento, em relação à Divisão de Orçamento, a dificuldades de ordem predominantemente política.

Fomos dos que assistiram, por assim dizer, o início do funcionamento do órgão misto que, durante cinco anos preencheu a lacuna aberta com a não instalação da prevista Divisão de Orçamento do D.A.S.P. Presenciamos, igualmente, a transferência de funções do órgão provisório (a extinta Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda) para a Divisão de Orçamento do D.A.S.P. Em ambas as fases, acompanhamos de perto os acontecimentos. E' inegável que nem sempre os trabalhos se processaram em ambiente de perfeita compreensão, o que de resto é muito compreensível. Mas a orientação e trabalhos técnicos do D.A.S.P., nessa Comissão, de tal modo se impuseram que ninguém de responsabilidade seria capaz de opor qualquer embaraço a prevista instalação da Divisão de Orçamento.

Aliás, somente quem desconhece as razões de ordem técnica e as vantagens de ordem administrativa, que motivaram a criação do órgão que antecedeu a atual Divisão de Orçamento do D.A.S.P., poderá ser levado a acreditar, com facilidade, nas versões de pseudas resistências, partidas de setores governamentais.

A verdade dos fatos é que, não interessava ao D.A.S.P. chamar a si a execução de tarefas

para as quais não estivesse seguramente aprestado. Seria arriscar demasiadamente a sua autoridade técnica, em fase de consolidação. Qualquer fracasso, nomeadamente, no setor das atividades orçamentárias, haveria de repercutir com tal amplitude que, não seria possível resguardar o comprometimento total de sua obra revolucionária.

O mais interessante para o país e para o próprio D.A.S.P., (com apenas ano e meio de funcionamento) seria que a responsabilidade na execução das tarefas orçamentárias fôsse extensiva ao Ministério da Fazenda, órgão que, a par da familiaridade com o problema, possuía a matéria prima necessária à formação de uma idônea documentação.

Estamos revivendo fatos bem recentes. A maioria dos protagonistas dos acontecimentos em foco, muitos dos quais se encontram à frente de setores importantes no próprio D.A.S.P., e, no serviço público em geral, poderão se manifestar e dizer se o nosso depoimento corresponde ou não à verdadeira realidade dos fatos.

O que houve, por parte do D.A.S.P., foi uma serena ponderação das dificuldades que envolviam o problema e nunca uma demonstração de medo para assumir responsabilidades. Se quiserem, poderemos dizer que houve muita habilidade, mas devendo esta expressão ser entendida no melhor sentido. Sempre constituiu orientação básica do Departamento Administrativo do Serviço Público agir com pleno conhecimento de causa.

No próprio ano de sua criação e no que imediatamente se seguiu, o D.A.S.P. participou ativamente dos trabalhos orçamentários. Teve oportunidade, então, de medir a extensão das dificuldades imanentes ao assunto. À proporção que agia, observava atentamente tudo aquilo que se lhe afigurava indispensável ao cabal desempenho de incumbências tão complexas.

Apesar de ter lutado ao lado de uma equipe inteligente e dotada de grande espírito público, não lhe passou despercebido o esforço ingente por ela expedido, para afinal, obter um rendimento qualitativo, que muito deixava a desejar. E' que, a mencionada equipe, não obstante seletivamente organizada e constituída dos melhores elementos do serviço público, se ressentia da falta de uma indispensável formação técnica. Compreendeu,

pois, o D.A.S.P., não haver alternativa: era preciso tratar urgentemente da solução desse problema, ou seja de dotar a administração de quadros especializados, destinados a enfrentar as no-

vas demandas da moderna administração pública brasileira, ora em fase de profunda transformação.

(Continúa no próximo número)

ORGANIZAÇÃO

Extensão do conceito de "Staff"

FENELON SILVA

ENSINAM os mestres da Ciência da Administração que a Organização do Trabalho processa-se de acôrdo com os seguintes padrões:

1) Tipo *Linha*, aquêle em que o chefe ou subchefe é o responsável direto e exclusivo pelos seus subordinados. Tôdas as instruções e seus homens reconhecem-no como a única de autoridade. O chefe é freqüentemente aconselhado por especialistas, mas as ordens diretas passam por suas mãos. Cada sub-chefe, por sua vez, entende-se com um chefe mais elevado e recebe tôdas as ordens e instruções unicamente dêle. (1)

2) Tipo *Funcional*, o em que cada executor, ao invés de ficar subordinado a um só chefe, sofre a influência direta de vários dêles, cada qual agindo em determinado setor, conforme as especializações. (2)

3) Tipo *Staff*, cujo conceito é dado pelos tratadistas, cada um a seu jeito, ao seu feitio, mas sempre convergindo todos para um mesmo fim, em sua essência.

Na opinião de Sheldon o tipo *staff* pode ser descrito como uma organização destinada a pensar, do mesmo modo que a organização de linha é a organização para a execução. Presume-se

que o diretor não dispõe de tempo e oportunidade para a investigação, análise, coordenação de informações e desenvolvimento de idéias construtivas, necessários ao progresso. Daí a necessidade de um grupo para pensar e transmitir idéias. A característica essencial da organização do *staff* é que ela é puramente consultiva e de conselho, não exercendo autoridade direta sobre a linha. A organização de *staff* é inteiramente de natureza suplementar. E' a organização de conhecimentos técnicos para orientação dos funcionários executivos. (3)

Segundo Mooney e Reiley a função de estado-maior *staff* compreende o serviço de parecer ou conselho, distinto da função de autoridade ou comando. Esse serviço tem três fases, as quais se apresentam intimamente relacionadas: informativa, consultiva e de supervisão. A fase informativa refere-se ao que a autoridade deve saber ao formular suas decisões. A consultiva ao conselho baseado na informação. A de supervisão a ambas as fases precedentes aplicadas aos pormenores da execução. E' através desta última fase que a informação e o conselho se tornam efetivos por toda a organização. Um órgão *staff* estuda os problemas administrativos, faz planos, aconselha e observa, mas não expede ordens em virtude de autoridade própria. Daí dizer-se: a linha repre-

(1) HARRY RUBEY — *Industrial Organization*, página 55.

(2) F. W. TAYLOR — *Principes d'Organisation Scientifique*, pág. 103.

(3) OLIVIER SHELDON — *The Philosophy of Management*, pág. 120.

senta a autoridade de homens, o *staff* a autoridade de idéia. (4)

Um outro sentido do termo *staff* é dado por Willoughby. Diz ele que o *staff* compreende as funções que servem à organização e concorrem para que ela funcione internamente de modo rápido e adequado, tais como as funções de contabilidade, pessoal, abastecimento de material, conservação de edifícios e do equipamento, etc. Hoje em dia, o termo provavelmente em uso para essas funções é "serviços auxiliares" *housekeeping agencies, processes agencies, management agencies*. (5)

Segundo o ponto de vista de Urwick, os funcionários do *general staff* não somente auxiliam o chefe no comando e na coordenação, mas também se supõe que eles efetivamente se encarreguem de muito trabalho de pormenores relativos às decisões de caráter geral ou de política tomadas pelo seu chefe, de modo a permitir que ele se incumba dos aspectos mais pessoais da liderança e possa ter bastante tempo para *circular* dentro da sua organização. Por isso, os funcionários do *general staff* são responsáveis principalmente pela integração dos serviços auxiliares e das funções de planejamento com as funções de linha. (6)

Uma outra versão do conceito de *staff* é-nos apresentada por Macmahone Miliett no seu trabalho *Federal Administrators*. O seu *general manager*, departamental e o *supervisory aides* executam a espécie de trabalho que Urwick esperava do seu *general staff*. O *general manager* consiste num grupo de homens, três ou quatro, incumbidos dos problemas gerais do Departamento na base do objetivo ou assunto, mais do que numa base funcional ou por processo. (7)

(4) MOONEY and REILEY — *Principles of Organization*, pág. 33.

(5) W. F. WILLOUGHBY — *Principles of Organization*, pág. 105.

(6) L. URWICK — *Papers on the Science of Administration*, pág. 115.

(7) NORMAN PEARSON — *The Budgeting Function in the Department of Agriculture — In Public Administration Review* — Winter, 1943.

As organizações de estado-maior e funcional nascem da mesma necessidade — diz Jones: — a necessidade de especialização. Funcionários funcionais ou de estado-maior podem, em organizações exatamente semelhantes, ter jurisdição sobre funções precisamente idênticas, mas um ser *staff* e outro funcional. Que os diferencia então? É que a unidade de estado-maior é de conselho e a unidade funcional é executiva e responsável pelo controle da execução das funções que lhe competem. (8)

De acordo com a definição que se segue, a única função de um órgão *staff* seria a de planejamento. Quando se adiciona poder e responsabilidades administrativas às funções de órgãos *staff*, esta função torna-se imediata e inteiramente uma função de linha, diz Gulick. A principal vantagem da classificação em *line* e *staff*, é assinalar a necessidade de, primeiro: constituir uma agência independente de planejamento para auxiliar o chefe executivo; segundo: de afastar a possibilidade de introduzir qualquer elemento de autoridade ou controle administrativos nesse órgão. (9)

Um conceito semelhante de *staff* é o preferido por White. Diz ele: *staffs* são todas as agências desempenhando funções que tenham por fim auxiliar o chefe executivo a tomar decisões em assuntos que ele não possa delegar responsabilidade, como por exemplo, a fixação da política da organização, o exercício das funções de comando, certos problemas de organização, como finanças, pessoal, relações com o público, etc. Além disso, o *staff* colige documentos e informações, transmite e esclarece ordens da chefia, observa os resultados e informa o chefe sobre esses resultados, mas está fora da linha direta da hierarquia administrativa e as linhas de autoridade, de co-

(8) THOMAS R. JONES — *Theories and Types of Organization*, pág. 22.

(9) L. GULICK — *Papers on the Science of Administration*, pág. 30.

mando, de subordinação e de responsabilidade não passam por êle. (10)

Da combinação desses tipos de organização, derivaram:

- 1) Tipo *Linha* — *Estado-maior*;
- 2) Tipo *Linha* — *Estado-maior* — *Funcional* (*Line-Staff* — *Functiona!*).

Aprendemos ainda com os mestres que a estrutura dos serviços e a fixação das relações de autoridade e subordinação dentro de uma determinada empresa privada ou pública, obedece geralmente à seguinte ordem de precedência de umas às outras:

- 1) *Direção*, destinada a coordenar atos e esforços despendidos e controlar resultados (conselhos deliberativos, conselhos diretores, etc.);

- 2) *Comando* destinado a dar ordens, segundo os planos estabelecidos e fazer-se obedecer, a cargo, geralmente, do presidente, diretor, superintendente, gerente, chefe executivo, etc.;

- 3) *Execução*, a cargo de órgãos do tipo *Linha*, destinados a realizar as operações, tarefas ou funções, como sejam os departamentos, os serviços e as subdivisões de uns e de outros;

- 4) *Estado-maior*, como já se viu, órgão de natureza consultiva, opinativa, de aconselhamento, informativo, supervisora e de planejamento, com autoridade apenas de idéia, que é aquela que um órgão exerce sobre outros, simplesmente do ponto de vista técnico.

