

REVISTA  
DO  
SERVIÇO  
PÚBLICO

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO X

JANEIRO E FEVEREIRO DE 1947

Vol. I - Ns. 1 e 2

## SUMÁRIO

### EDITORIAL

O DASP e o sistema de material ..... 3

### COLABORAÇÃO

A renda nacional no Brasil — RICHARD LEWINSOHN ..... 5  
O governo nacional na Inglaterra — GUSTAVO LESSA ..... 12  
Seguro e Assistência Social no Serviço Público — JOÃO DE ALBUQUERQUE ..... 22  
Imigração e marginalidade — DEUSDEDIT ARAÚJO ..... 37

### PENSAMENTO ALIENÍGENA:

Peculiaridades de uma administração internacional — ADRIAN PELT ..... 42

### ADMINISTRAÇÃO LOCAL:

A reforma Municipal da Constituição de 1946 — OCÉLIO DE MEDEIROS ..... 49

### HISTÓRIA ADMINISTRATIVA:

Aspectos administrativos do 24 de outubro — LUIZ CARLOS JR. ..... 58

### DOCUMENTÁRIO

#### REPORTAGEM:

Casa da Moeda — MARCOS BOTELHO ..... 61

#### DIREITO E JURISPRUDÊNCIA:

Doutrina — A constituição Brasileira — J. E. PRADO KELLY ..... 82  
Pareceres — Julgados ..... 87

#### DECISÕES ADMINISTRATIVAS

96

#### ADMINISTRAÇÃO GERAL:

Orçamento — JOSÉ V. O. MARTINS  
Administração Financeira dos Territórios ..... 126

Organização — ALBERTO DE ABREU CHAGAS  
A estrutura da Administração Federal ..... 131

Pessoal — ERMELINDO BORSATO  
Remuneração — Intervenção do Governo no Mercado de trabalho ..... 134

Aperfeiçoamento — OSVALDO FETTERMANN  
Problemas de aperfeiçoamento e o futuro estatuto ..... 136

Seleção — BELMIRO SIQUEIRA  
Treinamento e seleção ..... 139

Edifícios Públicos — LUCÍLIO BRIGGS BRITO  
Atividades Normativas ..... 146

#### NOTAS:

Monte Castelo ..... 149  
Revista dedicada à Previdência Social ..... 150

#### BIBLIOGRAFIA:

Crítica — GUERREIRO RAMOS ..... 152  
A hipótese da demora cultural ..... 154  
Publicações recebidas ..... 154

REVISTA  
DO  
SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editedo pelo Departamento Administrativo do Serviço Públco  
(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

Endereço teográfico: REVISDASP

Diretor — JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

Expediente

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

BIBLIOTECA DO  
D. A. S. P.

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

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 únicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

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



## O DASP e o sistema de material

**O**S SISTEMAS de administração geral têm, em todos os países, como aspectos fundamentais os relativos aos problemas de pessoal, orçamento e material.

No Brasil, os dois primeiros já estão satisfatoriamente resolvidos. O último, no entanto, dadas as reestruturações do Governo Judiciário, sofreu algumas reformas que — tudo indica — estão exigindo pronta reconsideração.

Como é sabido, num eficiente sistema de material, a par de um órgão central de compras, sua peça fundamental, devem existir órgãos de supervisão, coordenação, orientação, pesquisas e controle, devendo este último ser efetivado através dos aspectos técnico, financeiro, contábil e legal.

Como fôra estruturado inicialmente, o nosso sistema de material estava ramificado por alguns órgãos basilares: ao D. A. S. P. cabia a supervisão do funcionamento dos órgãos de compra e aplicação do material; ao Conselho de Administração de Material cabia a coordenação das atividades de todo o sistema; ao Instituto Nacional de Tecnologia se reservavam as pesquisas; ao Departamento Federal de Compras, à Divisão de Material do D. A. S. P., ao Instituto Nacional de Tecnologia, à Contadoria Geral da República e ao Tribunal de Contas ficava adstrita toda a rede de controles, respectivamente, recepção de materiais, cumprimento de especificações e normas, ensaios técnicos, contabilidade e legalidade.

Não se pode afirmar que o sistema era perfeito, principalmente porque funcionava à base de exceções, já que instituições como os Ministérios Militares, a Polícia Militar do Distrito Federal, o Corpo de Bombeiros, alguns hospitais, estradas de ferro e escolas, não estavam sujeitos ao regime instituído. No entanto, com a reforma por que passou o D. A. S. P. o sistema foi gravemente atingido: passando a Divisão do Material para o Departamento Federal de Compras, nivelaram-se dois órgãos de graus hierárquicos distintos, já que se postou sob o próprio Departamento um órgão que fora concebido para controlá-lo. Àquela Divisão competia a supervisão, através elaboração de normas, especificações, padrões e catálogo de material, assim como a orientação e fiscalização dos atos praticados pelo D. F. C. Ora, subpondo-se o aparélio controlador ao executor, que espécie de controle poderia advir? Além do mais, quebrou-se definitivamente a unidade do Conselho de Administração do Material, peça angular do sistema, que — presidido pelo Diretor do D. M. e integrado pelo Diretor Geral do D. F. C. e diretores das D. M. dos ministérios civis e representantes do I. N. T. e da Associação Brasileira de Normas Técnicas — até então era conformado em moldes sàbiamente democráticos, segundo os quais as questões de interesse comum eram aventadas e discutidas em mesa redonda, evitando-se dessa maneira soluções unilaterais.

Passando também o Conselho a integrar o D. F. C., como poderá julgar êle das possíveis faltas cometidas pelo Departamento?

Não há que negar, pois, que uma nova reestruturação do nosso sistema de material se torna urgente. E não há negar também que é urgente a volta do D. A. S. P. à sua antiga posição de matriz do controle funcional do sistema, voltando, como antes, a amparar os órgãos de material, proporcionando-lhes uma legislação especial, cuja finalidade precípua será manter os controles diretos e indiretos especiais, que visem desembaraçar o sistema da legislação ordinária, sempre tardia para todos os novos problemas que o cotidiano da Administração suscita no campo do Material.

Dessa maneira, estamos aqui alertando nossos administradores contra erros mais graves que por ventura possam surgir.

Como expusemos no início, o sistema de administração geral se existencializa em em seus três aspectos fundamentais — pessoal, material e orçamento. Assim, todo o sistema prevarica quando um desses aspectos não está sendo devidamente realizado, porque, em verdade, o sistema se assemelha a uma verdadeira tripeça, e, como um dia perguntou Andrew Carnegie, "em uma tripeça, qual o pé mais importante?"

# *A renda nacional no Brasil*

Richard Lewinsohn  
Dr. rer. pol.

Visando aclarar alguns pontos do difícil processo de estimativa da renda nacional, no Brasil, o autor discute os mais conhecidos esquemas (o de Stamp, Colin Clark, e outros) e sua aplicação ao caso brasileiro.

Define-se o articulista por um conceito da Renda Nacional tripártite: — renda produzida (valor total dos bens e serviços produzidos); renda paga (total de pagamentos feitos aos indivíduos em recompensa às suas atividades); e renda consumida (valor dos bens e serviços consumidos).

E termina por estudar os pontos basilares do cálculo feito em tal base, apresentando algumas interrelações fundamentais que poderiam ser glosadas na seguinte lei: a renda produzida, menos economias das pessoas jurídicas, é igual a renda paga; a renda paga, menos economias das pessoas físicas, é igual a renda consumida (N. R.).

## I. Produção e rendas individuais

A questão da renda nacional é atualmente uma das mais discutidas entre os economistas do país. Todos estão de acordo em que é imprescindível conhecer, pelo menos aproximadamente, a renda total do Brasil. Em congressos profissionais, em debates parlamentares, na imprensa, a questão renova-se sempre; e é com toda razão que se insiste na importância desse conhecimento não apenas sob o aspecto teórico, senão também com objetivos práticos-financeiros, econômicos e sociais.

Evidentemente, no que respeita às aplicações práticas não basta conhecer o montante global da renda nacional — ainda que isso também seja necessário e interessante; importa muito saber sua composição relativamente à proveniência — profissões, nível das rendas individuais, distribuição regional e outros pormenores. É claro que em terreno tão complexo não se pode chegar imediatamente a resultados perfeitos. Os países que hoje dispõem de informações mais completas sobre o assunto levaram muitos anos de trabalho metódico e ininterrupto para consegui-las. Todavia, nesse como em outros setores de pesquisas

econômicas, não se deve desaninar por causa das dificuldades e imperfeições iniciais.

Ademais, não seria lícito supor que o Brasil ainda seja, a esse respeito, uma *terra incógnita*. Se é verdade que o país não possui estatística sobre a renda nacional isso é devido principalmente à falta de estimativas periódicas, que obedem a um método uniforme. Uniformidade e clareza de conceito, bem como continuidade, são, realmente, condições essenciais a um trabalho útil nesse terreno, não sendo absolutamente necessário que as estimativas sejam feitas por uma repartição governamental. Nos Estados Unidos, na Alemanha de pré-guerra e, de alguns anos para cá, na Inglaterra, publicam-se estimativas oficiais; mas outros países — dentre eles alguns dos que possuem as melhores estatísticas sobre a matéria, como a Suécia — preferiram deixar as estimativas da renda nacional aos cuidados de órgãos semi-oficiais, institutos universitários, ou outros centros de pesquisas científicas, sendo que em alguns países até mesmo estimativas periódicas feitas por particulares adquiriram reputação tal, que são incluídas em anuários internacionais como informações básicas.

Qualquer que seja o processo a ser adotado no Brasil, as estimativas futuras poderão apoiar-se em um número apreciável de trabalhos preparatórios. Conquanto nenhuma das estimativas feitas até hoje se afigure impecável, quase todas elas têm seus méritos e até mesmo seus defeitos poderão ter alguma utilidade para aqueles que procuram melhorá-las. Infelizmente a documentação existente está muito dispersa e, que o saibamos, nenhum inventário foi publicado sobre as várias estimativas já feitas, quer a respeito dos algarismos obtidos, quer no tocante aos métodos aplicados. Eis por que reunimos aqui algumas das estimativas que encontramos na literatura brasileira e estrangeira pertinente ao assunto.

Dentre elas provavelmente a mais conhecida é a divulgada pelos anuários do Ministério das Relações Exteriores, segundo a qual o valor da

produção do Brasil referente aos anos de 1930, 1935 e 1938 foi o seguinte (1):

VALOR DA PRODUÇÃO (EM MILHÕES DE CRUZEIROS)

PRODUÇÃO	1930	1935	1938
Vegetal.....	6 766	8 016	10 002
Animal.....	1 120	1 331	2 810
Mineral.....	118	265	834
Industrial.....	4 679	8 135	12 000
 TOTAL.....	12 583	17 747	25 645

Os dados relativos ao ano de 1938 foram posteriormente submetidos a revisão. De conformidade com uma estimativa mais recente, da mesma fonte, sómente a produção industrial ("manufatura e outras indústrias"), em 1938, representava um valor de 20.013 milhões de cruzeiros, tendo sido a de 1940 estimada em 25.154 milhões (2). As estimativas da Federação das Indústrias de São Paulo não foram tão elevadas: 15 biliões de cruzeiros para 1938 e 18 biliões para 1940. O novo "Anuário Estatístico" editado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística registra, para 1941, um valor global da produção industrial de 22.513 milhões de cruzeiros, sendo o valor da produção vegetal ("principais culturas agrícolas") avaliado em 8.682 milhões de cruzeiros (3).

A divergência verificada nestes algarismos demonstra o quanto é difícil basear a estimativa da renda nacional na produção agro-pecuária e industrial (a mineral inclusive). E ainda que os dados fossem exatos e completos, o total não equivaleria à renda nacional, porque esta abrange também os serviços diretos (das profissões liberais, etc.) e não apenas os bens produzidos.

O cálculo da renda nacional baseia-se na estimativa da produção nacional feita pelo Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho (S.E.P.T.) para o ano de 1942. O método adotado é uma adaptação do esquema clássico de Lord Stamp e seus resultados podem ser assim resumidos (4):

(1) Ministério das Relações Exteriores, "Brasil 1939-1940" (Rio de Janeiro, 1940), págs. 550-552.

(2) Ministério das Relações Exteriores, "Brasil 1940-41" (Rio de Janeiro, 1941) pág. 313.

(3) I.B.G.E., "Anuário Estatístico do Brasil. Ano VI — 1941-45" (Rio de Janeiro 1946), págs. 99 e 106.

(4) Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho, "Relatório Anual 1944" (Rio de Janeiro 1945), pág. 104.

	Milhões de Cr\$
Produção industrial .....	27.000
" animal .....	5.800
" vegetal .....	18.000
" mineral .....	1.100
 Produção total .....	 51.900,0
Impôsto de consumo .....	1.253,6
Importação de bens de consumo .....	3.045,7
Custo suplementar da importação (40%)	1.218,3
 Total .....	 57.417,6
estoque (20%) .....	9.937,7
 Menos: Exportação .....	 9.984,4
" Conservação das instalações e	
 Saldo .....	 39.937,7

O esquema de Stamp e sua aplicação ao Brasil foram objeto de viva discussão entre dois eminentes economistas, o Sr. Roberto Simonsen e o Prof. Eugênio Gudin (5). Assim, limitar-nos-emos a chamar a atenção para um único ponto — as depreciações. Ao avaliar a renda nacional da Inglaterra em 1907, Stamp deduziu apenas 11% para a conservação da maquinaria e do estoque de mercadorias de consumo. Nas modernas avaliações da renda do país — o processo de Stamp há muito foi abandonado na própria Inglaterra — as depreciações referentes a 1938 figuram com 8% e, com relação aos anos de guerra, com 5-7% da renda bruta (*gross national product at market value* (6)). Na estimativa do S.E.P.T., 20% da renda bruta são reservados àquele fim. Uma das diferenças entre o esquema original de Stamp e o adotado pelo S.E.P.T. é que este não faz ajustamentos para os serviços pessoais e domésticos que, à época, representavam na Inglaterra quase 20% da renda líquida, mas que, hoje, em todos os países é muito menor.

Antes da guerra várias foram as estimativas feitas no estrangeiro relativamente à renda nacional do Brasil, e de modo geral foram sempre mais elevadas que as elaboradas no próprio país. Infelizmente as fontes originais e os métodos nelas aplicados nem sempre se podem discernir

(5) Roberto Simonsen, "O Planejamento da Economia Brasileira" (São Paulo, junho de 1945), págs. 23-24; — Eugênio Gudin, "Carta à Comissão de Planejamento" (Rio de Janeiro, agosto de 1945), págs. 11-17 e anexo.

(6) "National Income and Expenditure of the United Kingdom", 1938-1945", British Government White Paper (Cmd. 6.784. Londres 1946). — Cf. Federal Reserve Bulletin (Washington, julho 1946), pág. 723.

claramente. Colin Clark, por exemplo, um dos mais famosos especialistas internacionais, apresenta cifras muito confusas sobre o Brasil. Baseando-se em uma nota do "International Labour Review" (7), ele supõe que a renda nacional brasileira "per capita" — ele queria dizer "por biliões de dólares. O Prof. Paul Hugon, da Universidade de São Paulo, cujo poder aquisitivo era igual a 435 dólares nos Estados Unidos (8) — estimativa muito superior às estatísticas de salários do Brasil à época. Outra cifra citada pelo mesmo autor parece, entretanto, mais próxima da realidade: em 1927 e 1928 a renda nacional do Brasil teria sido, em média anual, de 1.467 milhões de dólares (9), que naquela época equivaliam a 12,7 biliões de mil réis. Uma estimativa do S.E.P.T. para o ano de 1926 chega a 10,1 biliões (10). Um gráfico organizado pelo estatístico norte-americano Snyder (11) atribui ao Brasil, em 1929, uma renda de cerca de dois biliões de dólares. O Prof. Paul Hugon, da Universidade de São Paulo, em seu livro "O Impôsto", cita uma estimativa norte-americana recente, segundo a qual essa renda era, em 1943, de 4.750 milhões de dólares (12).

Uma estimativa bem interessante, quanto bastante discutível, foi feita em 1943 — como uma espécie de previsão para o mesmo ano — pelo diretor da General Motors do Brasil, Sr. L. J. Kelly (13), aplicando ele um esquema semelhante ao usado na estatística oficial dos Estados Unidos, isto é, com base não no valor da produção mas sim na "renda paga" sob forma de salários, dividendos, juros, etc. Errôneamente considera o autor assalariada a grande massa de agricultores brasileiros e confunde sua renda com a dos operários industriais, incluindo-os todos sob a rubrica "Wages and salaries". Sua tabela tem a seguinte composição:

(7) "International Labour Review" 1930, Parte II, pág. 649.

(8) Colin Clark, "Time Condition of Economic Progress" (Londres, 1940) págs. 49, 52 e 54.

(9) Ibidem, pág. 36.

(10) S.E.P.T., *op. cit.*, págs. 102-104.

(11) Carl Snyder, "Capitalism, the Creator" (Nova York, 1940), pág. 35.

(12) Paul Hugon, "O Impôsto" (São Paulo 1945) pág. 219.

(13) British Chamber of Commerce, São Paulo, Information Circular n. 15.

	Em milhares de dólares	% do total
Salários .....	2.101.020	48
Pequeno comércio varejista .....	744.110	17
Dividendos .....	612.790	14
Juros .....	306.400	7
Aluguéis e licenças .....	87.540	2
Outros .....	525.240	12
Total .....	4.377.100	100

Calculando o dólar a 20 cruzeiros, como se fazia então, a renda nacional para 1943 teria sido, pois, de 87,5 biliões de cruzeiros — mais do dobro do que o S.E.P.T. e outros órgãos brasileiros calcularam para 1942. Segundo o Banco do Brasil, todas as estimativas concordavam em que "o valor da produção nacional oscila, nos últimos anos, entre 40 e 45 biliões de cruzeiros" (14).

## II. A renda consumida

A relação de estimativas atrás reproduzida é muito incompleta mas poderíamos facilmente aumentá-la; e certamente ainda haverá outras, que ignoramos. Diante de tal abundância de excelentes trabalhos, talvez pareça supérfluo elaborar mais uma estimativa. Se não o tentamos é porque, a nosso ver, não existem dados que permitam uma avaliação segura e rápida nem da renda produzida, nem da renda paga; e a utilidade prática das melhores estatísticas diminui consideravelmente quando se examinam os resultados com intervalos de dois ou mais anos.

O único método — presentemente aplicado no Brasil — que permite obviar a este inconveniente é o cálculo da renda consumida, baseada no impôsto de vendas e consignações, o qual também já foi várias vezes utilizado, principalmente pela Comissão de Defesa da Economia Nacional (15). Todavia, a hipótese por esta formulada, de que o valor global das mercadorias tributadas corresponde ao triplo do valor da produção nacional "se considerarmos razoavelmente... que a riqueza produzida tenha sofrido em sua circulação, por três vezes, em média, a incidência do impôsto de vendas e consignações" — conduz a uma sub-estimativa da renda nacio-

(14) Banco do Brasil, "Relatório de 1943 (Rio de Janeiro 1944)", págs. 24-25.

(15) Boletim do Conselho Federal do Comércio Exterior. Ano V, n.º 10, 9 de março de 1942. — Cf. o antigo do autor "A Renda nacional", in Revista do Serviço Público, fevereiro de 1943, págs. 36-37.

nal. Não obstante, os cálculos da Comissão de Defesa da Economia Nacional constituem obra de pioneiro neste terreno, e, com os ajustamentos necessários, abrem caminho, de fato, e com um alto grau de probabilidade, à avaliação da renda nacional do país.

O esquema que com êste fim elaborou o autor deste artigo sem dúvida é sucinto e suscetível de numerosas diferenciações e melhoramentos. Contudo, acreditamos que forneça uma indicação não apenas para o ritmo das alterações, senão também para a ordem de grandeza da renda nacional consumida. Num período de grande elevação de preços, por mais exatos que sejam, os algarismos relativos ao valor monetário da renda são pouco expressivos. É necessário compará-los com o movimento dos preços, mas, infelizmente, a falta de uma estatística do custo da vida válida para todo o país não permite fazer um cálculo preciso sobre a evolução do consumo real. E apenas para demonstrar o método é que

acrescentaremos ao quadro que reúne os principais elementos da renda consumida — calculados em milhões de cruzeiros — um segundo quadro, que compara o consumo real, global e "per capita", em 1945, com o do ano de 1940, admitindo a hipótese de que durante este período os preços tenham duplicado e a população aumentado de 10%.

As notas que se seguem explicam a significação de cada item do quadro principal, o método de avaliação e as fontes onde colhemos a documentação apresentada. Desejamos salientar que a aplicação de nosso esquema não teria sido possível sem os eficientes serviços estatísticos do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, sem o vasto equipamento técnico do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (I.S.S.B.) e sem a preciosa colaboração de seus economistas, particularmente dos Srs. Pompeu Accioly e Virgílio Gualberto.

#### ESTIMATIVA DA RENDA NACIONAL (CONSUMIDA) EM BILHÕES DE CRUZEIROS

CATEGORIAS DE CONSUMO	BASE DO CÁLCULO	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Artigos tributados pelo imp. de vendas e consignações.....	Vendas no varejo = 45% das vendas tributadas.....	28,4	34,3	40,6	52,5	61,7	75,5
Consumo da própria produção.....	5 milhões de produtores Cr. 1.500 em 1940 por produtor.....	7,5	8,2	9,4	11,2	13,9	16,1
Habitações.....	15% do consumo total em 1940.....	6,7	7,7	8,2	8,4	8,7	9,1
Serviços pessoais.....	5 5% do consumo total em 1940.....	2,2	2,4	2,6	2,9	3,2	3,5
<b>TOTAL</b> .....	Exportação menos importação.....	44,8	52,6	60,8	75,0	87,6	104,2
Menos: Saldo do comércio exterior.....	—	—	1,2	2,8	2,6	2,7	3,6
<b>RENDA BRUTA</b> .....	—	44,8	51,4	58,0	72,4	84,8	100,6
Menos: Depreciações.....	12% da renda bruta.....	5,4	6,2	7,0	8,7	10,2	12,1
<b>RENDA LÍQUIDA</b> .....	—	39,4	45,2	51,0	63,7	74,6	88,5
Acréscimo s/ o ano anterior.....	—	—	14,7%	12,8%	24,9%	17,1%	18,6%

#### EVOLUÇÃO DO CONSUMO REAL

Base: ano de 1940

##### Definições:

$$\text{Consumo real} = \frac{\text{Valor do consumo}}{\text{Preços}}$$

$$\text{Consumo real} = \frac{\text{Consumo real}}{\text{População}}$$

Hipótese: Aumento dos preços de 1940 a 1945 = 100%.

Movimento	1940-1945	Média anual
Aumento do valor do consumo ..	125%	25%
" dos preços .....	100%	20%
" do consumo real (225% de 1940) ....	12,5%	2,5%
200%		
" da população .....	10,0%	2,0%
" do consumo real "per capita" (112,5%) ....	2,3%	0,5%
110%		

#### NOTAS EXPLICATIVAS

*Conceito de Renda Nacional (Consumida).* A renda nacional pode ser determinada segundo três critérios:

- 1.º — Como o valor total dos bens e serviços produzidos (Renda Produzida);
- 2.º — Como o total dos pagamentos feitos aos indivíduos em recompensa de suas atividades (Renda Paga);
- 3.º — Como o valor total dos bens e serviços consumidos (Renda Consumida).

Os resultados obtidos segundo as três definições não serão idênticos, mas existem entre êles relações que podem ser assim definidas:

Renda Produzida menos economias das pessoas jurídicas = Renda Paga.

Renda Paga menos economias das pessoas físicas = Renda Consumida.

A escolha entre os três conceitos de renda nacional depende principalmente das fontes disponíveis para a estimativa.

O cálculo da renda produzida — o conceito mais amplo — oferece, não sómente no Brasil, mas em todos os países, as maiores dificuldades, por isso que o valor da produção — não nas fontes produtoras, mas valorizado pelo comércio para a utilização dos consumidores — não é, em parte alguma, completa e exatamente conhecido.

O cálculo da renda paga, de todos os conceitos é talvez o que dá resultados mais exatos. É utilizado nas estatísticas ("income payments to individuals") do "Department of Commerce" dos Estados Unidos e de diversos outros países, mas as fontes estatísticas disponíveis no Brasil não permitem ainda basear sobre ela (a Renda Paga) uma estimativa.

O cálculo da Renda Consumida, pelo contrário, pode ser tentado no Brasil com maior segurança que na maior parte dos países estrangeiros, graças ao impôsto de vendas e consignações, que compreende a quase totalidade dos bens móveis negociados no país.

Eis por que a nossa estimativa visa a Renda Consumida.

Inicialmente, cumpre notar que o consumo de bens tributados não representa a totalidade da Renda Consumida. Esta se compõe de quatro grandes categorias de consumo:

- 1.º — artigos tributados pelo impôsto de vendas e consignações;

- 2.º — consumo dos próprios produtores;
- 3.º — habitações;
- 4.º — serviços pessoais.

*Artigos tributados pelo impôsto de vendas e consignações.* Nossa estimativa é baseada sobre a arrecadação do impôsto de vendas e consignações em todos os Estados e no Distrito Federal (inclusive da parte que toca ao Governo Federal) e nas taxas em vigor desde 1940 (Fonte: Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda).

Como as taxas são, em todas as unidades federativas, fixadas "ad valorem" e uniformes dentro do mesmo Estado, e com as isenções — até a Constituição de Setembro de 1946, que isentou a primeira operação do pequeno produtor — eram ínfimas, o valor total dos bens negociados pode ser estimado com grande aproximação.

Quanto às taxas, fez-se mister proceder a alguns ajustamentos, particularmente para o Estado do Amazonas. Neste, a taxa é de 4% na entrada do armazém e de 8% na saída do mesmo, ou seja, uma taxa média de 6%. Tendo em conta que esta taxa virtualmente só é cobrada uma vez — e não três vezes, em média, como na maioria dos outros Estados — o valor das vendas foi calculado na base de uma taxação de 2%.

O valor das vendas tributadas não é idêntico ao dos artigos consumidos. A hipótese geralmente admitida é a de que toda mercadoria está sujeita três vezes à tributação pelo impôsto de vendas e consignações. Uma vez na fonte produtora; outra no comércio atacadista; e uma terceira no comércio varejista.

No entanto, seria errôneo dividir simplesmente por três o valor das vendas tributadas, para obter o valor das mercadorias consumidas.

O valor das mercadorias no comércio por atacado é naturalmente mais elevado que na fonte produtora, e o valor dos mesmos artigos no varêjo, mais elevado que no comércio atacadista.

Os estudos sobre preços realizados pelo I. S. S. B. e informações diretas por nós obtidas levaram-nos à conclusão de que, em média, os preços no comércio por atacado são 40% superiores aos da fonte produtora; e os preços no varêjo 40% superiores aos no atacado.

Podemos, por conseguinte, estabelecer o esquema seguinte:

Valor na fonte de produção .....	100
Acréscimo (custo e lucro) .....	40%
Valor no comércio atacadista .....	140
Acréscimo (custo e lucro) .....	40%
	196
Valor total tributado .....	436

O item que figura na renda consumida é, evidentemente, o valor no comércio varejista. A relação entre este valor e o valor total tributado

196  
— no nosso esquema — indica a per-  
436

centagem do valor tributado que representa a parte da renda aplicada em artigos tributados.

Temos, pois, que tomar 45% (=  $\frac{436}{196}$ ) do valor total das vendas tributadas.

*Consumo dos próprios produtores.* Os artigos tributados pelo impôsto de vendas e consignações, se bem que constituam a quase totalidade dos produtos negociados no Brasil, não representa o total do consumo de bens. Uma parte importante da produção nacional, notadamente de gêneros alimentícios, é consumida diretamente pelo produtor sem passar ao mercado, não estando, por conseguinte, sujeita à tributação.

O valor destes produtos é difícil de determinar, mesmo aproximadamente. Todavia, pode-se estimá-lo com o seguinte raciocínio:

É provável que pelo menos metade dos produtores agrícolas, isto é, pessoas ativas na economia agro-pecuária, se alimentem da própria produção. Tendo o Censo de 1940 indicado cerca de 9 milhões de produtores agrícolas, admitimos, então, que 5 milhões de produtores (exclusivo os membros da família) pertencem a essa categoria de consumidores-produtores. Não ajustamos a cifra acima referida para os anos subsequentes, por isso que o acréscimo natural da população da categoria em apreço é provavelmente compensada pelo êxodo rural e pela intensificação do comércio nas zonas rurais.