Baseados nesses ensinamentos, não há negar que as atividades governamentais no conjunto da Administração Pública, notadamente na esfera federal, podem ser classificadas em três grupos:

- 1.º) *Funções específicas* — as que se exercem como fins mesmo do Estado (defesa, segurança, justiça, relações exteriores, finanças, economia, educação, saúde, correios etc.);

- 2.º) *Funções complementares* — as que se exercem como meios para se atingirem os fins, pois são funções accessórias que têm de ser forçosamente executadas, sob pena de não serem realizados os objetivos. Enfim, as funções complementares são as que completam as atividades específicas (assuntos relacionados com pessoal, material, organização do trabalho, elaboração, execução e controle contábil do orçamento etc.);

- 3.º) *Funções suplementares* — como sendo aquelas que já hoje devem ser consideradas indispensáveis, tanto nos órgãos que executam funções complementares, como naqueles encarregados de atividades específicas (aqui está a extensão do conceito de *staff*), como sejam: pesquisas, estudos, planejamentos, preparações, informação, aconselhamento, opinião etc., a cargo de conselhos, assembléias, comissões e demais órgãos de deliberação coletiva, com esses fins.

Assim temos que subordinados ao Presidente da República, os Ministérios executam funções *específicas*, através de seus Departamentos também específicos e ainda dentro dos Ministérios, os Departamentos de Administração, Diretorias, Serviços e Divisões de Pessoal, Material, Intendência etc., executam funções *complementares*, isto é, promovem os meios com os quais se alcançam os fins.

Ainda subordinados ao Presidente da República no Brasil conselhos e comissões diversos exercem funções *suplementares* de natureza técnica, como sejam, de orientação, aconselhamento, informação, coordenação, planejamento, controle etc., de funções nitidamente *específicas*, a cargo do Conselho Federal de Comércio Exterior, Conselho de Imigração e Colonização, Conselho Nacional de Águas, e Energia Elétrica, Conselho Nacional do Petróleo etc.

Dentro dos Ministérios civis, outros conselhos e comissões planejam, preparam, coordenam e idealizam o trabalho a ser executado pelos Departamentos.

(10) LEONARD D. WHITE — *Introduction to the Study of Administration*, pág. 37.

mentos e Serviços específicos. Esses são pois os estados-maiores (*staffs*) específicos dos chefes executivos (Presidente da República e Ministros).

Todo estudioso de assuntos da Ciência de Ad-

ministração e da Organização Científica do Trabalho sabe que os tratadistas grupam as atividades do Estado, modernamente, num quadro como o que se segue:

FUNÇÕES DO ESTADO	Essenciais ou privativas	Defesa aérea, terrestre e marítima
		Segurança interna
		Distribuição da justiça
		Estabelecimento da ordem
		Manutenção de relações internacionais
	Opcionais ou habituais	Prestação de serviços de correios
		Cunhagem de moedas e impressão de papel-moeda e selos
		Educação do povo
		Saúde pública
		Produção nacional
Instrumentais (complementares ou meios)	Indústria e comércio	
	Assistência social	
	Transporte, comunicações etc.	
	Edificações	
	Aparelhamento	
	Instalações	
	Equipamento	
	Pessoal	
	Material	
	Recursos financeiros	

Não há como deixar de admitir que assim como há necessidade de órgãos de *direção*, de *comando* e de *execução* para cada um desses três grupos, da mesma forma também, tornam-se necessários os *staffs*, órgãos técnicos de natureza suplementar, tanto para o grupo de funções privativas (as que só o Estado pode exercer), como para o de funções *habituais* (as que o Estado opta em exercer para suprir deficiências da iniciativa privada ou já por força do hábito), e também para o de atividades *instrumentais*, *complementares* ou "*meios*" (aquelas que o Estado se vê forçado a executar sob pena de não atingir os objetivos, ou sejam, os fins privativos e opcionais).

Dentro desta ordem de idéias, conclui-se que, junto ao Presidente da República, operando como órgãos de natureza *suplementar*, tem-se:

a) de um lado, o Estado maior Geral que prepara as decisões relativas à organização e emprego em conjunto das Forças Armadas, prepara os planos correspondentes, colabora no preparo da mobilização total da Nação para a Guerra, e o Conselho de Segurança Nacional que em tempo de paz, estuda, discute e propõe ao Presidente da República, decisões relativas a assuntos que interessam à segurança aquém das fronteiras, ambos *staffs* de natureza específica, porém dentro do campo das funções nitidamente *privativas* do Estado;

b) de outro lado, o D.A.S.P. como *staff* de funções *complementares* que planeja o trabalho, coordena esforços, controla resultados, aconselha, opina, informa e orienta o Presidente da República somente em assuntos de natureza *instrumental* ou

“meio”, como seja, pessoal, material, recursos financeiros, etc.;

c) e ainda de outro lado, o Conselho Federal de Comércio Exterior, o Conselho de Imigração e Colonização, o Conselho Nacional de Águas e

Energia Elétrica, o Conselho Nacional do Petróleo e outros, podendo todos eles ser considerados também *staffs* específicos, mas encarregados de atividades *suplementares* no campo das funções *habituais* ou *opcionais* do Estado.

PESSOAL

Salário família : Origem e desenvolvimento

JOSÉ MEDEIROS

EM países demograficamente pobres como o nosso, faz-se mister o máximo de esforço para incentivar a natalidade. Não interessa, todavia, aumentar o número de nascimentos, sem garantir, ao mesmo tempo, os meios de que os pais lançam mão para proporcionar à prole os requisitos imprescindíveis à vida, com relativo conforto. Um dos caminhos mais salutareis para alcançar semelhante objetivo é a implantação do “salário justo”, preconizado pelos economistas e sociólogos católicos (destacadamente os papas Leão XIII — “*Rerum Novarum*” — e Pio XI “*Quadragesimo Anno*”), como a forma mais perfeita de retribuição do trabalho humano.

Na verdade, é fato pacífico que os assalariados, de modo geral, inclusive os servidores públicos vivem exclusivamente das rendas proporcionais pelo seu próprio trabalho, sendo justo, do ponto de vista social, a tendência apresentada pelo estado contemporâneo no sentido de amparar-lhes a prole.

Transplantando semelhante tendência da teoria à realidade, o Decreto-lei n.º 5.976, de 10 de novembro de 1943, instituiu o regime do salário-família para os servidores civis, os aposentados e o pessoal em disponibilidade da União, concedido a razão de 50 cruzeiros mensais por dependentes.

No entanto, a fim de preservar os interesses da Administração, assim como para evitar uma generalização injusta e onerosa, o mesmo diploma legal preceituou que são considerados dependentes, “desde que vivam total ou parcialmente a expensas do servidor ou inativo: a) o filho menor de 21 anos; b) o filho inválido, de qualquer idade”, compreendendo os filhos de qualquer condição, os enteados e os adotivos.

Interpretando êsse dispositivo, o Consultor Geral da República entendeu que os filhos adulterinos devem ser excluídos para os efeitos da percepção do salário-família, contrariando a tese liberal e humana sustentada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.). Alega o insigne jurista, em defesa de seu ponto de vista, que o salário-família visa resguardar a própria família, “como instituição de caráter natural”. Além disso, acentua o ilustre jurisconsulto, o Estado exige contraprova regular das declarações feitas pelo servidor interessado, mas, no caso em aprêço, a legislação vigente não permite o reconhecimento dos filhos adulterinos; daí a impossibilidade de se provarem as alegações do próprio interessado. (Parecer publicado no *Diário Oficial* de 12-5-47).

Em que pese o saber jurídico da autoridade em causa, discordamos das conclusões a que chegou. Cuidamos que o objetivo primordial do instituto é o de auxiliar o servidor na árdua tarefa da educação e manutenção do menor. O adulterino, por estar à margem da lei, condenado por implacáveis e rígidas normas da sociedade, não deixa de ser filho do servidor, sangue de seu sangue. Ora, não se enquadrando entre os institutos de direito restrito, o salário-família, deve ser ampliado o máximo possível, para alcançar aqueles que merecem êsse benefício, de acôrdo com os salutareis preceitos de justiça, mesmo que firam a falsa moral anti-cristã. Tanto essa tese é de tal modo verdadeira que o Decreto-lei n.º 6.022, de 23-11-43, preceituou a cassação do salário-família quando ficar devidamente provado que o servidor ou inativo descuro da subsistência e da educação

dos dependentes (art. 2.º). Por isso, não importa desejar a lei "que todos os filhos nasçam de casamentos" e a aspiração do legislador encontrar nos textos a sua expressão máxima, como acentuou o Sr. Carlos Medeiros Silva, em comentário publicado na *Revista de Direito Administrativo*, vol I, fascículo I, pág. 242-7.

Por idênticos motivos, não concordamos inteiramente com o Consultor Jurídico do D.A.S.P. ao concluir que os servidores investidos da função jurídica de tutor não têm direito à percepção do benefício, alegando a inexistência de vínculo familiar, de relação de parentesco, natural ou civil, resultante de consanguinidade, adoção ou afinidade, conforme preceituam os arts. 332 e 334 do Código Civil. (Consoante se depreende do item 4 do parecer emitido no Processo n.º 6.652-47, publicado no *Diário Oficial* de 11-10-47).

No sentido plausível de evitar duplicidade de concessão, o mencionado Decreto-lei n.º 5.976-43 dispõe que, se o pai e mãe tiverem a condição de servidor ou inativo, o salário-família será concedido ao pai, se viverem em comum. Caso contrário, o beneficiado será aquele que tiver os dependentes sob sua guarda, ou, se ambos o tiverem, será concedido equitativamente, de acordo com a distribuição dos dependentes.

Afora os casos disciplinares e penais e os de licença por motivo de doença em pessoas da família, o servidor não terá direito a perceber o benefício, quando deixar de receber o respectivo vencimento, remuneração, salário ou provento (art. 12 e parágrafo único do Decreto-lei n.º 5.976-43).

Dispondo sobre o processo de concessão do salário-família, foi expedido, em 23-11-43, o Decreto-lei n.º 6.022, posteriormente modificado pelos de ns. 7.638, de 12-6-45 e 7.643, de 14 de junho de 1945.

Esclareceu aquele diploma legal que o salário-família será concedido mediante habilitação do interessado, despachada pela autoridade competente (art. 1.º), ao mesmo tempo que discrimina, conforme os órgãos a que estão vinculados os servidores ou inativos, as autoridades a quem compete conceder o benefício (art. 4.º, 5.º e 6.º).

No entanto, a fim de resguardar os cofres públicos, tornava-se necessário prever a hipótese de declarações prestadas pelo servidor interessado. Nesse caso, seria revista a concessão do salário-família, devendo o faltante sofrer desconto men-

tal de 20% do respectivo vencimento, remuneração, salário ou provento. Acresce que, provada a má fé, ao mesmo seria aplicada a pena de demissão ou dispensa a bem do serviço público, ou casada a aposentadoria ou a disponibilidade, conforme a situação funcional correspondente (artigo 14 e parágrafo único). Com idêntico objetivo, se o servidor não apresentar, em tempo hábil, estabelecido em lei, os documentos necessários à comprovação das declarações feitas, será suspenso o pagamento do salário-família, que deverá ser restabelecido, retroagindo seus efeitos a partir da data da suspensão, uma vez satisfeitas aquelas condições. (Parecer emitido no Processo número 3.478-45, publicado no *Diário Oficial* de 16-5-45).

Dispõe expressamente o art. 16 do Decreto-lei n.º 6.022-43:

"O salário-família relativo a cada dependente será devido a partir do mês em que tiver ocorrido o fato ou ato que der origem, embora verificado no último dia do mês".