Estes 5 milhões de produtores pertencem, na sua maioria, às classes mais pobres da população rural e sua renda era, em 1940 — ano de base do nosso cálculo —, no máximo igual ao salário mais baixo dos trabalhadores industriais do in-

terior. Dito salário era, em média, de Cr\$ 190,00 por mês, ou sejam Cr\$ 2.280,00 por ano.

Ora, nas classes mais pobres, sobretudo do interior, a alimentação absorve cerca de dois terços da renda. Pode-se, consequentemente, supor que o consumo de gêneros alimentícios dos agricultores que se alimentam essencialmente de sua própria produção representava um valor de.... Cr\$ 1.500,00 *per capita*. (Cumpre notar, neste particular, que o valor dos produtos consumidos pelos próprios produtores deve ser calculado na base dos preços do comércio varejista e não dos preços na fonte de produção).

Temos, portanto, para o ano de 1940, um valor de consumo de: 5 milhões  $\times$  1.500 cruzeiros = = 7,5 bilhões de cruzeiros.

O acréscimo deste valor nos anos seguintes foi estimado na base do aumento de preços dos gêneros alimentícios, para o que nos servimos dos dados estatísticos do I.S.S.B. para os treze principais artigos de primeira necessidade.

*Habitações.* As despesas com a habitação são muito diferentes de uma região para outra do país. Relativamente à massa da população rural, é impossível determiná-la exatamente.

Entretanto, pode supor-se que em relação ao total das populações do Brasil a habitação absorvia, em 1940, cerca de 15% da renda consumida.

O acréscimo das despesas com a habitação foi estimado, para os anos de 1941 e 1942, de acordo com o índice do aluguel da estatística do custo da vida no Distrito Federal. Em vista da fixação dos aluguéis em 1942, este índice estacionou nos anos de 1943 a 1945.

Ora, o acréscimo natural da população, o vulto das construções nas capitais e no interior, bem como o ônus das "luvas", fazem supor que a despesa total com a habitação tenha experimentado um pequeno aumento a partir de 1942.

As cifras arredondadas em nossa estimativa representam em relação a 1943, 1944 e 1945 uma progressão, respectivamente, de 2,2%, 3,6% e 4,6% sobre o ano anterior.

*Serviços pessoais.* A grande maioria dos serviços de transporte, energia elétrica, etc., está incluída na produção e distribuição de bens e seus preços, e, constituindo um elemento do

custo, estão compreendidos nos preços das mercadorias.

Sem embargo, uma parte destes serviços e alguns outros — despesas com médico, com educação, diversões, etc. — têm um caráter pessoal e devem ser avaliados separadamente.

Seu total, em 1940, provavelmente não ultrapassa 5% da renda consumida.

Como uma grande parte destes serviços está sujeita a tarifas estabelecidas pelas autoridades públicas e a um controle relativamente rigoroso, o acréscimo de custo para esta categoria de consumo é, sem dúvida, menos acentuado que o dos bens mercantis. Nossa estimativa está baseada na hipótese duma progressão de aproximadamente 10% sobre a despesa do ano anterior.

Esta estimativa é evidentemente muito sumária, mas para o total da renda consumida as variações desta rubrica são de importância mínima.

*Total da renda consumida.* O total, resultando da adição das quatro grandes categorias tratadas acima, necessita de um ajustamento, segundo o movimento do comércio exterior.

A partir de 1941, a balança do comércio exterior do Brasil acusa um grande excedente das exportações.

Conquanto este saldo positivo represente para o país uma importante economia — que se exprime no acréscimo das reservas de ouro e divisas — ele constitui a parte não consumida da produção e deve, por conseguinte, ser excluído da renda consumida.

Deduzindo este saldo do total dos outros itens obtemos a renda bruta, que compreende virtualmente todas as despesas feitas pela população do Brasil na aquisição de bens — duráveis e não duráveis — e de serviços durante o período de um ano.

Nesse total, porém, não foi levado em conta o fato de ser uma parte das despesas destinadas à manutenção de instalações — bens de produção bens duráveis de consumo, em particular casas — e à conservação dos estoques. Em resumo: a compensar e evitar as depreciações.

As "depreciações", como abreviadamente se diz, constituem as despesas necessárias a que as instalações, etc., no fim do ano se encontrem no mesmo estado em que estavam no começo; o termo exclui, pois, os investimentos destinados ao incremento ou melhoramento dos bens respectivos.

Na Grã-Bretanha de pré-guerra, como já dissemos, as depreciações eram avaliadas em cerca de 8% da renda nacional. As estatísticas relativas à Alemanha revelam uma relação de 9-10% (16). Nos Estados Unidos, as depreciações correspondiam, nos últimos anos da guerra, também a 9-10% e, durante o conflito, a 5-7% da renda nacional (17).

Não nos parece realista a suposição de que no Brasil a percentagem é três ou quatro vezes mais elevada que a de países altamente industrializados. Em tempos normais 10% da renda bruta a título de depreciações deveriam corresponder à realidade. Mas porque durante a guerra, por falta de importações, o equipamento técnico ficou sobrecarregado e as operações se tornaram muito onerosas, em nossa estimativa fizemos uma dedução de 12% da renda bruta — o que representa 13,6% da renda líquida.

E deduzindo da renda bruta as depreciações, obtemos a renda consumida líquida do país.

(16) Colin Clark, *op. cit.*, pág. 403.

(17) Federal Reserve Bulletin, Washington, Junho 1946, pág. 667.

# O governo nacional na Inglaterra

GUSTAVO LESSA

O Dr. Gustavo Lessa, um dos escritores brasileiros mais profundamente versados na moderna Administração Pública norte-americana, volta-se agora para os problemas da Grã-Bretanha, onde estagiou recentemente, graças a uma bolsa do Conselho Britânico.

O presente artigo constitui o primeiro de dois capítulos introdutórios a um livro a ser publicado, sobre a assistência social à infância na Inglaterra.

Convicto de que, para serem bem compreendidos os problemas de organização e administração dos serviços de proteção à infância, uma preliminar indispensável é o conhecimento das linhas gerais da estrutura política e administrativa do país, o autor apresenta aqui um resumo das noções que adquiriu a respeito, realizando um substancioso estudo das instituições britânicas e seu desenvolvimento natural, dentro do curso da evolução política e social daquela grande democracia. (N.R.).

A INGLATERRA, A GRÃ-BRETANHA, O REINO UNIDO, A COMUNIDADE BRITÂNICA, O IMPÉRIO BRITÂNICO

DENTRO do Império Britânico, a Grã-Bretanha constitui a unidade territorial e política central. Ela é composta, como todos sabem, da Inglaterra, da Escóssia e do diminuto País de Gales, todos os três, não só colocados sob o mesmo Rei, mas governados pelo mesmo Parlamento e pelo mesmo Ministério. Além disto, os três formam uma continuidade territorial, uma ilha, cujos habitantes elegem a quase totalidade dos membros da casa mais importante do Parlamento (sendo o resto, em número muito diminuto, eleito pelos habitantes do norte da Irlanda).

A Escóssia tem, entretanto, uma administração bastante descentralizada, pois, além de haver um Ministro especial para ela, vários dos serviços

públicos escossezes, como, por exemplo, os de educação e saúde, são superintendidos por departamentos instalados na sua capital Edimburgo, e não em Londres. A autonomia da Escóssia em relação ao governo nacional é, em certos pontos de vista menor, e, em outros, maior do que a de um estado brasileiro relativamente ao governo federal, quando estava vigente a Constituição de 1891.

(No estudo que fizemos da organização dos serviços de proteção da maternidade e da infância, não incluimos a Escóssia, no intuito de que o tempo disponível fôsse consagrado a uma investigação mais minuciosa da organização inglesa).

A área total da Grã-Bretanha é de 229,868 quilômetros quadrados, e o cálculo da sua população em 1941 era de 46.467.000 habitantes. Como, porém, o presente estudo se limitou à Inglaterra, cumple indicar aqui a sua área e a sua população (incluindo Gales): 151.106 quilômetros quadrados e 41.460.000 habitantes. Assim, pois, sendo, em tamanho, igual a menos de um terço de Minas Gerais, ela tem uma população sextupla da população mineira.

O chamado Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda sofreu em 1922 uma grande modificação, por ter sido criado então o Estado Livre Irlandês. Os condados do norte da Irlanda, cujos habitantes seguem em geral a religião protestante, não quizeram unir o seu destino ao da nação irlandesa, e permaneceram dentro do Reino Unido, mas formando uma unidade dotada de grande autonomia.

Quanto ao Império Britânico, ele consta de territórios espalhados por todas as partes do mundo, com uma população de cerca de 500 milhões de habitantes, e uma área de cerca de 36 milhões de quilômetros quadrados. Os povos que se acham nesses territórios são de raças muito diversas e se acham num estado muito variado

de desenvolvimento e de civilização. A sua autonomia relativamente ao governo da metrópole percorre uma gama variadíssima, indo desde algumas colônias da África e de outras partes do mundo quase inteiramente dependentes daquele governo, passando pela Índia e por outros territórios em marcha visível para um governo próprio, até chegar às nações que formam, com a Grã-Bretanha, a chamada Comunidade Britânica, "The British Commonwealth". Estas nações, que hoje são praticamente independentes, compreendem: o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia, a União Sul Africana e o Estado Livre da Irlanda. Esta última, hoje chamada Eire, apenas nominalmente faz parte da Comunidade Britânica, pois chega a seguir uma política exterior diversa da seguida pelas outras, e, na realidade, está mais distante dos objetivos internacionais dessa Comunidade do que, por exemplo, os... Estados Unidos. As outras quatro nações se acham presas à Grã-Bretanha por laços de interesses comuns, de afetos e de tradições, entre os quais o devotamento ao Rei não apresenta pequeno papel. Quando há decisões importantes a tomar no campo internacional, realizam-se consultas prévias entre as mesmas e a Grã-Bretanha. Mas de há muito elas têm um governo próprio e autônomo, e desde a memorável declaração conjunta de 1926, confirmada pelo Estatuto de Westminster em 1931, atingiram a um estágio de plena igualdade de soberania com a Grã-Bretanha. Tanto é assim que, na última guerra, o parlamento da União Sul Africana só consentiu na participação do seu país depois de longas discussões, e ainda assim, por uma pequena maioria.

As autoridades que nessas nações da Comunidade são nomeadas pelo governo da Grã-Bretanha têm hoje funções meramente de representação. Dentro em pouco a situação na Índia será a mesma, cumprindo assim, lealmente, o governo laborista a promessa feita pelo governo de coligação.

#### *Relação entre o rei, o Parlamento e os Ministros.*

Na Grã-Bretanha, protótipo das monarquias constitucionais, é sabido que "O Rei reina e não governa". O Parlamento arrancou à Corôa a supremacia legislativa numa luta multisecular, que desde 1689 se veio processando incruentamente. Alguns observadores poderiam ser tentados a negar

essa supremacia alegando que a iniciativa dos projetos de leis importantes está hoje cada vez mais nas mãos do Poder Executivo. Poderiam acrescentar que, devido à imensa complexidade da vida administrativa nacional, o Parlamento vem delegando àquele Poder a tarefa de legislar subsidiariamente, isto é, de expedir Ordens e regulamentos, referentes a múltiplos assuntos. Cumprre, porém, ponderar o seguinte.

Em primeiro lugar, o Poder Executivo é exercido de fato pelos Ministros, e êstes são responsáveis perante a Casa dos Comuns que, a qualquer instante, pode retirar-lhes a confiança, individual ou coletivamente, e assim obrigá-los, ou a se demitirem ou a provocarem o julgamento do país, mediante a dissolução e novas eleições gerais. Na Inglaterra, afirmam alguns comentadores indígenas que essa preciosa arma da dissolução, colocada nas mãos do Poder Executivo, contribuiu salutamente para afastar os representantes do povo britânico do divertimento de derrubar freqüentemente ministérios, tão popular em outros países de regimen parlamentar, que não a possuem. Usada como é na Grã-Bretanha, tôdas as vezes que surgem as crises de confiança entre o Legislativo e o Executivo, não serve para golpes de fôrça e, pelo contrário, significa um apelo democrático ao povo para decidir no litígio profundo entre os dois poderes. Mas o Executivo não pode fiar-se demasiadamente no receio da dissolução aninhado no peito dos Comuns, porque o mandato máximo de cada legislatura foi fixado em cinco anos. Assim, os representantes sabem que, se as suas condescendências para com o Executivo estiverem excedendo os limites considerados razoáveis pela opinião pública, esta se fará ouvir retumbantemente nas próximas eleições gerais regulares.

Em segundo lugar, são simplesmente admiráveis os cuidados tradicionalmente postos no preparo dos projetos de leis importantes, de efeitos permanentes. Depois de ter sido longamente auscultada a opinião profissional em associações, em congressos técnicos, na imprensa, em inquéritos especiais, o governo prepara uma mensagem ao Parlamento, comumente chamada "White Paper", na qual vêm condensadas e justificadas as medidas principais que irão mais tarde constar do projeto. Os debates iniciados na Casa dos Comuns e na dos Lords, sobre essa mensagem,

ressôam em todo o país. Passam-se meses antes que o governo se julgue habilitado a consubstanciar em um projeto de lei as suas idéias próprias, com as modificações indicadas pela discussão da mensagem.

O autor, durante a sua estada no país, teve ocasião de presenciar alguns exemplos memoráveis da seriedade com que a tarefa legislativa é lá encarada. A mensagem-anteprojeto relativa à reforma educacional foi enviada ao Parlamento em julho de 1943. É preciso notar que as leis anteriores eram respectivamente de 1921, de 1902 e de 1870. Assim durante o longo período decorrido de 1921 a 1943 houve bastante tempo para a experimentação. Vários indivíduos e vários grupos e associações educacionais vinham estudando o assunto e pugnando por inovações na estrutura existente. Recebida a mensagem do Executivo, as duas casas do Parlamento travaram sobre os pontos nela enumerados uma aprofundada discussão. A imprensa técnica e leiga, as associações, colaboraram com sugestões e críticas. O Ministro Butler só se sentiu autorizado a apresentar o projeto em dezembro de 1943, e este só foi convertido em lei no ano seguinte, após novas e prolongadas discussões parlamentares.

Sobre o assunto dos seguros sociais, o governo Churchill incumbiu de estudar a reforma na legislação vigente ao competente homem público que é o Sr. William Beveridge, o qual teve à sua disposição numeroso grupo de funcionários especializados. O seu relatório foi apresentado ao governo em novembro de 1942, e teve depois uma divulgação e uma discussão mundiais. A mensagem ante-projeto foi apresentada em setembro de 1944 pelo Ministério Churchill. Este, porém, durante o resto da sua gestão, não se sentiu apto a apresentar o projeto. Com a ascensão ao poder do partido trabalhista, houve oportunidade para serem planejados empreendimentos mais amplos, e a mensagem se renovou em janeiro de 1946.

Outro não é o histórico de outras diversas leis importantes na Inglaterra. É nessa fonte que se tem inspirado o Congresso dos Estados Unidos. O autor já teve ocasião de referir alhures as laboriosas campanhas que lá precederam a criação do Children's Bureau, a promulgação da lei de proteção à maternidade e à infância, e de outras

leis sociais. É óbvio que leis assim elaboradas se destinam a uma vida mais longa e mais frutífera.

Já relativamente aos projetos de leis anuais orçamentárias, os trâmites são mais curtos, e as possibilidades de influência da opinião pública e mesmo da participação dos representantes do povo vão sendo limitadas pelos hábitos parlamentares. Há um crescente descontentamento na Grã-Bretanha a este respeito, e é bem provável que o processo de elaboração orçamentária não demore a sofrer lá alterações substanciais.

Em terceiro lugar, vejamos a questão da legislação suplementar. É preciso notar que esta deriva de uma delegação de poderes feita pelo Parlamento, o qual pode, em cada caso, concedê-la ou não, e, em cada caso, pode posteriormente cassar a concessão, anulando as Ordens ou Regulamentos baixados pelo Executivo. Embora a expedição das Ordens fique nominalmente a cargo do Conselho Privado do Rei, na prática elas são preparadas pelos Ministérios.

Cumpre notar que a delegação legislativa na Inglaterra, raramente, se jamais, chega ao ponto que atingiu no Brasil. Basta ler as leis britânicas sobre educação, saúde e proteção à infância, para ver que as questões essenciais não foram deixadas ao arbítrio do Executivo.

Quanto ao papel, na elaboração legislativa, da Casa dos Lords, composta sobretudo de membros hereditários, é inegável que se tornou bastante secundário desde a reforma parlamentar de 1911, quando lhe foi retirada a faculdade de obstruir permanentemente os projetos de lei aprovados pela Casa dos Comuns. Esta, devido ao processo eleitoral da seleção dos seus membros, é a única representante autorizada das aspirações do povo, e por isso, a sua vontade é decisiva na conduta do governo. Contudo, a Casa dos Lords trás uma contribuição não desprezível aos debates dos problemas públicos mais importantes, pelo fato de se haver tornado praxe a inclusão nela de alguns dos vultos mais representativos nas várias atividades profissionais: notáveis cientistas, médicos, juristas, industriais, etc.

Se o poder legislativo cabe ao Parlamento, e o executivo aos Ministros, qu' eresta ao Rei? Um número formidável de atos é lavrado em seu nome, mas isso é apenas uma ficção, porque tais atos derivam da iniciativa parlamentar ou ministerial. É verdade que, se a Casa dos Comuns

repudia a política ministerial, o Rei tem a prerrogativa de convocar o político que será o novo Primeiro Ministro e escolherá os seus companheiros de pastas. Mas, na escolha régia dêsse líder, é acatado o sentimento do partido que venceu na réfrega eleitoral: seja êle o conservador, o liberal ou o laborista. É reconhecido, porém, que o Rei, devido às possibilidades de adquirir um conhecimento amadurecido das pessoas e dos problemas do país, pode chegar a exercer uma influência consultiva notável, se dispuser da capacidade necessária. Seja como fôr, o partido laborista, que tem um programa de reformas sociais avançadas, não julga que os poderes régios sejam um obstáculo às mesmas, e não inscreveu no mesmo programa a abolição da realeza.

Voltando agora ao problema das relações entre o Legislativo e o Executivo. Aquêle não lègisa sómente. Fiscaliza também tôdas as atividades do Executivo. Tudo de anormal que se passa no Império Britânico tem uma resonância no Palácio de Westminster. Uma epidemia na Índia, uma crise econômica na Jamaica, uma prisão ilegal num condado inglês, suscitam no Parlamento pedidos de esclarecimentos. Além das interpelações e debates sôbre os problemas mais importantes, diariamente de 150 a 200 perguntas dos representantes do país são endereçadas por escrito aos diferentes ministérios. As respostas são nestes preparadas com extremo cuidado e depois lidas em plenário pelos Ministros, ou, se não há tempo, simplesmente inseridas no diário parlamentar. Quando o caso é de mais relevo ou exige mais explicações, há perguntas e respostas suplementares proferidas verbalmente, as quais se transformam às vezes em verdadeiros debates. Essa barragem diária de perguntas, de um lado obriga os diretores de serviços a uma grande vigilância sôbre o modo por que o público está sendo atendido, e, de outro, leva os Ministros a se manterem em dia com as atividades superintendidas pelas respectivas pastas.

A conclusão a tirar de tudo que ficou dito é a seguinte: na Grã-Bretanha, o Poder Executivo dispõe de uma grande autoridade, mas esta não pode ser exercida como instrumento de opressão ou de repudio à opinião pública, porque a Casa dos Comuns, que é o supremo dispensador dessa autoridade, se conserva em contato constante com o público, e pode, a qualquer momento, obrigar

o gabinete ministerial a mudar de rumo ou se demitir. Vimos como êsse poder é usado cautelosamente na Grã-Bretanha.

A desconfiança da Casa dos Comuns em relação ao Ministério pode ser expressa de diversas maneiras. Mas pode também visar sómente um determinado Ministro. Se êste não obtém a solidariedade dos seus colegas, renunciará sózinho à pasta, que será preenchida por decreto régio, mediante indicação do Primeiro Ministro, o qual consultará os outros chefes do seu partido.

Se o Ministério em conjunto perde a confiança da Casa dos Comuns, abre-se-lhe uma alternativa: ou renunciar logo, ou apelar para o país. Se o pronunciamento popular, expresso na atitude dos novos representantes fôr em favor do Ministério, êste continuará no poder.

No caso de eleições gerais regulares, devidas a ter findado o mandato dos representantes (como a que houve em 1945), o simples fato da maioria ter cabido a um outro partido determina a renúncia do Ministério.

#### A Constituição

Como todos sabem, a supremacia do Parlamento não é sequer embaraçada, na Grã-Bretanha, por uma constituição rígida, cuja reforma escape aos poderes da maioria de uma assembléia legislativa ordinária. Foram os Estados Unidos a primeira nação que adotou uma constituição com tal garantia de estabilidade.

Na Grã-Bretanha, a Constituição não se acha siquer incorporada em um documento único. Ela é composta: a) de certos documentos históricos, emanados do Parlamento, tais como a Magna Carta, datada de 1215, a Declaração dos Diretos, "Bill of Rights", de 1689, etc., b) de um certo número de leis ordinárias promulgadas pelo Parlamento, e que assumem um aspecto constitucional, por dizerem respeito ao sufrágio eleitoral, à organização do governo, etc.; c) de decisões judiciárias interpretando os documentos e leis acima referidos; d) de certos dispositivos do chamado *direito comum*, "common law", o qual é nada mais nada menos do que o conjunto de um infinito número de sentenças judiciárias, que adquiriram força de lei; e) de convenções ou costumes, que não estão em lei alguma e escapam à ação do judiciário, mas são acatados como tradição constitucional.

Fica-se a princípio atônito a ler a enumeração acima nos livros que tratam do governo da Grã-Bretanha. É-se levado a concordar com Tocqueville: "A Constituição britânica? Mas não existe tal coisa...". O fato dessa Constituição não estar incorporada num documento único não é o maior embaraço a admitir a sua existência. Parece difícil reconhecer nas leis ordinárias e nas decisões judiciais o sinal pelo qual elas podem ser ou não classificadas como partes integrantes da Constituição.

Mas se refletirmos que o objetivo mais importante de uma Constituição é subtrair à maioria de uma assembléia ordinária o poder de cercear os direitos individuais e políticos fundamentais, nesse sentido a britânica existe, porque o Parlamento não ousaria anular as leis, decisões e convenções que garantem tais direitos. Em sua essência, a Constituição britânica vive, por assim dizer, no coração do povo, o que resulta numa proteção mais eficaz do que a derivada em muitos países dos embaraços legais à revisão constitucional.

Modificando-se várias vezes através do tempo nas suas partes acessórias, e conservando intacta a sua essência, a Constituição britânica já pôde ser comparada a um organismo vivo, cujos poderes de adaptação e de crescimento foram mantidos livres.

É duvidoso que seja aconselhável a povos de educação política mais limitada conferir poderes constituintes a uma assembléia ordinária. Mas, por outro lado, teria sido salutar que o exemplo britânico tivesse sido presente ao espírito dos nossos legisladores constituintes de 1934 para cá. Assim êles teriam evitado o erro de dar estabilidade constitucional a fórmulas de simples organização administrativa, que em toda parte do mundo se acham ainda em fase experimental.

#### *Curso da Evolução Política e Social*

O progresso político e social na Grã-Bretanha tem seguido uma marcha lenta mas segura. Essa observação já havia sido feita há mais de um século por Mazzini, que viveu longos anos no país e nele retemperou a sua fé liberal. Notava que os passos dados para frente eram cautelosos, mas não havia recuo posterior. A sagacidade do grande político italiano é confirmada por quem atenta na história da luta para despojar a Corôa das suas prerrogativas em favor do Parlamento. O mesmo

se verifica na gradual extensão do sufrágio eleitoral, que só em nosso século se tornou realmente universal. O mesmo o leitor constatará nos capítulos subseqüentes, a propósito de várias campanhas legislativas no campo social. Simbolicamente, podemos dizer que, se uma corrente forte de opinião pugna por que, em determinado assunto, o país caminhe um quilômetro para a frente, e se uma outra corrente reacionária defende o statu-quo, o Parlamento, depois de longas ponderações, decide usualmente que se vá apenas até duzentos metros. Segue-se um novo período de campanha e proselitismo e, daí a alguns anos, o Parlamento decide caminhar até mais outros duzentos metros. Assim muitas vezes, o alvo primitivo dos progressistas só é atingido depois de longas campanhas.

As desvantagens de um tal sistema são facilmente percebidas mesmo pelos espíritos mais superficiais. O progresso é lento demais. Alguns perguntam: "Se a medida é boa, porque não adotá-la logo?"

Mas grandes vantagens existem também, embora menos visíveis à primeira inspeção. Um progresso legislativo muito rápido, conseguido à custa da derrota humilhante de uma forte oposição, se torna menos seguro, pode ser anos depois revogado totalmente quando as forças antagônicas, desgostosas e revoltadas tiverem angariado novos elementos para a luta parlamentar. Pior ainda: a execução da lei é muito mais difícil quando existe um vasto setor da opinião pública a ela antagônico. Essa consideração pesa muito no espírito do legislador britânico, ao qual repugna fazer leis sabendo que serão desrespeitadas.

A ausência dessas vantagens se patenteia na legislação usual em países governados por ditadores ou providos de parlamentos não acostumados ao estudo exaustivo dos problemas nacionais. As leis são aprovadas às vezes quase clandestinamente. Os seus maus aspectos só se tornam visíveis depois de entrarem em execução. Daí violações ou recuos posteriores.

Dizem na Grã-Bretanha que o sistema lá adotado decorre do espírito de "compromise", isto é, transigência ou transação, tão visível em seus legisladores e diplomatas. No fundo desse espírito, talvez esteja um outro fator psicológico, acentuado por Stanley Baldwin no caráter do seu povo. É o que êle chama por uma palavra

diffícil de ser traduzida: "considerateness". Ser "considerate" para com os pontos de vista e sentimentos alheios, isto é, ser atencioso ou ter consideração para com êles, não é uma qualidade peculiar à Grã-Bretanha. Mas parece ser lá mais especialmente cultivada: Daí decorrem o espírito elevado nas discussões e uma positiva esquivança a exigências esmagadoras, nos prérios, parlamentares ou não.

As condições contemporâneas, os efeitos catástroficos da guerra, vão sem dúvida acelerar, no referido país, o curso da evolução social. Mas já agora o caminho está iluminado por uma longa e fértil experiência anterior.

#### O Gabinete e o Ministério

O cargo de Primeiro Ministro tem sido comparado ao de Presidente da República em outros países. Para mostrar o seu poder, basta de fato relembrar que é êle quem leva ao Rei os nomes dos seus colegas no Ministério, e é praticamente o responsável pela sua nomeação. Da mesma forma, se mais tarde surge uma desinteligência entre êle e qualquer Ministro, o Rei não recusará a demissão dêste se êle a propuser. O Primeiro Ministro não a propõe, porém, sem ouvir antes os outros líderes do seu partido.

Tornou-se uma tradição na política britânica que o Primeiro Ministro consulte habitualmente, sobre as decisões importantes do governo, a um número restrito de ministros. Estes é que formam propriamente o Gabinete, "The Cabinet", o qual é muito mais reduzido do que o Ministério total. Este em geral não se reune, mas as reuniões daquele são freqüentes.

A palavra vernácula "Ministério", como a sua correspondente em inglês, "Ministry", tem duas acepções: uma, a de conjunto dos Ministros (acepção em que acabamos de empregá-la), outra a de "unidade administrativa sob a chefia de um Ministro" como, por exemplo, "Ministério do Trabalho", "Ministério da Saúde", etc.

Nesta última acepção, o número de Ministérios na Grã-Bretanha é grande, sobretudo nos tempos de guerra. Isto é devido, de um lado à riqueza do país, de outro, à imensa atividade governamental, expressa em inúmeros serviços de real utilidade pública. O caso dêles é, pois, muito diferente do nosso. O desdobramento do Ministério num país

só deve ser feito quando a expansão dos serviços subordinados é tal que uma orientação única não basta.

Não há necessidade de enumerar aqui todos os Ministérios do Govêrno Britânico, mas, no decurso dêste trabalho, faremos referência aos que nos interessaram mais de perto: da Saúde, do Interior, da Educação. Além dos Ministros que se acham à frente de Ministérios, há alguns sem pasta. O chamado Lord Chancellor não fica à testa de um Ministério, mas tem funções de grande importância, porque, não só lhe cabe presidir à Casa dos Lords enquanto estiver em seu cargo, como preside a alguns tribunais de que se compõe a Suprema Corte, e exerce certas funções supervisoras relativamente ao Judiciário, tal como o de ser responsável pelas nomeações dos magistrados. Mas outros Ministros também desempenham papel de destaque nesse terreno, e são: o do Interior, "Home Secretary", e os dois Procuradores Gerais, sob o título de "Attorney-General" e "Solicitor-General".