Diante desse dispositivo, faz-se mister, para correta aplicação da lei, conceituar o fato ou ato que deu origem ao direito de percepção do benefício. Exemplifiquemos com um caso concreto: determinado servidor apresentou a declaração legal exatamente na data do falecimento do filho, nascido dois dias antes. Levantou-se dúvida sobre o direito ao salário-família, em virtude do caráter especial com que se revestia o caso. À vista disso, o D.A.S.P. esclareceu que, por fato, somente pode ser entendido o nascimento do dependente, estando, desse modo, caracterizado o direito previsto no dispositivo legal acima transcrito, nada influindo, por conseguinte, a época da declaração. (Parecer emitido no Processo número 5.550-47, publicado no *Diário Oficial* de 25-8-47). Outro caso interessante: o dependente nasceu em 1938, mas apenas foi registrado em 1945. Nesse ínterim, em 1944, o pai do menor em causa ingressou no serviço público, consubs-tanciando, assim, o ato previsto no art. 16 em foco. Desse modo, o salário-família lhe será devido a partir dessa última data, porquanto o registro deve ser considerado simples meio de comprovação. (Parecer de 26-6-45, no Processo número 9.323-45, publicado no *Diário Oficial* de 3-7-45).

E' óbvio que a legislação não poderia prever todas as hipóteses susceptíveis de realidade. As-

sim, o art. 23 do Decreto-lei n.º 6.022-43 preceituou que as dúvidas suscitadas na aplicação dos diplomas legais referentes à matéria em estudo seriam resolvidas pelo D.A.S.P., que poderia baixar as instruções necessárias. Em observância a esse dispositivo legal, o D. A. S. P. tem firmado uma série imensa de entendimentos a respeito, alguns contraditórios e incoerentes, inúmeros outros justos e plausíveis. Forçoso é reconhecer, no entanto, a tentativa meritória de uniformizar o tratamento, tornando homogêneas e harmônicas as leis que disciplinam a matéria. Além dos atos já comentados, procuremos focalizar os mais importantes e discutidos entendimentos firmados pelo D.A.S.P.

I — Espôsa de servidor de quem está separada, embora tendo sob sua dependência os filhos do casal, não pode perceber salário-família, visto não ser ela servidora pública. A interessada poderá, no entanto, pleitear alimentos judicialmente. Caso seja o servidor condenado a prestá-los, a este será concedido o salário-família. (Parecer de 11-7-45, no Processo n.º 1.759-45, publicado no *Diário Oficial* de 19-7-45). Dispõe acertada e justa, porquanto o salário-família somente poderá ser concedido a servidor, mas sendo este, mediante imposição judicial, obrigado à prestação de alimentos, o salário-família reverterá indiretamente em benefício da espôsa, legítima encarregada da educação e manutenção dos filhos.

II — E' doutrina pacificamente aceita que, para efeito de concessão de salário-família, não há necessidade de os dependentes do servidor se encontrarem sob sua guarda direta, sendo suficiente, apenas, que o mesmo contribua, total ou parcialmente, para a manutenção deles, conforme exige a lei. Assim, no caso de residirem os filhos estrangeiros, em companhia da progenitora, no país do nascimento, desde que comprovada a remessa mensal de determinada importância à mãe dos menores, não é justo que se deixe de conceder ao servidor o benefício do salário-família, porquanto, caso contrário, diminuiria o alcance social e tergiversaria a finalidade mesma que impulsionou a instituição do mencionado instituto (Parecer emitido no Processo n.º 5.613-46, publicado no *Diário Oficial* de 27-12-46).

III — Reafirmando o caráter verdadeiramente assistencial de que se reveste o regime do salário-

família, o D.A.S.P. já teve oportunidade de esclarecer que não se deve excluir da percepção do benefício o servidor ou inativo que realmente contribua para a manutenção ou educação do dependente, qualquer que seja a renda deste último (Parecer da antiga D.E. do D.A.S.P., no Processo n.º 20.711-43, publicado no *Diário Oficial* de 23-11-43. Dêse modo, o servidor ou inativo não perde o direito ao salário-família pelo simples fato de o dependente haver sido convocado para o serviço militar ou ingressado em escolas militares, desde que se comprove continuar o menor a viver, total ou parcialmente às expensas do servidor. (Pareceres da Divisão do Pessoal e do Consultor Jurídico, ambos do D.A.S.P., emitidos no Processo n.º 7.035-47, publicado no *Diário Oficial* de 5-12-47).

IV — Nos estudos que precederam a vigência do diploma legal que instituiu o regime do salário-família, e concedeu aumento geral de vencimento, remuneração e salário dos servidores da União, civil ou militar, tomaram-se em devida consideração as situações familiares daqueles servidores. Sobreveio, afinal, a conclusão de que seria mais consentâneo com a realidade seguir critérios diversos para cada espécie, à vista das dificuldades de dados precisos referentes à composição da família dos militares. Em observância à norma adotada, aos servidores civis foi concedido um aumento de vencimento, remuneração ou salário, acrescido do benefício do salário-família. No que concerne aos militares, no entanto, houve a concessão de um aumento proporcional, superior ao dos civis, por incorporar implicitamente, o "quantum" do salário-família. Dêse modo, o servidor público civil que, convocado para o serviço ativo do Exército, optar pelo vencimento do posto militar, deve ficar automaticamente excluído da anterior percepção do salário-família. Isso porque, na hipótese contrária, o servidor em aprêço seria duplamente beneficiado. (Parecer no Processo n.º 4.458-46, publicado no *Diário Oficial* de 22-6-46).

V — Conforme já acentuamos, é expressamente proibido aos pais servidores perceberem o salário-família, em virtude do mesmo dependente (art. 10 e parágrafo único do Decreto-lei n.º 5.976-43). Por isso, não julgamos acertada a decisão do D.A.S.P., no sentido de reconhecer direito ao salário-família à servidora que tem dependentes,

embora casada com militar, pois nada existe na lei que impeça tal concessão. (Parecer no Processo n.º 4.119-47 — *Diário Oficial* de 14-7-47). Na verdade, inexistia qualquer dispositivo legal vedando o benefício, porém essa proibição está implícita no próprio espírito da lei. Se o salário-família se incluiu no vencimento militar, conceder o mesmo benefício à esposa servidora seria evidenciar duplicidade de vantagens, o que é vedado por lei.

Convém esclarecer que, a princípio, o salário-família era apenas concedido aos servidores públicos civis, no sentido específico e respeito da expressão. Hodiernamente, porém, existe acentuada tendência para abranger aqueles que não estão incluídos naquela categoria funcional, tais como diaristas e mensalistas admitidos para os serviços de fomento da produção vegetal, sob o regime de "acordos" (Decreto-lei n.º 7.602, de 31-5-45), e de idêntico modo os do fomento da produção animal, consoante se depreende dos termos do parecer emitido no Processo n.º 18.346-45, publicado no *Diário Oficial* de 27-3-47.

Além disso, esse alargamento do âmbito de ação do benefício alcançou, também, inúmeras entidades

autárquicas e paraestatais. Para esse fim, no entanto, fêz-se mister estabelecer dispositivos legais expressos, estendendo ao pessoal daqueles órgãos esse regime de tão longo alcance social. Dentre estes, podemos mencionar: o Decreto n.º 14.904, de 29-2-44, que instituiu o benefício para o pessoal do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes; Decreto n.º 15.075, de 16-3-44, para o da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil; Decreto n.º 15.494, de 9-5-44, para o da Rede de Viação Paraná-Santa Catarina; Decreto número 16.620, de 19-9-44, para o do Instituto Nacional do Mate; Decreto n.º 16.715, de 3-10-44, para o do Instituto Nacional do Sal; Decreto n.º 16.716, de 3-10-44, para o do Instituto Nacional do Pinho; Decreto n.º 17.025, de 1-11-44, para o Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais; Decreto n.º 17.377, de 16-12-44, para o da Comissão de Marinha Mercante; Decreto n.º 17.557, de 10-1-45, para o do Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará; Decreto n.º 17.961, de 5-3-45, para o da Administração do Porto do Rio de Janeiro, entre outros porventura omitidos.

APERFEIÇOAMENTO

Três inquéritos interessantes

OSVALDO FETTERMANN

II

CAUSAS DE DESISTÊNCIA DOS ALUNOS

EM comêço de 1943, estando na chefia da Seção de Pesquisas e Estudos da então Divisão de Aperfeiçoamento, recebemos do funcionário O.M., que ali tinha exercício, um trabalho em que, expondo observações próprias e acolhendo reparos alheios, sugeria certas medidas destinadas a corrigir falhas no ensino ministrado nos Cursos de

Administração do Departamento Administrativo do Serviço Público. E, como lhe parecesse que o maior defeito estava na maneira de se darem as aulas, propunha fôsem criadas as funções de "assistentes de metodologia", cuja principal tarefa seria o contrôlo sistemático da atuação dos professores.

Examinámos cuidadosamente aquelas sugestões e, inteirado de seu conteúdo, advertimos que, pela forma como se pretendia efetivar a idéia, elas tra-

ziam, a nosso ver, uma série de inconvenientes e de riscos, que desaconselhavam a sua adoção. Todavia, tendo em vista os propósitos que encerravam, prometemos que as levaríamos para a reunião semanal em que, sob a orientação do diretor, os chefes das três secções examinávamos os problemas e os assuntos correlacionados com os fins e atividades da Divisão.

Numa dessas reuniões semanais, presentes o diretor da Divisão, prof. Mário Paulo de Brito, e os três chefes de secções, a técnica de administração Mary Deiró Cardoso, o oficial administrativo Aníbal Maya e o autor destas nótulas, lemos as sugestões apresentadas e expressamos o nosso ponto de vista, segundo o qual a verificação de capacidade didática dos professores deveria ser apurada e medida já através de provas escolares, a que os alunos seriam periodicamente submetidos, já mediante criteriosas sondagens procedidas quer entre os que frequentavam os diversos cursos, quer entre os ex-alunos. Sugerimos, nêsse sentido, o emprêgo de questionários, onde se procurasse atender a uma porção de peculiaridades, de inegável importância para a elucidação, ou esclarecimento, de certos aspectos do problema.

Os demais presentes externaram, também, seu modo de ver; e, condensando as diversas opiniões manifestadas, verificámos todos que o problema deveria ser atacado por outra forma, mediante, talvez, recursos indiretos, mas sem situações delicadas e sem conflitos de nenhuma espécie.

A propósito, lembrou o prof. Mário de Brito que seria de grande proveito ouvir-se a opinião autorizada do Dr. Lourenço Filho, que, na época, dirigia o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e que, pela sua experiência no magistério e pelo seu saber em assuntos ligados à educação, poderia inculcar uma fórmula satisfatória, uma solução adequada. Anuindo à solicitação que a respeito lhe fôra feita, êsse conhecido educador compareceu a uma dessas reuniões (a de 14 de julho de 1943; segundo apontamentos que guardamos), e, expendendo o seu ponto de vista, pon-

derou que, no seu entender, o problema discutido pedia, realmente, muito tato, muita habilidade, muita diplomacia e muita psicologia. Achou boa a idéia de se utilizarem questionários; e sugeriu a realização de inquéritos que visassem à identificação, ao estudo e ao exame dos seguintes aspectos:

- a) a relação geral dos Cursos de Administração;
- b) os objetivos dos mesmos Cursos (básicos e avulsos; de interesse direto ou indireto para a Administração Pública);
- c) a organização dos Cursos de Administração;
- d) o critério, ou critérios, do recrutamento dos alunos (aptidões, preparo; propósitos, etc.);
- e) o critério, ou critérios, da escolha de professores;
- f) a extensão dos cursos; tempo de aulas, horário, etc.
- g) o rendimento dos cursos realizados, e como se vem apurando;
- h) a metodologia formal.