A tradição britânica é que os Ministros devem pertencer ou à Casa dos Comuns, ou à dos Lords. Quando o detentor de uma pasta importante é membro de uma dessas Casas e assume o título de "Secretário de Estado", a pasta fica sendo representada na outra por um membro dessa outra, que assume, por indicação do Primeiro Ministro e nomeação do Rei, a dignidade ministerial, com o título de "Parliamentary Under-Secretary", "Sub-Ministro Parlamentar". Isto o diferencia do "Sub-Ministro Permanente", "Permanent Under-Secretary", que, em cada Ministério, é o funcionário da mais alta categoria, dotado de longa experiência e tendo ingressado por concurso rigoroso nos primeiros degraus da carreira administrativa. Em certas pastas, os Ministros não recebem o título de "Secretário de Estado". Em cada uma delas, os seus auxiliares graduados, na hipótese acima aludida, se chamam "Parliamentary Secretary" e "Permanent Secretary".

Na Inglaterra e pode-se dizer em todo o mundo, o critério da seleção dos Ministros ainda é, em geral, o ditado pelas conveniências do partido no poder. Não se procuram, em geral, competências especializadas nos assuntos das pastas. Tal critério não significa, porém, que seja estorvada a ascensão ao poder de políticos de excepcional visão. Esta é averiguada, na Grã-Bretanha,

no campo de vida parlamentar, no longo trato com os grandes problemas nacionais, e, muitas vezes, na experiência da gestão do mesmo ou de outros Ministérios (via de regra, quem já foi uma vez Ministro tem bastante probabilidade de ser de novo convocado quando o seu partido de novo subir ao poder).

Os Ministros são guiados nas suas decisões por funcionários de alta categoria, pertencentes em geral à "classe administrativa" (melhor diríamos em nossa terminologia "carreira administrativa"). Tais funcionários se acham colocados nas posições chaves dos Ministérios. O Serviço Civil, "Civil Service", foi criado na Grã-Bretanha em meados do século passado. Quer isto dizer que, desde então, o preenchimento dos cargos no funcionalismo público começou a obedecer à regra do concurso, e não à do favoritismo. Sabe-se que o exemplo britânico se propagou depois aos Estados Unidos e a outros países.

Mas a posição privilegiada da "carreira administrativa" ficou sendo uma peculiaridade da organização britânica. Os serviços técnicos no governo nacional assumem um papel consultivo em relação aos chefes daquela classe. Em um dos capítulos subsequentes, o autor descreverá a curiosa engrenagem que existe no Ministério da Saúde, entre os serviços médicos e a hierarquia administrativa.

Os funcionários da carreira administrativa, homens ou mulheres, nela ingressam entre a idade de 21 a 24 anos. O concurso é rigoroso, e se baseava sobretudo no conhecimento das humanidades clássicas, da história, da filosofia, do direito, das matemáticas. Nas últimas décadas, a lista de assuntos sujeitos à opção dos candidatos se estendeu muito e hoje abrange também ciências políticas, economia, finanças, ciências naturais, várias línguas e literaturas, etc.

Só conseguem transpor as barreiras do concurso jovens universitárias que fizeram os seus estudos devotadamente e possuem uma viva inteligência. A idéia dos organizadores do sistema é que pessoas assim dotadas poderão na prática adquirir o conhecimento dos assuntos administrativos e, passando de um serviço a outro, habilitar-se, após longos anos, a chegar ao topo da carreira, isto é, a superintender todo um Ministério como "Sub-Ministro Permanente", ou ir para o Tesouro, que

exerce uma ação supervisora, por assim dizer, sobre os demais Ministérios.

A seriedade com que a Comissão do Serviço Civil tem levado a efeito tais concursos permitiu que realmente alguns elementos de grande valor tivessem ingressado na carreira administrativa. Entre as vantagens decorrentes da preeminência dessa carreira está a de que os serviços técnicos não ficam sujeitos à instabilidade derivada das mudanças de Ministros e de seus Assistentes, visto pertencerem êstes ao funcionalismo permanente. Mas há desvantagens. A mais importante delas, segundo nos parece, é que as decisões administrativas não são tomadas pelos que são realmente profissionais no assunto. Em matéria de diretrizes, é sem dúvida indispensável que as vistas, às vezes limitadas, dos técnicos sejam contrastadas por pessoas de cultura geral. Mas a execução das diretrizes deve caber aos que têm a responsabilidade profissional.

Há um visível movimento no serviço civil britânico para alçar os órgãos técnicos à altura em que devem permanecer. A ocasião parece estar madura para essa transformação. O histórico dêsse movimento não cabe no presente trabalho.

#### *Corpos Consultivos*

Introduziu-se na Grã-Bretanha o hábito de estudos e inquéritos feitos por comissões oficiais, que ora têm o prestígio da autorização legislativa e da nomeação régia e se chama "Royal Commissions", ora são constituídas por comitês "interministeriais", com ação, em mais de um Ministério, ora se imitam a um único departamento. Esses corpos consultivos muitas vezes têm uma atividade temporária e se extinguem com a sua execução. Em diversos ministérios, porém, há comitês permanentes, que se reunem periódicamente e aconselham o Ministro na orientação de determinado campo de sua jurisdição. No Ministério da Saúde, por exemplo, há vários dêles. O último formado foi o "Advisory Committee on Mothers and Young Children", que emite opinião sobre os assuntos relacionados com a saúde das mães e das crianças.

De uma maneira geral, há a preocupação de incluir nesses corpos consultivos pessoas representativas de diversos setores econômicos e doutrinários, bem como indivíduos de comprovada expe-

riência no assunto. Além disto, os mesmos órgãos têm a faculdade de chamar a depôr quem acharem conveniente ouvir.

O governo se mantém desta forma em contato salutar com a opinião pública e profissional. Das investigações assim feitas resultam novas orientações, legislativas ou administrativas. Mesmo quando de tais trabalhos não resulta logo uma mudança, não podem ser acoimados de estéreis. Os estudos feitos representam uma massa de informações, que será sempre útil consultar. Quando os inquéritos se voltam para setores que se acham sob a jurisdição de Ministérios daí resulta sempre o benefício de se jorrar, sobre a ação administrativa, luz emanada de uma fonte imparcial, colocada fora do controle burocrático ou partidário.

A arte de governar ficou armada de um magnífico instrumento com os corpos consultivos dotados de amplos poderes de investigação.

#### *A Organização Judiciária*

O princípio democrático de que nenhum indivíduo pode ser privado de um direito senão em virtude de violação da lei, provada perante um tribunal, e de que todos os indivíduos sem exceção se acham obrigados a respeitar a lei, em parte alguma do mundo encontra uma aplicação mais extensa do que na Grã-Bretanha. A tradição da independência, da incorruptibilidade e da imparcialidade dos juízes é uma das mais prezadas no país.

Um dos escritores americanos que melhor conhecem as instituições da Grã-Bretanha, o Professor Frederic Ogg, atribui o prestígio do Judiciário no país a vários motivos. Os princípios sobre que se baseia a aplicação da justiça foram se constituindo através de tempos imemoriais e são reconhecidamente os mais salutares. As regras do processo civil e criminal são elaboradas por comissões compostas de juízes e de advogados de largo tirocínio, e são dotadas de grande flexibilidade, tornando assim a justiça mais expedita e segura. O processo de seleção dos juízes é cauteloso, e a sua independência é favorecida não só pelo fato da sua vitaliciedade como pelos vencimentos bastante elevados que percebem.

Cumpre notar que a expressão legal relativa ao exercício dos juízes o limita a "enquanto bem servirem". Na prática isso importa em uma pode-

rosa garantia de estabilidade, pois o Executivo não assume a responsabilidade de demitir um juiz, sem o pronunciamento expresso das duas Casas do Parlamento. Os juízes de paz podem ser demitidos "à vontade da Corôa", mas também, na prática, a exoneração só ocorre em casos de gravidade indubitável. Entretanto, as suas funções são exercidas gratuitamente.

Na Grã-Bretanha, nenhum tribunal pode declarar uma lei inconstitucional. Aqui se afirma mais uma vez a supremacia do Parlamento. Os tribunais podem, porém, interpretar as leis e naturalmente essa interpretação não incide só sobre os textos ambíguos, mas também sobre as lacunas deixadas pelo legislador. Alguns críticos da ordem social na Inglaterra, como o professor Laski, acham que lá, como nos Estados Unidos, os juízes às vezes se inspiram em preconceitos de classe, ao interpretarem a lei. O autor não dispõe de elementos para avaliar a justiça da crítica.

Quanto aos decretos executivos e aos regulamentos, o Judiciário pode decidir sobre a sua legalidade, e freqüentemente é chamado a se pronunciar a respeito.

Mas os tribunais não se limitam a aplicar as leis e a interpretá-las. Eles as fazem também, de certa maneira. Vimos anteriormente que há até dispositivos constitucionais cuja autoridade promana apenas de decisões judiciais. Sendo assim, não é de estranhar que uma grande parte do direito inglês, civil e criminal, tenha a mesma origem. Em vez de se reger pelo direito romano, que impera na maioria das nações civilizadas, a Inglaterra, o País de Gales e quase todos os Estados da União Norte-Americana se acham sob o regimen da "common law", o direito comum, o qual deriva de decisões e sentenças judiciais, que foram, através dos séculos, criando precedentes com força de lei. E' verdade que essa prerrogativa do Judiciário se tem restringido muito, depois que o poder do Parlamento se foi fortalecendo. Além disto, ela é inteiramente dependente da aquiescência do mesmo Parlamento. Este pode, a qualquer momento, revogar ou alterar os dispositivos da "common law", como pode ratificá-los, incorporando-os ao conjunto das leis "estatutárias", isto é, daquelas que são por ele estabelecidas. A "common law", entretanto, ainda representa um acervo formidável. O estudante de direito na Inglaterra provavelmente a princípio se intimidará

com a coleção de precedentes que deve assimilar. Mas, finalmente, o estudo dos casos não será mais interessante do que o dos princípios abstratos?

As causas criminais são levadas, em primeiro lugar, aos tribunais de jurisdição sumária, "courts of summary jurisdiction", também chamadas, às vezes, "petty sessions" ou "police courts". Tais tribunais são compostos, geralmente, de juízes de paz, dos quais existem no país cerca de vinte mil! Os juízes de paz são uma das instituições mais antigas da Inglaterra: datam do século quatorze. As suas funções eram, a princípio, a de manter a ordem. Depois foram se expandindo, tanto sob o ponto de vista judiciário quanto administrativo. Até fins do século passado estava confiada aos juízes de paz a administração dos condados ingleses, da qual se excluia a das cidades governadas por corporações próprias. Depois as funções administrativas foram transferidas aos conselhos municipais, ficando aos juízes as judiciárias. Quando, nos começos do século atual, se foram criando no mundo os juizados de menores, a Inglaterra achou solução para o problema de disseminá-los, fazendo com que os respectivos juízes fossem escolhidos dentre os juízes de paz. É por isto que, em nossos estudos sobre a assistência à infância no referido país, fomos levados a interessar-nos por esse órgão do Judiciário.

Nominalmente, os juízes de paz são nomeados pelo Lord Chancellor, que é um dos membros do gabinete ministerial. As indicações, porém, partem de uma alta personagem de cada condado, chamada "Lord Lieutenant". Este, há já uns trinta anos, vem sendo ajudado na preparação das listas por comitês consultivos locais, que existem também nas cidades maiores dotadas de um governo independente do governo dos condados.

Antigamente, a nomeação recaía sobre a pequena nobreza local. Nos últimos tempos, o posto se foi democratizando, e os partidos foram procurando representar-se igualmente na lista dos juízes de cada condado ou "burgo" separado. Ainda é considerado um sinal de distinção o indivíduo poder usar, após o nome, as iniciais "J.P.", que valem "Justice of Peace".

As funções são exercidas gratuitamente. Como, em cada jurisdição, o número de juízes é grande, o trabalho é planejado com vários períodos de descanso intervalados. Um juiz único pode ouvir certos casos triviais, mas em geral o julgamento

só pode ser proferido em sessão a que compareçam pelo menos dois juízes. Visto serem leigos geralmente, funciona com êles um secretário remunerado, "a clerk", que geralmente tem tirocínio jurídico como "solicitor".

Cumpre notar que em Londres e em outras cidades, há também tribunais de jurisdição sumária constituídos por magistrados pagos, "stipendiary magistrates". Estes precisam ter o diploma jurídico de "barrister", e ainda se lhes exige uma prática de vários anos. Eles podem funcionar como juízes singulares. Curiosamente, a sua nomeação não é feita pelo Lord Chancellor, mas sim por um outro membro de gabinete, o "Home Secretary", Ministro do Interior. O seu número, porém, é muito pequeno, de sorte que a imensa maioria dos Tribunais de jurisdição sumária é constituída por juízes de paz.

Tanto os juízes de paz como os magistrados profissionais, ouvem muitos casos fora de sessão e dão conselhos aos interessados. Disso se valem muita pessoas que não têm recursos para consultar advogados.

Na terminologia jurídica inglesa, os crimes, ou antes "as ofensas", se dividem em "não sujeitas a pronunciamento" e "sujeitas a pronunciamento". As primeiras são em geral julgadas nos tribunais de jurisdição sumária, e são as de menor gravidade. As segundas quando mais graves, são sempre julgadas por um jury, em tribunais de instância superior. Mas há um grupo intermédio, composto das mais graves das ofensas não sujeitas a pronunciamento e das menos graves das sujeitas ao mesmo. Esse grupo será ou não julgado nos tribunais de instância superior, conforme a decisão que for proferida pelos tribunais de jurisdição sumária. Estes, em tal grupo, podem avocar a si o julgamento do caso, quer sejam compostos de juízes de paz, quer de magistrados profissionais. Com uma condição: que o acusado aceite a jurisdição sumária. Essa aceitação raramente falha, pois a reputação do juri é de ser menos clemente. O fato interessante é que são julgados pela jurisdição sumária mais de 90% dos crimes cometidos no país. São também julgados por ela os casos de contravenções a regulamentos e posturas sanitárias, a posturas reguladoras do trânsito, etc.

Quaisquer que sejam os defeitos dos Juízes de Paz, inegavelmente é uma felicidade para o povo

inglês dispôr de um corpo numeroso de homens interessados no bem público, e dispostos a assumir encargos judicários. Assim se possibilitou uma aproximação do objetivo que visa justiça sumária e digna.