Examinadas e discutidas tôdas essas facetas do problema, ficou ajustado que, pela sua Secção de Planejamento e Contrôle (S.P.C.), a Divisão se poria a colher os elementos necessários; e, mais tarde, com os dados assim obtidos, procuraria esboçar seu plano de pesquisas. Por motivos vários, que, para bem situar o problema, não precisamos trazer à balha, o assunto esteve como que esquecido até fins de fevereiro de 1945, quando o Chefe daquela Secção propôs, à guisa de programa de trabalho, o seguinte roteiro:

I — a realização de visitas às aulas, quer por parte do Diretor da Divisão de Aperfeiçoamento, quer por aquêlê Chefe, o que não só obrigaria os professores a uma preparação cuidadosa e sistemática das lições, mas ainda ofereceria ensejo para se colherem elementos elucidativos sôbre a eficiência e atuação de cada um dos membros do corpo docente;

II — a verificação do conceito de que gozam os professores entre os alunos, tomada como base de julgamento a média das opiniões emitidas;

III — essa verificação se processaria mediante o uso de questionários, que periodicamente seriam distribuídos a todos os alunos dos Cursos de Administração;

IV — esses questionários deveriam ser de tal maneira elaborados que permitissem a cada aluno manifestar-se livremente sobre o curso que estivesse fazendo, já indicando as falhas e deficiências encontradas, já emitindo seu conceito sobre os professores;

V — para assegurar completa liberdade, ou independência, na exteriorização das opiniões sobre os Cursos, ou acerca dos professores, os questionários não seriam necessariamente assinados;

VI — a Divisão inteiraria o aluno dos objetivos em mira e encareceria a necessidade de ele se pronunciar serenamente, com justiça e máxima exatidão.

Aceito esse roteiro como base de estudos, a Divisão enviou questionário elaborado a alguns professores, para crítica e sugestões.

Estavam os trabalhos nesse pé, quando, havendo realizado o inquérito C-1, de que já nos ocupámos no número anterior desta Revista, a Secção de Pesquisas e Estudos sentiu a necessidade de investigar as causas que haviam provocado o pedido de cancelamento de matrícula, ou a desistência dos alunos.

Tomando como ponto de partida tal questionário, que resolveu desdobrar, e adaptando-o aos fins a que visava, a Secção de Pesquisas e Estudos procurou ouvir os alunos desistentes. Chamou-os, e dos 60, que foram convidados, atenderam à solicitação 48 (80%), que assim se distribuíam pelos diversos cursos:

I Secção	1
II Secção	11
III Secção	5
IV Secção	6
Sociologia	6
Preparação para assistentes de pessoal	2
Desenho	4
Legislação de pessoal	9
Língua inglesa	1

Aperfeiçoamento de taquígrafos	1
Direito Administrativo	1
Arquivologista	1
	48

Dêstes 48 desistentes, 30 eram servidores públicos, 8 não o eram e 10 não fizeram nenhuma declaração no tocante à profissão exercida. 24 estavam matriculados em outro curso do D.A.S.P., enquanto os restantes 24 não freqüentavam nenhum outro curso. Quanto aos propósitos que os levaram a inscrever-se nos cursos, os desistentes classificavam-se dêste modo:

Simple desejo de aprender	16
Necessidade profissional	8
Motivo de concursos	21
Motivo não declarado	3

Quanto aos motivos que as determinaram, as desistências foram de três espécies:

Deliberadas	16
Forçadas	28
Mistas	4,

ou, pormenorizando:

Por interesse em outro curso	12
Por haver desaparecido o interesse	4
Por não corresponder o curso à expectativa	4

Por encontro de horário:	Com o trabalho normal ..	8
	Com o trabalho extraordinário	4
	Com outro curso do Departamento Administrativo do Serviço Público ..	1
	Com cursos particulares..	6
	Com outros compromissos ..	3

Por motivos ocasionais:	Doença	3
	Viagem	1
	Dificuldades de transporte ..	2
	Outros motivos	4

Esses foram, em síntese, os resultados a que chegou a turma de inquérito, que, sob a orientação do técnico de administração José Saldanha da Gama e Silva, era constituída dos Srs. Jânder Campos, Marcus Vinicius Machado Vieira e Valdir dos Santos.

Para melhor ilustração destas notas, transcreveremos, a seguir, o questionário empregado e o relatório que a referida turma apresentou:

QUESTIONÁRIO PARA O INQUÉRITO C-2

Nome:

Residência:

Enderêço de trabalho:

Profissão:

Curso de:

Matrícula

Simple desejo de aprender ☐

Necessidade profissional. Qual?

Intuito de se preparar para fazer o concurso de

Deliberada

Por não corresponder à expectativa quanto ao

Nível { Elevado ☐
Baixo ☐Programa ☐Professor ☐Por interêsse em outro curso ☐Por haver desaparecido o objetivo ☐

Desistência

Por encontro de horário

Com trabalho normal ☐Com trabalho extraordinário ☐Com outro curso do D.A.S.P. ☐Com estudos ou cursos particulares ☐

Forçada

Por

Doença ☐Viagem ☐Dificuldade de transporte ☐

Já se matriculou em algum outro curso do DASP?

Nome do Curso

Completou-o? ☐Abandonou-o? ☐

OBSERVAÇÕES:

RELATÓRIO DO INQUÉRITO C-2

“Revelada pelo inquérito C-1 a indecisão de ânimo com que os alunos ingressavam no quadro discente dos Cursos de Administração, resolvemos insistir em nossos estudos, mediante o presente inquérito, forma de pesquisa destinada a investigar se os fatores que têm motivado o pedido de cancelamento de matrícula em diversos cursos da Divisão de Aperfeiçoamento dêste Departamento corriam também por conta da indecisão dos alunos.

É fato notório, verificado constantemente nos relatórios finais dos períodos anteriores de treinamento, a desistência da matrícula nos diferentes cursos

desta Divisão, mesmo de alunos que inicialmente haviam manifestado real interêsse pelo estudo. Esta desistência, que parece alarmante pelo simples confronto entre alunos do mesmo curso que perseveraram e que desistem, vem sendo geralmente efetuada sem justificativas ou satisfações por parte dos desistentes, criando sérios embaraços para o seu regular e eficiente funcionamento dos cursos. Tal ocorrência tem demandado a atenção dos responsáveis pelo bom andamento e êxito dos Cursos de Administração, dêle reclamando medidas capazes de assegurar a êstes uma freqüência numerosa e estável.

Entre estas medidas, pode figurar o presente inquérito, que consistiu em entrevistas nas quais os desistentes, solicitados a comparecer nesta Secção, prestavam informações mediante o preenchimento de um questionário prévia e tecnicamente elaborado.

2. Para se proceder seguramente ao estudo dos motivos de desistência, mister se fez distribuir os entrevistados segundo os cursos em que se haviam matriculado, de vez que estes, por sua natureza e finalidade diversas, poderiam determinar razões diversas para a desistência. Um dos primeiros quesitos do questionário referido permitiu obter-se a seguinte distribuição:

Cursos:	Matrículas:	Desistências:
I Secção (1 turma)	62	1
II Secção (1 turma)	46	11
III Secção (1 turma)		5
IV Secção (1 turma)	36	6
Sociologia	105	6
Preparação de Assistentes de Pessoal	121	2
Desenho	136	4
Legislação de Pessoal	29	9
Língua Inglesa		1
Aperfeiçoamento de Taquígrafos	36	1
Direito Administrativo	45	1
Técnica de Arquivos	46	1

3. Esta distribuição nos mostra que no grupo estudado, os desistentes são em número diminuto relativamente aos matriculados, o que afasta a hipótese de terem atuado na desistências fatores não comuns ou anormais. Deve-se ponderar, porém, que, além de muitos dos cursos que acima figuram estarem, ainda, em funcionamento, não valendo para eles como definitiva a presente apuração, há outro fator digno de nota: muitos dos alunos desistem implicitamente, quer dizer, não alegam nenhuma razão; abandonam as salas de aulas sem ao menos notificar o diretor ou os professores. Em determinado dia, não comparecem. E é tudo. Por estas razões, o presente quadro que apenas acusa para o Curso de Legislação de Pessoal e para os Cursos da III Secção um índice maior de desistência, a saber 31% o primeiro e 26% o segundo, não deve ser tomado como definitivo.

4. Em geral os alunos dos cursos da Divisão de Aperfeiçoamento, na sua maioria servidores públicos, se matriculam com objetivo imediato de ampliar possibilidades de melhoria em sua carreira

profissional. Isto se observa sempre que se fazem estudos estatísticos sobre qualquer grupo de alunos. O grupo estudado no presente inquérito apresenta uma percentagem elevada de matriculados na expectativa de se prepararem para um concurso que lhes franqueie o acesso a cargo de padrão de vencimento superior, ou de se aperfeiçoarem em sua profissão, considerada definitiva. Assim é que dentre os entrevistados, 29 (60%) estão neste caso, sendo que os restantes 16 (33%) tiveram como motivo de matrícula o simples desejo de aprender.

5. O principal objetivo visado pela presente pesquisa consistiu não só em descobrir os motivos de desistência por parte dos alunos declarantes, mas ainda em observar até que ponto vai nesses motivos a responsabilidade dos Cursos desta Divisão, seja com respeito à sua estrutura, seja ao seu funcionamento. Para este fim os quesitos apresentados para resposta abrangiam um grande número de ocorrências de diferentes ordens, suscetíveis de ocasionar a desistência deliberada ou forçada dos alunos. Desta maneira, o número dos desistentes foi dividido em dois grupos: os que desistiram deliberadamente e os que desistiram forçadamente. O primeiro grupo constitui evidentemente o elemento mais apreciável de pesquisa quanto a deficiências ou lacunas apontáveis pelos entrevistados nos Cursos de Administração deste Departamento, desde que estes não correspondessem à sua expectativa, com relação ao nível, programa, professor, horário, método, etc. A apuração, porém, das declarações prestadas demonstrou que, entre os 20 integrantes do primeiro grupo, 16 (80%) alegaram como motivo de desistência haver desaparecido o objetivo da matrícula ou haver surgido interesse em outro curso; constatou-se, pois, que apenas 4 (20%), dos que abandonaram voluntariamente os cursos, o fizeram sob o pretexto de que estes não correspondiam à sua expectativa. Isto vem revelar que os motivos de desistência declarados não dão margem à conclusão da existência de sensíveis falhas na organização dos Cursos do D.A.S.P., de vez que o número dos desistentes voluntários não satisfeitos com a matrícula nada representa em face do total de matriculados.

O segundo grupo constituído pelos desistentes involuntários é integralizado por 32 alunos, dos quais 22 pretextaram não poder manter sua fre-

quência às aulas por causa do encontro de horário e 10, por motivos ocasionais ou imprevisíveis. Os dados coletados pelo questionário registam 66% dos entrevistados que tiveram motivos inevitáveis que lhes justificam o pedido de cancelamento de matrícula. O fato de haver, à luz do inquérito feito, número proporcionalmente elevado de desistentes por efeito do encontro de horário, mais uma vez corrobora o acerto da medida, já adotada por esta Divisão, de permitir aos candidatos a cursos, tanto quanto possível, livre escolha do horário, para que posteriormente não prevaleça como causa do abandono das aulas o motivo apontado.

6. O formulário do inquérito previa ainda a possibilidade de haver desistentes cujas razões não fôssem alcançadas pelas respostas aos quesitos discriminados, pelo que facultou aos entrevistados o ensejo de fazerem suas observações pessoais a respeito dos cursos, seja para manifestar sua aprovação quanto à organização dos mesmos, seja para apontar processos ou métodos que a seu ver constituiriam falhas. Apurou-se o total de 29 observações, feitas em ambiente de completa liberdade e independência. Dêste número apenas 6 consideraram defeitos no regime dos Cursos de Administração, com relação a professor, nível, horário, etc. Estas observações tiveram como finalidade proporcionar maior fonte de orientação aos responsáveis pelo rendimento dos mesmos cursos, com base nas declarações pessoais dos próprios interessados, e ao mesmo tempo a testemunhar a intenção de estabelecer maior contato entre dirigentes, professores e alunos, visando ao maior proveito destes.

7. De tudo quanto foi exposto se conclui que os casos desistência estudados, pelo seu número e proporção, podem ser simplesmente considerados como ocorrências normais que soem registrar-se na vida de instituições congêneres, não sendo necessário atribuir-se-lhes como causa algum fator irregular ou anormal. Recomenda-se a medida de se possibilitar aos alunos uma escolha de horário, do que resultaria sensível decréscimo no número dos desistentes.

O presente inquérito, destinado a investigar as causas de desistência de alunos dos Cursos desta Divisão, foi levado a efeito em julho do corrente

ano, (*) tendo apurado, em dados quantitativos, o seguinte:

a) o número dos desistentes de cada curso não ultrapassou os 32% dos matriculados;

b) entre os 48 entrevistados, 16 são desistentes deliberadamente; destes últimos, 12 alegaram ter interesse em outro curso e 4 alegaram não ter o curso procurado correspondido à sua expectativa;

c) os restantes 32, cuja desistência foi forçada, contam 22 que apresentaram como justificativa o encontro de horário e 10 que apresentaram motivos ocasionais, de doença, viagem, mudança, etc.;

d) os que fizeram observações somam 29, dos quais 6 apontam deficiências ligeiras no curso respectivo;

e) dentre os entrevistados, 30 eram servidores públicos, 8 não o eram e 10 omitiram a declaração de profissão.

8. É necessário ressaltar aqui, que o estudo levado a efeito por esta Secção não reflete em toda a sua realidade o problema da desistência dos cursos desta Divisão, porque os elementos para pesquisa, de que dispusemos, foram incompletos; sabe-se que grande número, ou mesmo a maioria dos alunos desinteressados em prosseguir o curso escolhido, ao abandonarem suas classes, o fizeram com inobservância do que dispõe o art. 26 do Regulamento dos C.A. do D.A.S.P. Este dispositivo exigindo a justificação da desistências mediante pedido de trancamento de matrícula, tem por fim impedir a fácil ou leviana deserção dos candidatos, e ao mesmo tempo possibilitar à administração o conhecimento dos interesses de seus alunos. Com a inobservância do dispositivo apontado, conforme se verificou posteriormente, o estudo do problema em causa só pôde ser levado a cabo com bases incompletas, isso é, as obtidas pelas declarações de uma parte dos desistentes, os que fizeram chegar sua deliberação ao conhecimento do Sr. Diretor da D.A. Ademais, estas declarações colhidas através de questionários, em entrevistas, não deixam de

(*) O "corrente ano", a que se referem os realizadores do inquérito, é o de 1945, ano em que também foram realizados o inquérito C-1, já publicado no número anterior desta Revista, e o C-3, que deverá ser objeto de nossas próximas notas. Todos êses três inquéritos, realizou-se a Secção de Pesquisas e Estudos, na época cefiada pelo técnico de administração José Saldanha da Gama e Silva.

constituir elementos subjetivos de julgamento, pois que não se pode precisar até que ponto se deve atribuir a elas o cunho de veracidade.

9. Eis aí algumas ponderações finais que nos parece oportuno tecer em torno do assunto estudado, para melhor elucidação do mesmo. Finalmente, desde que este trabalho não obedece a um plano rigoroso e inflexível de disposição, cabe ainda aqui sugerir uma medida, que certamente muito contribuirá para anular ou atenuar os índices de desistências até então registados nos cursos desta Divisão. Esta sugestão consiste em se estabelecer que a conclusão dos cursos da Divisão de Aperfeiçoamento importaria na aquisição de direitos dentro da esfera administrativa, traduzidos em van-

tagens imediatas para a vida funcional de quantos fôssem portadores de diploma ou certificado de aprovação final dos citados cursos. Esta medida teria como resultado estimular e firmar o interesse do candidato, multiplicando o número dos pretendentes e fixando seus interesses em objetivos certos de direitos líquidos e definidos. Um estudo especial sobre o assunto poderia encarar a possibilidade de se atribuir a estes documentos um valor significativo no boletim de merecimento do funcionário, para efeito de promoção, ou o direito de uma viagem-prêmio ao estrangeiro para especialização nas disciplinas do curso concluído, ou outras vantagens de alcance palpável e substancial".

SELEÇÃO

Comissões de concursos

BELMIRO SIQUEIRA, 1924

O D.A.S.P. sempre foi muito criticado. Últimamente, porém, as críticas têm chegado a extremos. Ainda ontem, certo ilustre deputado, pedindo sua extinção, negou toda a sua obra. Até no setor da seleção de pessoal — em que os próprios inimigos da instituição apóntam e elogiam sua ação moralizadora — o Departamento Administrativo do Serviço Público nada fez.

A tal ponto chega a má vontade dos críticos do D.A.S.P. que os mesmos são levados a afirmar ter o Departamento agido, de certo modo, com boa dose de critério nos concursos realizados, mas que tal não se deve tomar como resultado da eficiência do órgão e, sim, "por causa da transformação de costumes por que vimos passando ultimamente".

Dessas palavras infere-se que a implantação do regime de concursos nada teve a ver com o D.A.S.P. A adoção do sistema do mérito para ingresso nos quadros do Serviço Público Federal foi, segundo se depreende, um como que determinismo histórico-social.

O exame atento dos fatos, e, sobretudo, a justiça obrigam-nos, todavia, a tomar posição contrária à desses críticos. Isso porque, obra renovadora, como a que o D.A.S.P. empreendeu no setor da

seleção de pessoal, é resultante de um propósito definido, de um plano elaborado intencional e conscientemente, e não produto de circunstâncias aleatórias.

Por pesadas razões, somos forçados a aceitar que o sistema de provas, para provimento de cargos e preenchimento de funções, é conquista social e vitória administrativa que só se realizou seguramente graças ao trabalho orientador do D.A.S.P. e não ao acaso, como se pretende. A seleção regular e sistemática para os quadros do Serviço Civil Brasileiro é obra do D.A.S.P. Argumentar em contrário é desconhecer a história dos concursos entre nós.

Justamente por fazer alguma coisa de notável em seus diversos setores de ação é que o D.A.S.P. tem recebido e recebe críticas. Não acertou algumas vezes e tem defeitos, não há negar — é organização humana — mas, o seu acervo de trabalho compensa de muito as suas falhas. No setor da seleção, por exemplo, que críticas fazem ao D.A.S.P.? Primeiro, dizem que foram poucos os concursos realizados, depois afirmam ser transitórias as atividades de seleção e prescrevem comissões para substituírem a atual Divisão de Se-

leção e Aperfeiçoamento; em seguida exageram o preço dos concursos e, finalmente, sem o necessário estudo das provas que o D.A.S.P. aplica aos candidatos, deturpam as questões de exame, fazendo *blague* com as mesmas.

Quanto ao muito ou pouco que o D.A.S.P. tenha feito no setor da seleção de pessoal, basta que perguntemos: 2.000 concursos e provas de habilitação constituem pequena massa de trabalho? Preparar bancas, confeccionar folhetos e examinar 200.000 candidatos é tarefa insignificante? Não é obra verdadeiramente social selecionar e empregar mais de 20.000 servidores? Os concursos do D.A.S.P. têm provocado um movimento admirável de educação de adultos: milhares de candidatos voltam a aulas e procuram livros. Os concursos do D.A.S.P. têm constituído um movimento admirável de assistência médico-preventiva: milhares de candidatos são examinados fisicamente, tendo, com isso, a oportunidade de saber a respeito de seu estado de saúde.

Quanto à transitoriedade dos trabalhos de seleção, tiramos do célebre projeto de extinção do D.A.S.P.: Atividades ocasionais — os concursos — não justificam a existência de serviços permanentes, a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P. ou o próprio D.A.S.P. E é do projeto:

.....
 "Art. 5.º Os concursos para provimento de cargos de carreira e de outros que a lei determinar serão organizados, em colaboração com os Ministérios interessados, por uma Comissão nomeada para cada caso pelo inistro da Fazenda e composta de três funcionários de reputação ilibada e notória especialização nas matérias exigidas".

Poderíamos apresentar ponderáveis argumentos por que as atividades de seleção devem continuar num órgão central, como o D.A.S.P., diretamente subordinado à Presidência da República e não em qualquer Ministério. Aliás, em número anterior desta Revista procuramos demonstrar essa tese. Agora, porém, achamos por bem salientar que as atividades de seleção de pessoal para os serviços públicos são contínuos e permanentes, exigindo pelo menos uma Divisão, dentro de um Departamento, para incubir-se dêles.

As relações dos concursos e provas de habilitação já realizadas pelo D.A.S.P. indicam a massa

de trabalho a que o mesmo Departamento está sujeito. Concursos foram realizados para mais de 90 carreiras e cerca de 1.900 provas de habilitação foram processadas. O total de concursos, incluindo-se os recentemente realizados, excede a duas centenas, lembrando-se que em alguns alcançam as inscrições números respeitáveis, 1.600, por exemplo, no de Escriturário.

Desde a verificação das vagas até a indicação dos candidatos habilitados, grande é o volume de trabalho cometido ao órgão selecionador, compreendendo-se, pois, facilmente, não ser racional o estabelecimento de comissões para a execução de atividades contínuas e prolongadas. Quantas comissões teríamos? E o pessoal auxiliar para essas comissões?

Citando as fases normas de um concurso ou prova de habilitação, convencêmo-nos da razão da existência do D.A.S.P. como órgão selecionador e não de descoordenadas comissões de concurso subordinadas ao Ministério da Fazenda. Estudar a carreira ou série funcional necessitam de pessoal; entrar em íntimo e permanente contato com o Ministério ou repartição interessada, a fim de estabelecer os característicos e conhecimentos que deverão ser atributos dos servidores necessários; organizar as instruções e programas; executar o indispensável recrutamento; processar as inscrições dos candidatos que, aos milhares e de todos os pontos do Território Nacional, afluem aos postos de inscrição; organizar bancas, bancas de cujo trabalho resultará o sucesso ou o fracasso de toda a seleção; aplicar as provas, para isso encontrando um sem número de obstáculos à vista da grande clientela dos concursos; corrigir as provas, exigindo esta fase um máximo de dedicação; publicar os resultados e homologá-los: eis as fases do processo seletivo. Poderiam transitorias comissões atacar eficientemente todas essas atividades? E as experiências de uma comissão, como passariam às outras? Seriam racionais os processamentos dos concursos e provas?

Cabe frisar também que ao D.A.S.P., afofa a execução das fases enumeradas, compete o seguinte: 1) propor e tomar providências destinadas à criação, manutenção e desenvolvimento dos mercados de trabalho para o Serviço Público; 2) orientar os candidatos à função pública; 3) manter o registro das pessoas que se mostram interessadas ou que pareçam habilitadas a certos

tipos de trabalhos e comunicar-lhes as oportunidades que se oferecerem; 4) tornar efetivas tôdas as medidas que se fizerem necessárias para a inscrição de candidatos aos concursos e provas de habilitação; 5) realizar estudos e pesquisas necessários à organização de provas; 6) apreciar recursos e reclamações que os candidatos apresentarem; 7) opinar sobre a habilitação de candidatos a funções de extranumerários contratados e mensalistas, quando não houver prova para a função; 8) e analisar os resultados dos concursos e provas de habilitação e verificar a eficiência dos meios de recrutamento e seleção que tenham sido empregados.