Nas sessões dos tribunais de jurisdição sumária, quem aparece no papel de acusador público nos casos de menor gravidade, é em geral um policial. Nos mais importantes, a polícia recorre a advogado.

Os tribunais criminais de instância logo acima são os chamados "Quarter Session" e "Assizes Court". Nos primeiros, assim chamados pelas suas reuniões trimestrais, o juri é presidido por juízes de paz, exceto algumas cidades onde existe um magistrado pago pela municipalidade para exercer essa e outras funções. Nos segundos, que funcionam três ou quatro vezes por ano e nos quais são julgados os crimes capitais e outros de gravidade semelhante, o juri é presidido por um juiz, membro da Suprema Corte com sede em Londres, o qual excursiona pelas diversas localidades do seu "círculo". O país está dividido em oito desses circuitos.

As apelações proferidas pelas cortes de jurisdição sumária são ouvidas nos tribunais de "Quarter Sessions", que nesses casos funcionam sem juri.

Quando o crime é julgado em juri (seja num seja outro tribunal), pode haver apelação para a "Court of Criminal Appeal", em Londres. A apelação pode se basear em questões de fato, ou de lei.

Quanto às causas cíveis, os tribunais de jurisdição sumária se limitam a casos de adoção, de filiação, de separação de cônjuges, etc. De um modo geral, o julgamento das causas cíveis de menor importância está afeto a tribunais especiais espalhados pelo país, sob a jurisdição do governo nacional. Existem cerca de 500 dos chamados "tribunais de condados", "county courts", distribuídos por 55 circuitos. Para cada um deles, o Lord Chancellor designa um juiz, que percorre os vários distritos do seu circuito em épocas fixas. Na ausência do juiz, o grosso dos casos é decidido por um funcionário denominado "register", que

tem sede em cada distrito. Ambos, juízes e "registers" são pagos pelo tesouro nacional.

A "Supreme Court of Judicature", com sede em Londres, é composta de vários tribunais elevados, que servem não só para a apelação de causas cíveis e criminais, como para o julgamento inicial de algumas de grande importância.

A Casa dos Lords conserva prerrogativas de revisão de sentenças proferidas, sobre causas cíveis e criminais, pelos tribunais que compõem a Suprema Corte. Mas essa só pode ser feita com base em pontos de lei, e não em questões de fato. A Casa dos Lords inteira obviamente não poderia participar dessa revisão. Assim fica a prerrogativa praticamente restrita a um comitê composto de Lords com reputação no mundo jurídico.

#### Bibliografia

Ao leitor que não tiver tempo de consultar as obras mais aprofundadas de Bagehot, Lowell, Dicey, Maitland, Keith, Laski e Jennings, pode ser aconselhada uma das seguintes:

1 — Ogg, Frederic Austin: "English Government and Politics". The MacMillan Co., New York, 1929.

2 — Hogan, Albert E. and Powell, Isabel G.: "The Government of Great Britain and the Dominions and Colonies". University Tutorial Press, London, 1939. Neste pequeno volume os autores souberam condensar quase tudo que é essencial. Assim se explica o sucesso da obra já na décima edição.

3 — The British Council: "British Life and Thought". Longmans Green and Co., London, 1941. Os primeiros capítulos desta obra versam sobre "The British Commonwealth", "The British System of Government" e "British Justice", e foram escritos respectivamente por A. Berriedale Keith, W. A. Robson e Maurice Sheldon Amos.

Há em português um resumo muito interessante das relações e funcionamento dos diversos poderes no governo nacional: é o livro do prof. Orlando M. Carvalho, "O mecanismo do governo britânico", publicado, em 1943, pelos "Amigos do Livro", em Belo Horizonte.

# Seguro e Assistência Social no Serviço Públíco

JOÃO DE ALBUQUERQUE

O presente ensaio, que será publicado parcialmente, dada sua extensão, deve ser encarado como um ante-projeto de lei a merecer a atenção de nosso Legislativo. Visou o autor, precípuamente, racionalizar o nosso sistema de seguro e assistência social no Serviço Públíco, e disciplinar a legislação quanto aos acidentes de trabalho e riscos profissionais. Para tanto, foi buscar as bases para suas sugestões nas mais recônditas facetas da questão, estudando seus vários problemas marginais, como analfabetismo, desnutrição, mortalidade infantil, média de duração da vida, índice de tuberculose, até o "complexo trabalho".

E' esta parte introdutória que compõe este primeiro ensaio, ora exposto aos nossos leitores, já que, o presente trabalho, embora escrito em 1945, não perdeu a oportunidade. (N.R.)

## PLANO

A segurança social data de épocas bastante remotas, porém objetivada com intuições caritativas ou de iniciativas isoladas e particularistas, cujas finalidades visavam, quase sempre, vantagens e lucros para os empregadores.

Pode-se dizer que, desde a antiguidade greco-romana, êsse panorama social vem evoluindo gradativa e paulatinamente, afirmando-se que a encíclica "Rerum Novarum", por sua origem católica, haja contribuído, com incentivo à sua universalização, em bases mais sólidas e definidas.

Sacudido, depois, êsse princípio de segurança social por impulsos vigorosos, de certos movimentos sociais, a idéia veio a generalizar-se no período compreendido entre as duas guerras mundiais.

O conceito moderno de seguro social tem por máxima finalidade implantar entre tôdas as classes

um sistema social que assente em fundamentos democráticos, racionais, eficientes e humanos.

Rudolf Aladar Metall, estudioso de assuntos sociais, sobre o seguro, assim se expressa:

"Tenta-se alcançar o equilíbrio social, mesmo se fôr inevitável, à custa do equilíbrio financeiro. Tenta-se dar a todos e não apenas a certas classes ou profissões, a segurança material de uma existência livre de privações.

Esse programa implica em uma extensão progressiva do campo de aplicação do seguro, incluindo nêle, não sómente os trabalhadores dependentes urbanos, mas também os profissionais liberais, os camponeses e, até, a população inteira. Implica outrossim em uma readaptação do sistema de benefícios, aumentando a um padrão substancial os benefícios em dinheiro e, sobretudo, intensificando os benefícios em *natura*. Substitui, para a sua concessão, a noção comercialista e atuarial, de "riscos" pela concepção econômica e social, de "necessidade", compreendendo também a alimentação, habitação, educação" (1).

Indubitavelmente, coube ao grande e saudoso estadista, o campeão da Democracia, Franklin Delano Roosevelt, a iniciativa da moderna segurança social equitativa, razoável e justa, quando lançou, em 1933, as características fundamentais da sua política, cujo sentido essencial era o da unificação da previdência e da assistência (1).

(1) RUDOLF ALADAR METALL — A transformação do seguro social — Revista do Serviço Social. Março, 1944 (separata).

(1) ARÍ DE CASTRO FERNANDES — Nona reunião mensal de 1943 da D.A. do D.A.S.P. — O Brasil e o plano Beveridge — Debate — Revista do Serviço Públíco. Rio, novembro de 1943.

Assim, a grande depressão econômica, ocorrida no governo de Herbert Hoover, ofereceu oportunidade a Roosevelt, estadista de vistos largas, de inaugurar sua intrépida política social, donde resultaram as grandes reformas no seguro social, que se espalharam benfazejamente pelas repúblicas latino-americanas.

Esse influxo salutar e humano não estacionou, não estagnou no Novo Mundo; como tudo o que é bom, justo, razoável e equitativo, foi assimilado por outros povos, inclusive, na velha Europa, onde uma grande nação, a Rússia, estava, há alguns anos, sendo submetida a uma experiência, no dizer de Lenine.

Arí de Castro Fernandes, em estudos e observações sociais, sugere: (1)

"Mas, talvez não seja ousado afirmar que a idéia *mater* atravessou o Atlântico na direção oposta da costumeira. Fê-lo dos Estados Unidos para a Inglaterra.

Tais reparos não diminuem o vulto do grande economista e planejador inglês. Antes evidencia madureza e objetividade".

Como se vê, pela segunda vez, os grandes movimentos sociais tiveram início na terra de Washington, Lincoln e Roosevelt. O primeiro deles — as lutas pela independência americana — serviu de estímulo, de estopim à grande revolução francesa (2), de que resultou enorme e profundo abalo nos alicerces da precária e negativa ordem social vigente no século XVIII.

Roosevelt prometeu a libertação das necessidades; Sir William Beveridge deseja que o seguro social seja garantido por certa renda, que diz ser um dos elementos básicos no amparo contra a necessidade. Além das necessidades, Beveridge considera outros aspectos a atender, os quais cognominou os cinco gigantes e que são, além da própria necessidade, a moléstia, a ignorância, a falta de higiene e a desocupação.

O último destes não existe propriamente em nosso meio: torturam-nos, porém, a indigência, a mendicância e a inexistência de órgãos eficientes encarregados de orientar, de dar aos necessitados

e transviados, neste vasto "hinterland" inexplorado, amparo e trabalho capaz de garantir-lhes a subsistência de maneira digna do homem. Assobrabanos, ainda, um grande, talvez, o maior dos gigantes que precisa ser combativo e vencido — a desnutrição. Combatendo-o e vencendo-o, indiretamente, estamos enfraquecendo, subjugando os demais.

Oscar Saraiva, consultor jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que foi um dos representantes do Brasil na conferência de técnico de seguro social em Montreal, em julho de 1943, com felicidade e como técnico consumado proclama alto e bom som: (3)

"E proclama-se agora, como um postulado essencial da democracia que há de vir, o direito que assiste a todo indivíduo de viver, em sociedade, uma vida digna e de receber, quando necessitado — não por simples caridade — o auxílio que venha tirá-lo das garras da miséria, isto é, o direito de não passar, no seio de uma sociedade rica e abundante de recursos, as maiores privações físicas e morais. É esse o conceito da segurança social, conceito que se incorpora à noção básica da democracia, pois para que seja alguém verdadeiramente livre é preciso, antes de tudo, que não seja um necessitado.

Precisamos, antes de tudo, estender os seguros sociais à totalidade da população nacional, alargando os trabalhadores agrícolas, que presentemente não se acham incluídos, bem como certos grupos sociais que, embora habitando centros urbanos, não foram ainda alcançados; basta lembrar que a numerosa classe de profissionais liberais se acha, nessa qualidade, fora do alcance dos regimes vigentes de previdência".

"Há 30 anos passados, ao mesmo tempo que Lloyd George, o ministro inglês da vitória de ontem, inaugurava o seguro-doença, também Winston Churchill, o ministro inglês da vitória de amanhã, então Presidente da Comissão de Comércio, criava o seguro-de-

(1) ARÍ DE CASTRO FERNANDES — Nona reunião mensal (já citada).

(2) STEFEN ZWEIG — Maria Antonieta.

(3) OSCAR SARAIVA — Nona reunião mensal de 1943 do D.A. do D.S.P. — O Brasil e o plano Beveridge (conferência). Revista do Serviço Público — Rio, novembro de 1943.

semprêgo, com a assistência do mesmo Sir William Beveridge.

E é Churchil quem diz: — "A época está madura para grandes avanços... Assinalem-me, tanto a mim quanto a meus colegas, como fervorosos partidários do seguro nacional obrigatório para *tôdas as classes, para todos os fins, desde o berço até o túmulo* (o grifo é nosso)... Os ociosos, ricos ou pobres deverão ser tonificados".

A segurança social breve chegará junto ao berço. Que venha o resto, antes que esta geração chegue ao túmulo" (1).

A angústia é antiga e o grito de alarme é veemente e aflitivo.

Atualmente, importantes e profundas transformações se processam ou terão de realizar-se entre todos os povos do mundo, repercutindo nitidamente na coletividade, dando novo conceito à norma de proceder do indivíduo, estimulando o espírito de cooperativismo, de solidariedade humana.

A frente dêste insopitável movimento estão a Rússia Soviética, a América do Norte, com o New Deal do grande e inolvidável Franklin D. Roosevelt e, agora, de modo decisivo e resoluto, ingressa a conservadora Inglaterra, conforme se depreende no plano Beveridge e parece se refletir com a espetacular vitória dos trabalhistas ingleses.

Não nos deixemos ficar na retaguarda; antes marchemos com êstes povos na conquista de uma segurança social digna de nossos filhos e dos filhos de nossos filhos.

Ponhamos mãos à obra antes que a desnutrição e a tuberculose levem nossos irmãos brasileiros ao túmulo, fatores êstes que associados ao elevado índice de mortalidade infantil e natimortalidade nos precipitem à desintegração e aniquilamento.

Nenhum povo necessita e exige mais segurança social completa, ampla e total do que o nosso. E isto lhe é imposto, pelo menos por cinco grandes fatores negativos: analfabetismo, desnutrição, mortalidade infantil, média de duração de vida e a tuberculose.

(1) ARF DE CASTRO FERNANDES — Nona reunião mensal (já citada) — referência a Churchil.

Estudemos ligeiramente cada um desses fatores:

**PRIMEIRO — Analfabetismo** — Já o inesquecível Miguel Couto, orientado pela observação diária da sua vasta clínica privada e de indigentes, reconheceu que a educação constituía problema nacional de solução inadiável.

Compulsando dados do censo geral de 1 de setembro de 1940, conhecemos essa dura e cruel realidade. A população de brasileiros, de 18 anos de idade e mais, isto é, na fase evolutiva, no período positivo da vida, é de 20.963.824; destes, apenas 8.355.032 sabem ler e escrever. (Não se faz referência ao grau de instrução). É bem verdade que, modernamente, um nível médio de instrução é considerado, entre outros, como fator determinante do êxodo das populações dos campos. Entretanto, é necessário uma instrução útil à compreensão, à apreensão, à auto-determinação no que diz respeito aos problemas políticos, sociais e profissionais, igualmente distribuída a toda a coletividade. É imprescindível que o maior número de pessoas saiba discernir o bem e o mal e escolher o melhor para a coletividade e para o indivíduo, e isto só se conseguirá, proporcionando a todos, pelo menos, instrução primária e profissional.

Entretanto, é dolorosa a verdade de que, em nosso meio, de acordo com dados estatísticos recentes, dois terços da população são compostos de analfabetos e uma pouco mais de 59 % de brasileiros na idade escolar não encontra escolas, ao menos, para sua alfabetização.

**SEGUNDO — Desnutrição** — A questão alimentar deixou de ser considerada problema individual para se tornar problema coletivo, nitidamente político e social, para garantia da higiene, saúde, aprimoramento, eficiência e progresso dos povos.

Apesar de dispendiosa, complexa e vultosa, a solução da equação alimentar é fundamental e inadiável no Brasil para que ele realize seu grande destino.