Realizariam as comissões propostas tôdas essas funções? E são essas funções indispensáveis à efetivação de um sólido regime de concursos? O exame, ainda que superficial, indica-nos que tôdas as atividades citadas, e outras mais, são integrantes do funcionamento de qualquer sistema de seleção digno do nome e que as comissões projetadas não poderiam cumprí-las, uma vez que tais atividades estão acima de sua capacidade específica.

As comissões agiriam deficientemente, podemos prever, porque dificuldades tremendas e inúmeras — tantas vêzes enfrentadas e, a custo, vencidas por organismo central e prestigiado como o D.A.S.P. — as esmagariam ou as tornariam inoperantes. No Serviço Público, quando se fala em empregar, sabem os gabinetes quantas injunções melindrosas, de caráter político ou ético, têm de ser anuladas. Como agiriam as diminutas e absorvidas comissões de seleção que se instituísem dentro do Ministério da Fazenda? Como órgãos de aconselhamento, talvez funcionassem bem, mas como órgão de execução — e os processos seletivos são mais de 90% execução — estariam criadas para o fracasso, não alcançariam seus plenos objetivos.

Relativamente à seleção, o principal argumento do autor do projeto de extinção do D.A.S.P. foi de que as atividades de seleção de pessoal para o Serviço Público são esporádicas, ocasionais e que, assim, sendo, deveriam ser criadas, para cada caso, transitórias comissões de três membros, designados pelo Senhor Ministro da Fazenda. A inconsistência desse argumento é flagrante. Só o completo desconhecimento das taxas de movimentação de pessoal civil da União é que

poderá levar alguém a dizer que são transitórias as atividades de recrutamento e seleção de servidores para o Governo Federal. O Governo Federal é o maior empregador dentro da Nação. Trabalhos para preenchimento de vagas, de cargos ou funções, são contínuos e permanentes e exigem órgãos permanentes para dêles se encarregarem. Diariamente se dão vagas nos quadros de pessoal dos diversos Ministérios. Por abandono de cargo ou função, por demissão, por dispensa, por exoneração, por nomeação ou admissão em outro cargo ou função, por transferência, por aposentadoria ou por morte se verificam, dia após dia, inúmeras vagas nas dezenas de carreiras e nas centenas de séries funcionais dos grandes departamentos da Administração Federal. Continuamente se dão vagas e continuamente têm de ser realizados concursos e provas de habilitação para provimento das mesmas.

As aventadas comissões de concursos do Ministério da Fazenda não apresentariam qualquer vantagem, teriam multiplicados os defeitos apontados no atual sistema selecionador e encontrariam, já na sua origem, atribuições acima de sua capacidade. Faltaria a cada comissão designada a experiência, os estudos, as pesquisas que quase década de ininterruptos trabalhos de seleção conferiram naturalmente à Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P.

O sucesso inteiro da seleção repousa em pesquisas, estudos, trabalhos continuados, experiência armazenada. Como transitórias comissões de três membros fariam estudos sobre mercados de trabalho, sistema educacional, recrutamento, orientação profissional, seleção profissional, formação profissional, seleção de pessoal, classificação de cargos e funções, análises e trabalho, remuneração, etc., a fim de conduzirem científica e racionalmente os concursos?

Mais uma indagação: Por que colocar as comissões propostas no Ministério da Fazenda e não no Ministério da Educação e Saúde? Ambas são soluções criticáveis, mas neste último estaria a seleção menos inadequadamente colocada. O certo, porém, é o que já temos. Só um órgão central, como o D.A.S.P., junto e dependente apenas do Senhor Presidente da República, poderá resolver satisfatoriamente os problemas de recrutamento e seleção de pessoal para as repartições federais.

Questões apresentadas no Concurso para Escrivão de Polícia do M. J. N. I.

A pedido, reproduzimos no presente número as questões apresentadas nas principais provas do C-91, concurso para provimento em cargos da classe inicial da carreira de *escrivão de polícia* do M. J. N. I.

O C-91 foi realizado em 1943, estando, portanto, algumas questões caducas. Os interessados poderão, facilmente, atualizá-las.

NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL E DE DIREITO CIVIL

a) DIREITO CONSTITUCIONAL

1.^a Questão: Quais os requisitos constitucionais exigidos para que possa ser considerado brasileiro pessoa nascida em Paris, filho de pais brasileiros, não se achando estes a serviço do país?

2.^a Questão: a) Pode o Chefe de Polícia do Distrito Federal recusar fé a uma carteira de identidade emanada da Polícia Civil do Território do Acre?

b) Qual o artigo da Constituição que dispõe a respeito?

3.^a Questão: Quais os atos oficiais do Presidente da República que podem ser expedidos sem serem referendados pelos Ministros de Estado?

4.^a Questão: a) Qual a diferença característica entre o estado de emergência e o estado de guerra?

b) Na hipótese de se revoltarem as forças do Exército da 1.^a Região Militar contra o Governo da República, sendo este obrigado ao emprêgo de forças armadas, qual dos dois estados acima deve ser decretado?

c) Pode ser decretado estado de guerra para uma parte do território nacional. Qual o artigo da Constituição que dispõe sobre a matéria?

5.^a Questão: Que pena será aplicada a um crime de homicídio praticado com extremos de perversidade:

- a) durante o estado de emergência?
- b) durante o estado de guerra?

b) DIREITO CIVIL

1.^a Questão: a) Definir ato jurídico.

b) Quais os requisitos exigidos para tornar válido um ato jurídico?

2.^a Questão: a) Quais as pessoas consideradas parentes em linha reta?

b) Quais as pessoas consideradas parentes em linha colateral.

c) O que é parentesco por afinidade?

d) Os irmãos são parentes em linha reta ou colateral? Em que grau?

e) A e B são irmãos: C é filho de A e D é filho de B. Quais as relações de parentesco entre C e D?

3.^a Questão: a) Definir *Pátrio poder*.

a) Morrendo um dos cônjuges, a quem cabe exercer o pátrio poder?

b) A quem cabe o pátrio poder quanto ao filho ilegítimo não reconhecido?

c) A mãe que contrai novas núpcias perde ou conserva o pátrio poder sobre os filhos menores do primeiro leito?

d) Perde ou mantém o pátrio poder o pai condenado ao máximo da pena por crime de ferimentos leves? Por que?

4.^a Questão: a) Definir o que é tutela.

b) Se o pai, por testamento, nomear tutor, preterindo a mãe do menor capaz de exercer o pátrio poder, esse ato, por morte do pai, é válido ou nulo? Por que?

5.^a Questão: Qual o domicílio, como pessoa jurídica, do Estado do Rio de Janeiro?

NOÇÕES DE DIREITO PENAL

Responda, às seguintes questões:

1. Contendo a lei penal nova uma atenuante desconhecida da lei anterior, deve ser dado efeito retroativo à primeira?

2. Qual o juiz competente para processar e julgar o indivíduo que, do estrangeiro, remete uma "máquina infernal" que deveria explodir no Brasil, mas que, por circunstância imprevista, explode no navio que a transporta?

3. Qual a diferença legal entre crime e contravenção?

4. Quais as formas do dolo e sua definição?

5. Como se caracteriza a tentativa?

6. Qual a diferença entre tentativa e crime impossível?

7. Quais as causas excludentes de crime?

8. Quando se dá a legítima defesa putativa?

9. Quais os pressupostos da responsabilidade penal?

10. E' irrestrita a equiparação entre co-autores para o efeito da aplicação da pena?

11. Como se fixa a pena?

12. A "superioridade em arma" está implicitamente incluída entre as agravantes obrigatórias do atual Código?

13. A prática de ato libidinoso com menor de 18 anos na praça pública é crime de ação pública ou privada?

14. Pode o menor de 18 anos oferecer queixa sem intervenção do seu representante legal?

15. E' possível a diminuição de pena, nos termos do art. 121, § 1.º, tratando-se de homicídio qualificado?

16. Qual o crime que pratica o indivíduo que, sucessivamente, frauda o marcador da luz elétrica em sua casa?

17. Que se deve entender pela expressão "pequeno valor" contida no § 1.º do art. 155?

18. Qual a diferença entre roubo e furto qualificado?

19. Qual o crime do empregado comercial que se deixa subornar para oferecer vantagem a concorrente de seu empregador?

20. Qual o crime do indivíduo que desacata com palavra injuriosas um sacerdote fora do exercício do culto?

21. Qual o crime do indivíduo que pratica ato de libidinagem com menor de 14 anos?

22. Para haver corrupção de menor, é preciso que se realize, efetivamente, o ato de libidinagem?

23. Quando existe a "justificável confiança" a que se refere o art. 217 do Código?

24. Qual o *dies a quo* na prescrição do crime de bigamia?

25. Há diferença, do ponto de vista penal, entre o adultério do marido e o da mulher?

26. E' concebível a tentativa do crime de incêndio?

27. Qual a diferença entre o crime de desabamento (art. 356 do Código Penal) e a *contravenção* do desabamento de construção (art. 29 da Lei das Contravenções)?

28. O crime de curandeirismo exige a habitualidade?

29. Qual a diferença entre o crime de "quadrilha ou bando" e o ajuste criminoso?

30. O oficial do registro civil que fornece uma certidão falsa comete o crime do art. 297, 299 ou 301, § 1.º?

31. A injúria dirigida a uma autoridade policial ou judicial constitui crime de injúria ou o crime previsto no art. 28 do Decreto-lei n.º 4.776, de 1-10-1942?

32. O indivíduo que fornece a uma repartição pública certa mercadorias, abusando da premente necessidade da administração e obtendo lucro superior a quinto do valor corrente, comete o crime de usura real (art. 4.º, letra b, do Decreto n.º 869, de 1938)?

Lavar um auto de prisão em flagrante por uso de arma proibida, utilizando os seguintes dados:

Armas — um revólver;

Local: — Praça Mauá;

Hora: — 23 horas;

Condutor testemunha: — Investigador 784;

Testemunhas: — Investigadores 830 e 910;

Acusado: — João da Silva, 21 anos completos, analfabeto;

Lavar a seguir o respeito termo de fiança.

DIREITO JUDICIÁRIO PENAL E ORGANIZAÇÃO POLICIAL

DIREITO JUDICIÁRIO PENAL

I — a) Pode a autoridade judicial avocar a si o encargo de presidir inquérito policial?

b) E' obrigatória a defesa no inquérito policial?

c) Nos crimes de ação privada, havendo prisão em flagrante, o réu se livra solto ou sua liberdade provisória depende de fiança?

2 — a) Em que consiste a representação, perante quem e como deve ser feita?

b) O menor de 21 anos e maior de 18 pode fazer representação, independentemente de intervenção do seu representante legal?

c) Se, a pedido do Ministério Público, for arquivado o inquérito sobre crime de ação pública, pode o ofendido oferecer queixa?

3 — a) E' obrigatória a nomeação de defensor ao contraventor preso em flagrante?

b) A ação penal por motivo de contravenção pode ser iniciada de ofício pela autoridade judicial?

c) Nos crimes contra os costumes, sendo a ofendida miserável, a ação penal é pública ou privada?

4 e 5 — a) Terminado o prazo para o inquérito, estando o réu afiançado, e ainda não devidamente elucidado o fato, como deve agir a autoridade policial?

b) No processo das contravenções, a autoridade policial exerce função judicial?

6 — a) Como se caracteriza o flagrante delito?

b) Como se procede quando não há testemunhas, além do condutor do preso?

7 — a) E' admissível a fiança fidejussória?

b) Qual o critério para a fixação do valor da fiança e caso em que pode ser fixada além da tabela legal?