Vejamos o conceito dos autores, em outras nações progressistas, sobre o valor da alimentação.

"Junto al trabajo es el factor ambiental más importante, constituyendo al mismo tiempo la base fundamental sobre la que ha de elevarse la capacidad del suelo, la salud, la defensa contra las enfermedades y la predisposición morbosa son factores que dependen

en parte de la alimentación. De aqui que sea de un valor inapreciable todo lo que se haga para cuidar la salud mediante una alimentación adecuada. Llegará a ser necesario crear Institutos de la alimentación, lo mismo que hay Institutos para a lucha contra las epidemias. Las medidas encaminadas a evitar la herencia de las enfermedades darán sus resultados, en el futuro, pero las concernientes a asegurar la alimentación del pueblo son una misión del presente, que necesitan ser puestas en práctica porque además prometen éxitos rápidos. Es una perogrulada, pero hay que confesarlo, que sin gobierno no es posible la salud y sin esta no es posible el buen gobierno. Dada la enorme importancia de los problemas alimenticios para un pueblo es, por lo tanto, erróneo querer evitar gastos, pues este dinero producirá muchos intereses. Un apoyo oportuno se amortiza pronto, pues el capital humano sigue siendo el mejor activo de una nación (Reiter)" (1).

Na Alemanha, Inglaterra, Noruega e outros países, assim se expressam as autoridades :

"Al Estado no le interesa solamente contar con un gran número de individuos, sino que le importa disponer de una gran "cantidad de gentes bien nutridas". Esta idea se ha extendido ya no solamente en Alemania, sino también por la mayor parte de los pueblos cultos, dando lugar a la adopción de algunas medidas. El ministro inglés de sanidad, decía: "El problema de la alimentación requiere gran urgencia, pues de esta manera podremos mejorar la calidad de los cerebros y de las razas". De una manera análoga se han manifestado también Saiki, en el Japon, Bircher-Benner, en Zurich, y Scioetz, en Oslo.

La gran importancia sanitaria de la alimentación ha sido considerada en una serie de reformas, habiendo constituido el promotor en muchos de estos proyectos. Es dudoso, sin embargo, que haya seguido siempre el verdadero camino, pero lo fundamental es que se haya reconocido a tiempo la impor-

(1) WILHELM STEPP — Fisiología, Patología, Terapéutica y Política Sanitaria de la Alimentación. Las Vitaminas — Versión de Julio G. Sanchez Lucas — Rio, 1942.

tancia del asunto y que se hayan podido apreciar las últimas relaciones existentes entre la alimentación y la política social. Debemos recordar a este respecto, en primer término, los trabajos de C. Roese, y más recientemente el de Bircher-Benner.

El estudio histórico es el que mejor nos demuestra la importancia de la alimentación desde el punto de vista de la política sanitaria. Los tiempos de penuria, así como la alimentación escasa y defectuosa, han dado siempre un tono triste en la historia al desarrollo del hombre. Los tiempos de penuria con las epidemias que durante la Edad Media les acompañaban, son en mejor ejemplo de la medida en que un pueblo puede ser prejudicado por la carencia de alimentos" (?).

Na Argentina, Pedro Escudero pontifica (3):

"Os povos mal nutridos exteriorizam sua desgraçada condição de modo inequívoco : alta mortalidade infantil, diminuição da média da vida, redução da natalidade e aumento da tuberculose.

A alimentação insuficiente ou inadequada mantida durante várias gerações, produz a degeneração da raça e a inferioridade mental dos povos. Os pais subalimentados têm filhos degenerados. A subalimentação leva à escravidão. Tem tanta importância a alimentação do povo como a higiene pública : os organismos bem nutridos acham em seus próprios tecidos a fonte de sua defesa natural. Todas as atividades do governo têm por fim o engrandecimento e felicidade do povo ; como é possível alcançar este fim com cidadãos enfraquecidos pela desnutrição?".

No Brasil, entre outros males, a desnutrição ou sub-alimentação (4) é a causa determinante da mortalidade infantil elevada, a responsável pelo índice baixo da média de duração da vida e pela incidência acentuada da tuberculose, isto é, dos três outros fatores que comentaremos adiante.

(2) WILHELM STEPP — Obra já mencionada.

(3) PEDRO ESCUDERO — Alimentação — Tradução de W. Berardinelli e Helion Povo. Rio, 1934.

(4) JOÃO DE ALBUQUERQUE — Alimentação econômica e o Servidor Público — Observador Econômico — Rio, abril de 1944.

Assim, a carência alimentar, acarretando deficiências e distúrbios vários no conjunto psico somático, torna-se necessário e urgente, dada a situação precária, nesse particular, em nosso meio, que medidas acertadas e justas sejam postas em prática, desde as mais simples às mais complexas.

Entre nós, sobressai, entre estas medidas, a educação alimentar do povo, compreendendo todo o período de instrução, desde o jardim de infância até o curso superior; por todos os meios e modos, desde as palestras em termos claros e simples, à cinematografia; desde os assuntos teóricos, aos práticos, por intermédio das refeições e merendas racionais, fornecidas pelos restaurantes técnicamente instalados.

Tudo isto, orientado por um Instituto Técnico de Alimentação, com seus nutricionistas, dietólogos, dietistas, especialistas e técnicos atuando, influenciando, guiando e educando em assuntos alimentares a todos, tanto o produtor como o consumidor.

**TERCEIRO — Mortalidade infantil** — Incontestavelmente, entre outros fatores que determinam a elevada mortalidade infantil, a subnutrição ocupa lugar de destaque. Nesse particular, as observações de Bray (1) que transcrevemos são concludentes:

“Entre as causas da mortalidade infantil desempenha também um papel a avitaminose B1. Na ilha de Nauru dos mares antárticos, morriam em 1927-28 45 % dos recém natos no 1.º ano de vida. Verificou-se que se havia proibido, pouco antes, aos nativos, o uso de uma cerveja de leite de côco (toddy) muito rica em B1. Os óbitos eram portanto a consequência de uma avitaminose B1 causada por carência desse fator na alimentação das mães. Depois que as autoridades garantiram farto aproveitamento de B1 à população, caiu a percentagem dos óbitos de lactentes, dentro de um ano, de 45 para 9 %”.

A redução da mortalidade infantil e a da natimortalidade representa a eficiência da luta social dos povos e é um índice da capacidade com que os mesmos assimilam os benefícios da civilização.

Os coeficientes da mortalidade infantil e natimortalidade, no Distrito Federal, continuam muito

(1) STEPP — Kühnan-Schroeder — As vitaminas e seu emprêgo terapêutico — Tradução do Dr. Raul Margarido. São Paulo, 1937.

elevados, apesar dos progressos observados no terreno da puericultura na Capital da República.

Os dados estatísticos, ligados à puericultura nestes últimos anos, com os novos métodos e maneiras de interpretação, sofreram transformações importantíssimas, obrigando o Diretor do Departamento de Puericultura da Secretaria de Saúde e Assistência da Prefeitura do Distrito Federal e seus auxiliares a fazerem revisões e correções nos dados anteriores. Por isso, solicitamos ao Dr. Carlos F. de Abreu, diretor do referido Departamento, os informes sobre a mortalidade infantil.

Mui gentilmente, nos foram cedidos os seguintes coeficientes, ainda não publicados:

Ano	Coeficiente (%)
1937	170
1938	182
1939	192
1940	174
1941	182
1942	154
1943	150
1944	163

Do mesmo modo, continuava muito elevado o índice da natimortalidade no Distrito Federal, no triênio 1940-1942 (2).

“Com a correção de Scorzelli compusemos o quadro seguinte:

QUADRO XIX  
COEFICIENTES DA NATIMORTALIDADE NOS TRIENIOS DE 1937-1939 E 1940-1942 (POR MIL NASCIDOS VIVOS E MORTOS)

ANOS	NASCIDOS VIVOS	NASCIDOS MORTOS	COEFICIENTES
1937.....	33.025	2.312	65,4
1938.....	34.189	2.570	69,9
1939.....	33.131	2.510	70,4
1940.....	34.620	2.595	69,7
1941.....	34.753	2.526	67,7
1942.....	39.064	2.528	60,7

QUADRO XX

ANOS	NASCIDOS VIVOS REG. E NÃO REG.	NATIMORTOS	COEFICIENTES
1940.....	38.899	2.595	52,6
1941.....	39.951	2.526	59,9
1942.....	43.291	2.528	55,5

(2) DR. CARLOS F. DE ABREU e seus auxiliares — Natimortalidade no Distrito Federal no triênio 1940-1942 — Anais Brasileiros de Ginecologia — Abril de 1945.

Esses coeficientes são, de fato, muito altos, por maiores que sejam as falhas da sua apuração.

Ainda se, para o cálculo da natimortalidade, somarmos aos natimortos o total de nascidos vivos registados e os não registados matriculados no Departamento de Puericultura (Quadro XX), teremos natimortalidade muito forte, segundo a classificação de Debré que a considera fraca, quando menos de 2%; moderada, de 2 a 2,9%; forte, de 3 a 3,9% e muito forte, de 4% em diante.

Cumpre ainda anotar que os coeficientes dos quadros XIX e XX, já de si muito fortes, seriam maiores se calculados apenas por mil nascidos vivos.

Em que pese aos fatores todos de falseamento de nossos coeficientes de natimortalidade, temos de convir que êles são realmente muito fortes...

Além dessas causas (sífilis e ineficiência das curiosas), convém assinalar a flagrante subnutrição quantitativa e qualitativa da maioria de nossas gestantes, quer por miséria quer por ignorância, o que deve agravar sem dúvida a freqüência das interrupções da gravidez".

Mostremos o paralelo com os Estados Unidos da América do Norte: (1)

"Nascem vivas, anualmente, em média, no Distrito Federal, 36.145 crianças. Nascem mortas 3.331. Média dos anos de 1940-41-42.

Para cada mil nascidas vivas, nascem 92 mortas. Em média, nos Estados Unidos, para cada mil nascidas vivas, nascem mortas 30. A maior incidência está em Nova York, com 53 por mil e a menor em Washington, com 14 por mil".

(1) JOÃO MAURÍCIO MONIZ DE ARAGÃO — Comentários em torno da mortalidade materna e natimortalidade na cidade do Rio de Janeiro — Resenha Médica — Rio, março, 1945.

Transcrevemos do "Correio da Manhã" do Rio de Janeiro, de 28-8-45, os seguintes dados estatísticos, referentes a meses dêsse ano:

"Antigamente, as estatísticas demográfico-sanitárias davam em primeiro lugar o número dos nascimentos, para conhecer-se o grau de aumento da população. Agora, o Serviço Federal de Bio-Estatística resolveu só publicar mensalmente as cifras relativas às novas vidas, ao passo que tôdas as semanas nos oferece uma informação positiva e certa a respeito das crianças que já nascem mortas, as que falecem no primeiro e segundo ano de existência e os óbitos do resto do povo.

Nas semanas que passaram de 1 a 7 de julho e de 8 a 14 do mesmo mês, registrou-se no Distrito Federal uma baixa de 173 crianças de menos de um ano de idade e de 84 outras no segundo ano de existência. Enquanto isso os natimortos iam a 116. Em São Paulo, as cifras foram um pouco menores, se bem que consideráveis: 26, 46, 79 respectivamente. Nas demais capitais do país também obedece a essa proporcionalidade lamentável a mortandade infantil verificada, devendo-se citar, a respeito, que em João Pessoa morreram, em uma só semana, nada menos de 43 crianças de um a três anos de idade, igualando o coeficiente do Rio de Janeiro naqueles 15 dias acima referidos. Mas, das grandes cidades do interior, foi ainda Recife que apresentou cifras mais desoladoras, bastando considerar que os pequenitos mortos nos doze primeiros meses de existência foram em número de 130 — mais do que em São Paulo, cuja população é muito maior".

Como êstes números, expostos isoladamente, só impressionam técnicos e especialistas, alinhamos para comparação os coeficientes de mortalidade infantil dêste e de outros continentes.

Pelos dados bio-estatísticos abaixo, evidencia-se que, com exceção do Chile, é no Brasil, por todas

suas capitais, cnde a mortalidade infantil mostra-se mais intensa.

COEFICIENTE DE MORTALIDADE INFANTIL EM DIVERSOS PAÍSES NOS ANOS DE 1942 E 1943

(Relação das crianças mortas, com menos de um ano de idade, por 1.000 nascidas vivas) (1)

PAÍSES	ANO	ÍNDICE DE MORTALIDADE INFANTIL %
Argentina.....	1943	79
Brasil (capitais).....	1943	185
Canadá.....	1943	54
Chile.....	1943	194
Colombia.....	1943	154

(1) Brazil Summary of Biostatistics — Maps and Charts Population Natality and Mortality Statistics — Prepared by U.S. Department of Commerce Bureau of the Census in Cooperation with Office of the Coordinator inter-American Affairs — Washington, January 1945

Países	Ano	Índice de mortalidade infantil
		%
Costa Rica .....	1943	117
Equador .....	1943	141
São Salvador .....	1943	110
Guatemala .....	1942	105
Honduras .....	1943	127
México .....	1943	115
Nicarágua .....	1943	100
Paraguai .....	1942	52
Peru .....	1942	118
Estados Unidos .....	1943	40
Uruguai .....	1942	93
Venezuela .....	1942	115
Bélgica .....	1943	68
Dinamarca .....	1943	45
Inglaterra e Países Galos	1943	48
França .....	1942	70
Alemanha .....	1942	66
Hungria .....	1942	134
Irlanda .....	1943	81
Itália .....	1942	108
Holanda .....	1942	40
Irlanda do Norte .....	1943	78
Escócia .....	1943	65
Espanha .....	1942	103
Suécia .....	1943	29
Suíça .....	1943	40
União Sul Africana .....	1943	48
Austrália .....	1943	36
Nova Zelândia .....	1943	31

QUARTA — Média de duração da vida — De acordo com os cálculos aceitos pelos autores, a duração normal da vida do homem é aproximada-

mente de cem anos processando-se, então, a morte normal ou biológica.

Vejamos a posição do Brasil, no que diz respeito à média de duração da vida, de conformidade com dados colhidos no livro de Escudero "Alimentação" (Pág. 177).