8 — a) Em que caso e como deve ser feito o auto de corpo de delito indireto?

b) Em que casos se procede ao exame complementar?

c) Como se procede ao exame pericial no caso de falsidade documental?

9 — a) Que deve conter o mandado de busca?

b) Como deve proceder a autoridade no caso de busca domiciliar, ordenada à noite, mas não consentindo o morador na diligência?

c) Pode ser apreendida correspondência epistolar ainda fechada?

10 — a) Quais as testemunhas que podem deixar de depor e as que não podem depor?

b) Quais as testemunhas não numerárias?

11 — a) A confissão feita perante a autoridade policial tem valor probante em juízo?

b) E' admissível, em processo penal, o princípio de "quem cala consente"?

12 — a) Qual a diferença entre indício e presunção?

b) As cartas particulares, já abertas pelo destinatário, podem ser juntas aos autos como elementos de prova?

ORGANIZAÇÃO POLICIAL

1.^a Questão — Abaixo segue uma relação de distritos policiais (DP). Escrever nas linhas pontilhadas a designação geográfica de cada um, conforme o Regulamento Policial em vigor.

1.º DP.....	17.º DP.....
5.º DP.....	20.º DP.....
7.º DP.....	21.º DP.....
13.º DP.....	24.º DP.....
15.º DP.....	28.º DP.....

2.^a Questão — a) Quais os fins do departamento da Polícia Civil denominado *Diretoria Geral de Investigações*?

b) Quaes as seções especializadas da DGI.

3.^a Questão — A que autoridade incumbe instaurar inquérito para apuração de crime de morte ocorrido em embarcação a cem metros fora da barra?

4.^a Questão — a) Qual o órgão especializado da Polícia Civil que superintende os serviços da Inspetoria de Polícia Marítima e Aérea?

b) Na falta ou impedimento temporário, não excedente a trinta dias, que autoridades poderão substituir, em suas funções, o Chefe de Polícia?

c) Qual a autoridade que designa o substituto na hipótese acima?

Dr. Carlos Alberto Lúcio Bittencourt

O *Diário Oficial* de 14 de novembro último publicou a exoneração a pedido do Dr. C. A. Lúcio Bittencourt, do cargo de Técnico de Administração, classe M, do D.A.S.P., do qual se achava afastado há dois anos em virtude de licença para tratar de interesses particulares.

A notícia do afastamento desse antigo servidor da administração pública federal, repercutiu profundamente no círculo dos seus colegas por se tratar de um nome grato a todos os que trabalham neste Departamento, onde o Dr. Lúcio Bittencourt, soube grangear grande número de admiradores e de amigos dedicados.

A sua atuação no D.A.S.P., cuja obra exaltava e defendia, e onde exerceu os cargos de Consultor Jurídico e posteriormente de Diretor de Divisão, foi sempre realçada pela sua brilhante cultura humanística e jurídica e pelo idealismo que permanentemente orientava seus atos. Professor em vá-

rios cursos de Administração Geral, ministrados pela Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, ainda neste setor sua influência se fez sentir preponderantemente, colaborando no preparo e adestramento não só dos servidores já pertencentes ao quadro do funcionalismo público, mas também daqueles que, candidatos a concursos, viriam mais tarde prestar serviços à Administração.

A *Revista do Serviço Público*, que por muito tempo teve-o como seu assíduo colaborador, uma vez que dirigia uma de suas seções, lamenta a grande lacuna que a exoneração do Dr. Lúcio Bittencourt veio provocar no quadro do funcionalismo do D.A.S.P., e consigna nestas linhas os seus votos para que obtenha no exercício da advocacia, ao qual dedicará doravante as suas atividades, o mesmo êxito que assinalou a sua carreira como funcionário público.

CRÍTICA

O Banco Central — Matriz da Economia Nacional

O Sr. M. H. de Kock, Presidente do Banco de Reserva da África do Sul, legou-nos um precioso livro sobre temas bancários e suas relações com a economia planificada, que foi traduzido para o espanhol com o nome *Banca Central*, México, 1941.

Vasado num estilo incisivo de homem de negócios, o referido livro nos conta a longa evolução dos bancos centrais e o modo pelo qual eles chegaram, gradativamente, a empolgar todos os setores da economia de cada país onde medraram, entrosando-se, hoje, na própria política financeira de países como a Inglaterra, França, Argentina, etc. Assim, quer sejam estes constituídos à base de capital do Estado, ou capital privado, ou de bancos comerciais, ou de capital misto, — do Estado e acionistas privados — ou do Estado e de bancos comerciais, ou do Estado, acionistas privados e bancos comerciais, ou, então, apenas, de bancos comerciais e acionistas privados, o certo é que nos é demonstrado serem os bancos de ordem pública.

Não há dúvida de que a própria caracterização da figura do Banco Central, não surgiu perfeita e diferenciada, da noite para o dia. Longos anos de ascensão no esquema econômico-financeiro de países como a Grã-Bretanha é que lhe foram permitindo, lenta mas seguramente, a caracterização moderna de “banqueiro dos Bancos”. Só no século XX é que começou mais claramente a ser definida, embora segundo um processo mais empírico ou assistemático do que técnico, pois os administradores particulares desempenharam a principal parte nas decisões e operações que iriam convertê-lo em matriz, não só dos sistemas bancários e monetários, mas do próprio metabolismo econômico universal.

De modo geral, os bancos centrais surgiram de velhos bancos comerciais, segundo o direito — exclusivo ou preferencial — de emissão e efetiva-

ção de operações com o Estado. Daí suas funções primárias de regular a emissão de papel moeda, manter o padrão ouro, etc., focalizando, pois, os próprios controles centrais do Estado, de onde a denominação corrente de Banco Central.

O Banco de Inglaterra é o mais antigo que se conhece (1.694); seguiu-se o Riksbank da Suécia, que, embora mais antigo que aquele (1.656), só mais tarde se caracterizou como banco de Estado; muito depois é que vieram surgindo outros bancos centrais: o de França, em 1.800; o dos países Baixos, em 1814; o da Áustria, em 1.817, etc. — Uns, surgindo de capital privado, como o da Noruega; outros, de capital misto, como o Reichsbank; outros com capital apenas estatal, como o Banco da Rússia, que surgiu em 1.860, expressamente para tentar a consolidação da circulação monetária e da dívida flutuante.

Em todos esses países, a linha de evolução nem sempre foi a mesma: enquanto o Banco de Inglaterra, lá pelos fins do século XIX, tinha abandonado quase todos os seus clientes comerciais, passando a tratar, principalmente, com os controladores do mercado de dinheiro — o Estado, pelos seus prepostos; o Banco de França continuava desdobrando-se em filiais, açambarcando operações normais feitas mesmo com pequenos comerciantes.

Nos países do Novo Mundo, porém, o sistema bancário era descentralizado e canhestro, não havendo nem Bancos Centrais, nem sequer descentralização parcial de emissão. Nos Estados Unidos, por exemplo, embora os seus dois primeiros bancos tenham tido alguns atributos que poderiam caracterizá-los como bancos centrais, foram desde cedo hostilizados pelo Legislativo, que, na prática, podava surdamente o espírito avançado da lei bancária nacional. No entanto, o pânico de 1.907 denunciou a debilidade flagrante do sistema des-

centralizado, do que resultaria mais tarde a instituição dos Bancos de Reserva Federal.

Em 1.920, a importância dos bancos centrais era tão indiscutível que a Conferência Financeira Internacional, celebrada em Bruxelas, aprovava uma resolução recomendando a todos os países onde ainda não se contava com um banco, facilitar criaram-no sem demora, não só com o propósito de facilitar a restauração e a própria manutenção da estabilidade dos seus sistemas bancários e monetários, como também em benefício de uma possível cooperação internacional. Disso resultou que nos quinze anos seguintes, algumas dezenas de bancos centrais foram criados, do Perú à África do Sul, do Canadá à Nova Zelândia.

E hoje, embora diferindo em estrutura ou amplitude, as faculdades desses bancos mantêm uma identidade bastante significativa, e, na prática, tendem a trabalhar em padrões quase uniformes de funções e métodos.

Dessa maneira, segundo o eminente financista, cuja longa experiência como banqueiro é um apanágio, o Banco Central é atualmente uma figura distinta no sistema bancário, representando um ramo à parte, como o comercial, industrial ou agrícola. Isto porque tem seus próprios códigos, suas próprias práticas, e, de modo geral, em benefício do interesse econômico nacional, têm funções mais amplas que os outros ramos, das quais podem ser enumeradas as seguintes:

I — emissão de papel-moeda, de acordo com as necessidades econômicas e grande público, propósito para o qual se lhe concede a faculdade de emitir moeda ou, pelo menos, monopólio parcial neste sentido;

II — desempenho de funções de banco geral e agências de serviços, em favor do Estado;

III — custódia de reservas efetivas dos bancos comerciais;

IV — custódia das reservas metálicas da Nação;

V — redesconto de letras de câmbio, títulos do Tesouro, ou outros títulos válidos, oferecidos pelos bancos comerciais, corretores, etc.;

VI — aceitação da responsabilidade de "prestamista de última instância";

VII — controle de crédito, de conformidade com as necessidades econômicas, visando manter o padrão monetário, adotado pelo Estado.

Como se vê, são todas funções essenciais ao equilíbrio da economia nacional, e, segundo as quais, pode dispor o Estado de remédios eficazes para qualquer brusca sucessão dos ciclos econômicos.

Muito mais ainda nos ensina o valioso livro de Kock: eis porque, não titubeamos em recomendá-lo ao estudo e à meditação dos atuais responsáveis pela nossa próxima reforma bancária.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos

International Conciliation — November, 1947 — N.º 453 — New York.

Notícias de Portugal — Boletim Semanal do Secretariado Nacional de Informação — N.º 27 — Novembro de 1947 — Lisboa.

Boletim de Informacion — Instituto de Cultura Hispanica — Año II — Junio, Julho — 1947 — 2.ª Epoca — Ns. 15, 16 — Madrid.

Planning — Vol. XIV — Bos. 273, 274, 275 — 1947 — London.

Current List of Medical Literature — Vol. 13 — Ns. 11-15 — The Army Medical Library — Washington, D. C.

The Bulletin of The University of Minnesota — Vol. XLVIII — Number 27 — 1945 — Minnesota.

Revista de Direito Municipal — Vol. III — Fasc. IX — Ano II — Maio e junho — 1947 — Bahia.

Revista Brasileira de Odontologia — Ano V — Vol. 27 — N.º III — Maio e junho, 1947 — Ano V — Vol. 28 — N.º IV — Julho e agosto, 1947 — Rio.

Boletim da Argentina — Publicação mensal — Oficina Comercial Del Gobierno Del Brasil — Ano I — N.º 5 — Outubro de 1947 — Buenos Aires.

The Journal of The American Dental Association — Vol. 35 — Ns. 7, 8, 9, 10 — 1947 — Chicago.

Taxes — The Journal of the Inland Revenue Staff Federation — Vol. 30 — October, 1947 — N.º 9 — London.

State Government — September — 1947 — Vol. XX — Number 9 — Chicago.

Red Tape — The Civil Service Magazine — December, 1947 — Vol. 37 — N.º 433 — London.

Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior — Ano X — N.º 9 — Setembro de 1947 — Rio.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo — Anais — 1946 — São Paulo.

Ohio Highway Engineering Conference — Ohio State University Studies — Engineering Series — Vol. XVI — N.º 3 — September — 1947 — Ohio.

Anuario Bibliografico — Biblioteca de la Universidad Nacional de La Plata — Año 1945 — La Plata — 1947.

Boletim da União Pan-Americana — Vol. XLIX — Ns. 10 e 11 — Outubro e novembro de 1947 — Washington, D.C.

Monthly Labor Review — September, October — 1947 — Vol. 65 — Ns. 3, 4 — Washington, D.C.

Revista da Cruz Vermelha Brasileira — Setembro e outubro — 1947 — Rio.

Palestras de Higiene na Rádio Tupi — Savino Gasparini — 3.^a série — 1941-1945 — Rio.

Universidad de La Habana — 70 al 72 — Enero-Junio — 1947 — La Habana.

Boletim Econômico — Ano de 1947 — Ns. 8, 9 e 11 — Ministério das Relações Exteriores — Divisão Econômica e Comercial — Rio.

Revista de Educação Pública — Secretaria Geral de Educação e Cultura — Vol. 4 — N.º 16 — Outubro-dezembro — 1946 — Rio.

University of Oregon Catalog Issue — 1947-1948 — Oregon — State System of Higher Education — Bulletin Oregon.

Revista de Estudos Fiscais — Centro de Estudos dos Agentes Fiscais do Imposto de Consumo — Ns. 10-11 — Setembro e outubro — 1947 — Ano I — São Paulo.

Informes Técnicos — Conferencia Interamericana de Seguridad Social — Segunda Reunion — II-III-IV — Rio de Janeiro, 10-22 de Noviembre de 1947 — Montreal — 1947.

Bulletin N.º 8 — Inter-American Committee on Social Security — International Labour Office — 1947 — Montreal.

Bibliografia de História do Brasil — 1.º e 2.º semestres de 1946 — Ministério das Relações Exteriores — 1947 — Rio.

Boletim da Contadoria Geral da República — Ano IV — Julho de 1946 — N.º 44 — Rio.

The United States Quarterly Book-List — Vol. 3 — September 1947 — Washington, D.C.

Coop — Síntese Mensal do Movimento Cooperativo Bahiano — Ano VI — N.º 47 — Outubro de 1947 — Bahia.

Noticias del Caribe — Año II — N.º III — Marzo de 1947 — Año II Ns. IV e V — Labana.

Aviação — A voz independente da Aeronáutica Brasileira — Vol. X — N.º 116 — Setembro de 1947 — Rio.

Câmara de Comércio e Indústria do Brasil — Órgão Oficial — Ano XVIII — Outubro e dezembro de 1947 — Rio.

Municipal Journal — Local Government Administrator — Vol. 55 — Ns. 2854, 2858, 2859, 2860, 2861 — 1947 — London.

Boletin — The Municipal Digest of the Americas — Publicacion Mensual de La Comision Panamericana de Cooperacion Intermunicipal — Año VIII — Agosto — 1947 — N.º 8 — La Habana, Cuba.

Boletim Linotípico — N.º 68 — 1947 — Brooklyn — Nova York.

Engenharia — Ano VI — Vol. VI — Novembro e dezembro de 1947 — Ns. 63 e 64 — São Paulo.

The Ministry of Labour Gazette — Vol. LV — N.º 11 — November, 1947 — London.

Notícias Automobilísticas — Ano XIV — Junho e julho de 1947 — Nss. 154 e 155 — São Paulo.

Nação Brasileira — Ano XXV — Dezembro de 1947 — N.º 292 — Rio.

Seguros e Capitalização — Publicações Sotec — Ano I — N.º 3 — Janeiro de 1948 — São Paulo.

Inapiários — Órgão dos Funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — Novembro de 1947 — N.º 115 — Rio.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I

VOLUME I

N. 1 — novembro (esgotado).....	1937
N. 2 — janeiro (esgotado).....	1938
N. 3 — fevereiro (esgotado).....	1938
N. 4 — março.....	1938

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....	1938
N. 2 — maio.....	1938
N. 3 — junho.....	1938

VOLUME III

N. 1 — julho.....	1938
N. 2 — agosto.....	1938
N. 3 — setembro.....	1938

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....	1938
N. 2 — novembro.....	1938
N. 3 — dezembro — (esgotado).....	1938

ANO II

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....	1939
N. 2 e 3 — fevereiro e março.....	1939

VOLUME II

N. 1 e 2 — abril e maio.....	1939
N. 3 — junho.....	1939

VOLUME III

N. 1 e 2 — julho e agosto.....	1939
N. 3 — setembro.....	1939

VOLUME IV

N. 1 e 2 — outubro e novembro.....	1939
N. 3 — dezembro (esgotado).....	1939

ANO III

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....	1940
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1940
N. 3 — março (esgotado).....	1940

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....	1940
N. 2 — maio (esgotado).....	1940
N. 3 — junho (esgotado).....	1940

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....	1940
N. 2 — agosto (esgotado).....	1940
N. 3 — setembro.....	1940

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....	1940
N. 2 — novembro (esgotado).....	1940
N. 3 — dezembro.....	1940

ANO IV

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....	1941
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1941
N. 3 — março.....	1941

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....	1941
N. 2 — maio (esgotado).....	1941
N. 3 — junho (esgotado).....	1941

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....	1941
N. 2 — agosto (esgotado).....	1941
N. 3 — setembro (esgotado).....	1941

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....	1941
N. 2 — novembro (esgotado).....	1941
N. 3 — dezembro.....	1941

ANO V

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....	1942
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1942
N. 3 — março (esgotado).....	1942

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....	1942
N. 2 — maio (esgotado).....	1942
N. 3 — junho (esgotado).....	1942

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....	1942
N. 2 — agosto.....	1942
N. 3 — setembro (esgotado).....	1942

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....	1942
N. 2 — novembro.....	1942
N. 3 — dezembro.....	1942

ANO VI

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....	1943
N. 2 — fevereiro.....	1943
N. 3 — março.....	1943

VOLUME II

N. 1 — abril.....	1943
N. 2 — maio.....	1943
N. 3 — junho.....	1943

VOLUME III

N. 1 — julho.....	1943
N. 2 — agosto.....	1943
N. 3 — setembro.....	1943

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....	1943
N. 2 — novembro (esgotado).....	1943
N. 3 — dezembro (esgotado).....	1943

ANO VII

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....	1944
N. 2 — fevereiro (esgotado).....	1944
N. 3 — março (esgotado).....	1944

VOLUME II

N. 1 — abril.....	1944
N. 2 — maio.....	1944
N. 3 — junho.....	1944

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....	1944
N. 2 — agosto.....	1944
N. 3 — setembro.....	1944

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....	1944
N. 2 — novembro.....	1944
N. 3 — dezembro.....	1944

ANO VIII

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....	1945
N. 2 — fevereiro.....	1945
N. 3 — março.....	1945

VOLUME II

N. 1 — abril.....	1945
N. 2 — maio.....	1945
N. 3 — junho.....	1945

VOLUME III

N. 1 — julho.....	1945
N. 2 — agosto.....	1945
N. 3 — setembro.....	1945

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....	1945
N. 2 — novembro.....	1945
N. 3 — dezembro.....	1945

ANO IX

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....	1946
N. 2 — fevereiro.....	1946
N. 3 — março.....	1946

VOLUME II

N. 1 — abril.....	1946
N. 2 — maio.....	1946
N. 3 — junho.....	1946

VOLUME III

N. 1 — julho.....	1946
N. 2 e 3 — agosto e setembro.....	1946

VOLUME IV

N. 1 e 2 — outubro e novembro.....	1946
N. 3 — dezembro.....	1946

ANO X

VOLUME I

N. 1 e 2 — janeiro e fevereiro.....	1947
N. 3 e 4 — março e abril.....	1947

VOLUME II

N. 1 e 2 — maio e junho.....	1947
N. 3 e 4 — julho e agosto.....	1947

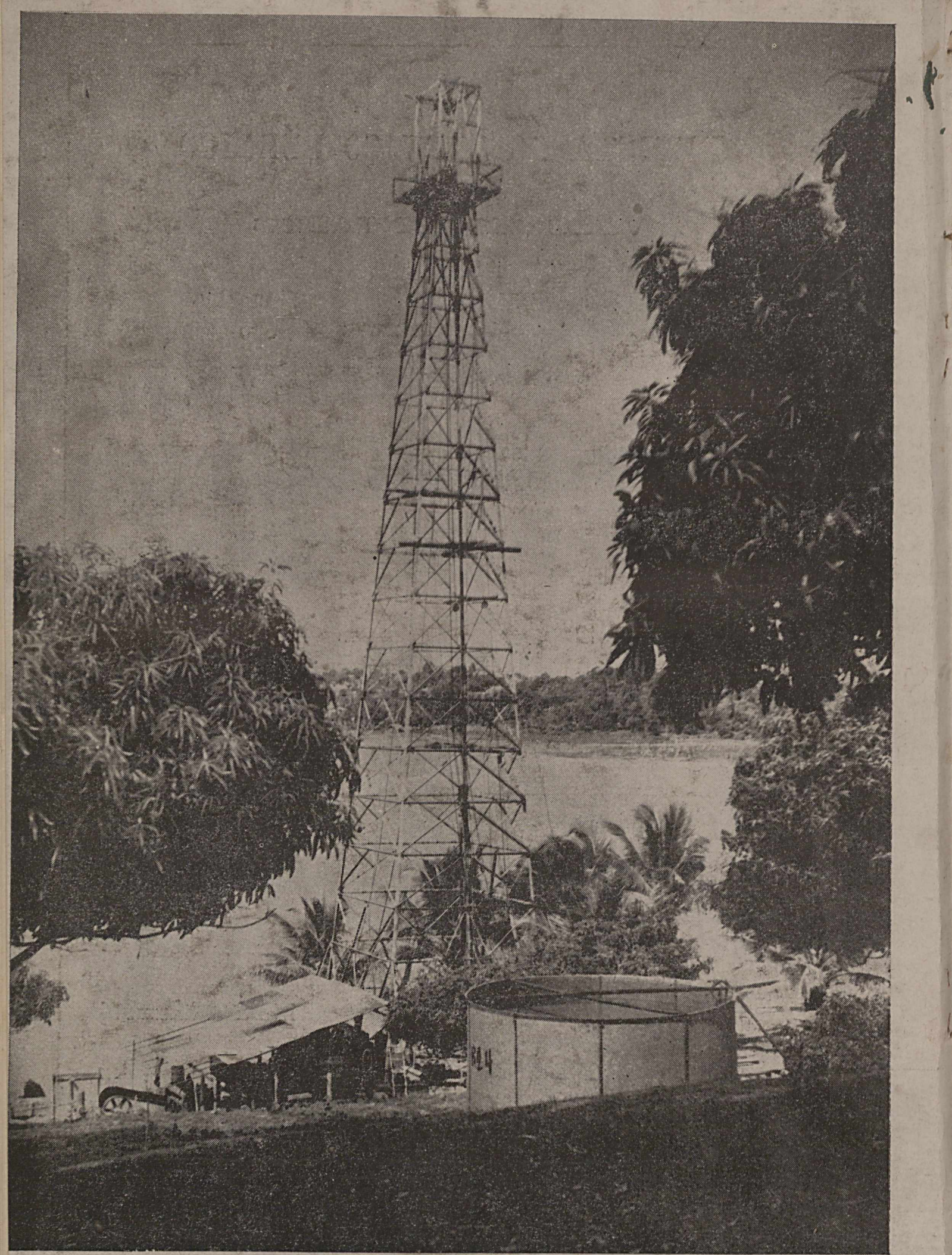
VOLUME III

N. 1 e 2 Setembro e Outubro.....	1947
N. 3 e 4 novembro e dezembro.....	1947

ANO XI

VOLUME I

N. 1 e 2 — janeiro e fevereiro.....	1948
-------------------------------------	------



Itaparica — Poço de Petróleo I-27 — (vide Reportagem no texto)