QUADRO 1  
MÉDIA DE VIDA GERAL

CIDADES	DURAÇÃO EM			ÉPOCA DA OBSERVAÇÃO
	anos	meses	dias	
Amsterdam.....	55	10	5	1927
Berlim.....	55	3	5	1927
Zurich.....	54	2	1	1927
Londres.....	53	7	27	1927
Washington.....	53	0	15	1927
Vienna.....	51	1	3	1927
Bruxelas.....	51	2	21	1927
Sydney.....	49	11	6	1927
Nova York.....	49	0	16	1926
Chicago.....	48	5	3	1926
Paris.....	47	3	10	1927
Valência.....	44	4	27	1927
Roma.....	40	7	26	1927
Buenos Ayres.....	38	5	7	1926
Montevideu.....	35	10	17	1924
Varsovia.....	35	8	10	1926
Montreal.....	30	4	14	1927
Rio de Janeiro.....	23	1	7	1927

Que desolação!... Ocupamos o último lugar na escala.

Comparemos, agora, nossa situação, em relação a Montevideu e Buenos Aires, de acordo com os dados de Escudero (Pág. 209).

QUADRO 2

DIFERENÇA DE SOBREVIVÊNCIA:

Ao completar os anos	DE CEM PESSOAS QUE NASCEM			EM FAVOR DE RS.AS. REFERIDO A:		
	CONTINUAM VIVENDO EM:			R. Janeiro	Montevideo	
	R. Jan.	Montev.	Bs. As.			
19.....	52.53	65.74	69.51	16.98	32.3	3.77
29.....	39.99	54.53	59.95	18.96	47.4	4.42
39.....	29.97	44.62	48.38	18.41	61.4	3.76
49.....	21.47	35.05	36.83	15.36	71.5	1.80
59.....	14.18	26.10	25.30	11.12	78.4	0.80

Depois de estabelecer um paralelo entre Buenos Aires e Londres, no que se refere à sobrevivência, mostrando a tremenda inferioridade da primeira sobre a segunda, conclui:

"Considerando que cada homem ganha o salário mínimo de nosso país, 163 pesos mensais, a economia nacional perde ..... 721.807.160 pesos mensais. Se referíssemos êsses cálculos ao Rio de Janeiro e Monte-

videu, a perda seria proporcionalmente maior para estas duas cidades por ser a mortalidade mais elevada nelas do que em nossa capital".

Adotado o critério de que o homem utiliza produtos, tais como alimento, roupa e moradia, em dinheiro, a sua vida foi dividida em três períodos. O primeiro, de formação, considerado negativo, no qual se gasta mais do que se produz, e que vai desde o nascimento até os 20 anos. O segundo, o de produção, o positivo, no qual se produz muito mais do que se consome e se acumula riqueza, abrangendo o período de 21 a 60 anos de idade. Finalmente, o terceiro período, o de senectude ou velhice, novamente negativo e em que o homem vive do que produziu ou acumulou.

Como se observa, a riqueza, o progresso de uma comunidade se avalia, se calcula, se mede pelo segundo período, a face positiva, em que o homem deve produzir para cobrir, com compensação satisfatória, os períodos negativos que o antecedem e o sucedem.

Analizando os dois períodos iniciais, isto é, o primeiro, em que o homem se prepara para o trabalho, para a luta pela vida e o segundo, no qual, já preparado, já formado, produz física e intelectualmente o que suas forças lhe permitem, poderemos calcular ou prever o rendimento de uma nação.

Assim, durante o primeiro período, devemos apurar o número, a maneira, o modo e as condições em que o indivíduo atinge a juventude. Durante o segundo período devemos investigar e observar a sua duração, a qualidade e quantidade do trabalho executado, a facilidade com que o indivíduo se perpetua; a robustez e resistência dos filhos, constituindo um verdadeiro círculo de saúde perfeita para manter e aprimorar a raça.

Que vemos no Brasil?

Deslumbramento e cegueira noturna, interpretados por Euclides da Cunha como devidos à intensidade dos raios solares, a moléstia, pequena resistência às infecções, a lentidão, a apatia, indiferença, o cansaço, pequena estatura, tudo isto relacionado ao clima e à raça e mais ainda os índices elevados de natimortalidade, mortalidade infantil e de tuberculose estão hoje, incontestavelmente, na opinião generalizada dos autores, na dependência alimentar, da hipo alimentação e são bas-

tante encontradiços no nosso meio (1) não só no primeiro como no segundo período da vida.

Que notamos no segundo período, na fase positiva? Que, nestas condições, ele será, forçosamente, tão negativo quanto os dois outros. Neste período, que se inicia aos 21 anos de idade, o brasileiro estigmatizado pela deficiência, pela carência alimentar, pela inferioridade do período inicial, só poderá ser deficiente, inferior e fraco.

Assim sendo, não causará surpresa a ninguém que a duração do período de produção, seja, aqui, apenas de dois anos, visto como, pelos dados acima mencionados, a duração média da vida, na Capital da República, é a de 23 anos de idade, ocupando o último lugar, mesmo em comparação com as Repúblicas Sul Americanas. Se na Capital do País a realidade é esta, qual não será nas cidades do interior?

Pelo exposto, a situação é grave e vexatória, exigindo que providências práticas, enérgicas e urgentes sejam tomadas.

Para não se dizer que estamos exagerando, é que procuramos transcrever a opinião do Professor Escudero, que considera grave, também, a situação do povo argentino. O citado professor colheu os dados referidos no triênio de 1925-26-27 "por se tratar de um período não influenciado pela crise universal, nem pelas consequências da guerra mundial".

Poder-se-ia argumentar que este triênio já se acha bastante distanciado e que nossa situação atual é outra? Certamente o é, porém para pior.

É evidente que a situação alimentar de nosso povo é muitas vezes mais precária agora do que no período escolhido para o estudo do Professor Escudero. Naquela fase, havia apenas deficiência alimentar qualitativa. Tanto é assim, que houve quem afirmasse que o "brasileiro morre de fome, apesar de viver na fartura".

Hoje, o brasileiro mais informado do valor real da alimentação, vive em carência alimentar, não só qualitativa mas também quantitativa. Senão, vejamos: sobre as condições da alimentação,

(1) JOÃO DE ALBUQUERQUE — Restaurantes para os servidores públicos — Monografia classificada no concurso realizado pela Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., em 1943 — Rio.

assim se expressa o Dr. Henrique Rocha, Belém (1).

“A situação alimentar nesta cidade, de um modo geral, prevalece a mesma do ano de 1943, isto é, as verduras e legumes continuam quase ausentes dos mercados locais. O leite e a carne, quantitativamente não dão margem a um abastecimento normal à população, que aumentou consideravelmente, com o trânsito constante de forças armadas americanas, além do aumento dos efetivos das nossas tropas de terra, mar e ar. Esse “deficit” de alimentação teve grande repercussão nos colégios sob o regime de internato e semi-internato, obrigarndo alguns a encerrar as suas portas às alunas internas (\*). Os preços dos gêneros continuam em ascenção, tornando-se quase proibitiva a aquisição dos mesmos”.

Ainda do relatório do Dr. João de Barros Barreto. São Luís — São focalizados com clareza os recursos alimentares locais, pelo nosso representante, no Maranhão :

“Nestas latitudes, consideradas as distâncias, as fontes de produção e as dificuldades constantes e atuais dos transportes, um bom índice do modo como se alimenta o homem, seria a existência, nas proximidades dos núcleos populosos de atividades produtoras como sejam as hortas, as granjas, os pomares, etc.

E esta situação bem se reflete nas dificuldades que vamos encontrando para que possamos cumprir para conosco o que vamos exigir que se cumpra, para com os pensionistas dos internatos locais.

Vejamos por espécie, o que temos observado :

(1) JOÃO DE BARROS BARRETO — O Departamento Nacional de Saúde em 1944 — Exposição ao Exmo. Sr. Ministro Gustavo Capanema pelo Diretor Geral do D.N.S. — Rio, 1945.

(\*) Nota do autor — O que acarreta prejuízo material para o colégio e para a educação das alunas.

a) Leite e derivados — Para obtermos um litro de leite diário para o nosso uso, foi necessária a apresentação de um colega credenciado, ao encarregado da usina de beneficiamento do produto, de propriedade da Prefeitura de São Luís (\*). Quando chegamos, não havia na praça manteiga sem ranço. O queijo é raro e caríssimo.

b) Vegetais (verduras e legumes). Escassíssimos e quando aparecem, muito caros. Por vezes, vê-se alface, mais raramente, agrião, ambos caros.

c) Frutas — Há relativa abundância de bananas, sempre a Cr\$ 0,10 cada uma. Tangerinas, tanjas, limas e laranjas custam em média Cr\$ 0,30 cada uma, sendo praticamente inacessíveis às camadas médias e inferiores da população (o grifo é nosso). Uma vez ou outra aparece sapoti, abacaxi (excelente, mas de Cr\$ 5,00 para cima cada um) e mamão.

d) Ovos — Há em relativa abundância, a Cr\$ 5,00 a dúzia. Nos bairros pobres os mais necessitados vendem aos que o são menos todos os ovos que obtenham das aves que acaso possuem, para com o produto adquirirem utilidades ou alimentos de maior “volume”. É um índice de miséria global, isto é, econômica e cultural (o grifo é nosso).

e) Carne — Não há açouges. O produto é distribuído em raros pontos da cidade, em feiras e mercados. É pouca, cara e de qualidade sofrível... Quanto a “peixe fresco”, há, mas não tanto quanto a fama apregôa.

f) Pão — Há, caro.

g) Feijão — Há, sobretudo o chamado “miudo”.

h) Arroz — É o forte da alimentação local, donde o fato de chamar-se ao maranhense de papa-arroz. Dada a falta de transporte para o escoamento da produção do vale do

(\*) Nota do autor — O empenho para obtenção de alimentos.

Mearim, o Estado está até mesmo a braços com uma crise de superabundância, de inflação de arroz. Custa Cr\$ 1,30 o quilo e, graças à feliz indigência do Estado em usinas de beneficiamento, não é polido (\*). Vê-se milho. A batatinha é rara e cara. Há bastante macaxeira (aipim) mas ainda não vimos inhame ou cará".

No relatório mencionado, não lbrigamos referências sobre a alimentação nos outros Estados.

Será diferente a situação alimentar na Capital da República? Não, absolutamente não. Vejamos, embora sumariamente, como tem sido e está sendo feita a distribuição de alimentos básicos de alimentos protetores e indispensáveis à população da cidade do Rio de Janeiro.

a) Leite — A quota atribuída é notoriamente deficitária e os responsáveis pela sua distribuição apresentam publicamente, entre outras justificativas, a matança indiscriminada e exacerbada de vitelas, extinguindo, assim, as futuras vacas leiteiras. Por conseguinte, não é difícil aquilatar as conseqüências desastrosas presentes e posteriores, se medidas enérgicas e convenientes não forem tomadas.

A aquisição deste alimento, além de cara, é penosa e difícil. Este produto tem sido e continua sendo importado do estrangeiro.

b) Manteiga — Esteve quase ausente do mercado por longo lapso de tempo. Foi importado do exterior um produto que não agradou à população. Atualmente está caríssima: Cr\$ 22,00 o quilo. Grande parte da população não a consome porque não a pode adquirir e também porque é deficiente.

c) Queijo — Só acessível aos mais aquinhoados.

d) Carne — Foi importada do estrangeiro e apresentando-se, muitas vezes, de má qualida-

de (1). Está caríssima: Cr\$ 6,80 o quilo. Fígado: Cr\$ 10,00 o quilo e a vitela: 10 a 14 cruzeiros o quilo. Em quantidade — muito aquém das necessidades fisiológicas. Sua distribuição à população é feita três vezes na semana e na razão de 200 gr por pessoa e por vez. O que é grave e desastroso é que o racionamento deste produto foi feito de modo arbitrário, de modo uniforme, sem obedecer às exigências científicas, sem levar em consideração a idade, a profissão, etc.

f) Ovo — Insuficiente para as necessidades gerais e caro, cujo preço tem variado entre seis a doze cruzeiros a dúzia. Também foi importado do estrangeiro.

g) Legumes e verduras — Insuficiente e de preço elevado.

h) Frutas — Escassas e caras. Basta assinalar que a banana, que brota em qualquer lugar, está sendo vendida na razão de Cr\$ 2,50 a Cr\$ 3,50 a dúzia.

Com muito acerto, em uma de suas crônicas no "O Globo", do Rio de Janeiro, Henrique Pongetti referiu que a gravidade da situação alimentar poderia ser aquilatada pelo preço da banana.

Em fins de 1943, a massa dos servidores públicos ganhava, apenas, para comer (2), hoje, em meados de 1945, não sabemos como consegue alimentar-se, visto como, de 1943 para os dias atuais, o custo de vida ascendeu de maneira extraordinária, principalmente no que concerne aos gêneros de primeira necessidade.

As reivindicações e litígios gerais de tôdas as classes constituem repercussão, reflexo nítido e incontestável desse estado de cousas.

Os números que passamos a transcrever são bastante expressivos, confirmam nossas palavras e dispensam comentários:

(1) RUBENS DE SIQUEIRA e JOÃO DE ALBUQUERQUE — Casos de doença em Londres, provenientes da carne importada — Entrevista a Folha Carioca — Rio, 23-11-44.

(2) JOÃO DE ALBUQUERQUE — Alimentação econômica e o Servidor Público — Já citado.

(\*) A casca é que possui elementos nutritivos, as vitaminas do grupo B (nota do autor).

ÍNDICES DOS PREÇOS MÉDIOS DE 18 PRODUTOS NO COMÉRCIO A VAREJO DAS CAPITAIS DAS  
UNIDADES FEDERADAS (1936 A 1944) — SERVIÇO DE ESTATÍSTICA DA PRODUÇÃO  
DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA — S.E.A.

PRODUTOS	A N O S								
	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944
	PREÇO BÁSICO — ÍNDICE Cr\$								
Açúcar.....	1,23-100	119	109	110	114	120	139	176	207
Arroz.....	1,27-100	117	112	97	96	129	161	166	191
Banha.....	4,32-100	108	104	97	96	121	159	202	231
Batata.....	1,38-100	96	90	96	112	120	129	176	237
Café em pó.....	3,21-100	103	108	103	109	129	159	177	199
Carne verde.....	1,70-100	110	119	121	126	140	164	194	253
Cebola.....	2,90-100	90	99	103	119	192	154	167	234
Charque.....	2,94-100	111	123	125	140	165	193	247	317
Farinha mandioca.....	0,58-100	122	126	114	107	124	116	200	269
Farinha de trigo.....	1,49-100	115	115	101	109	115	127	153	189
Feijão.....	0,93-100	106	97	113	131	144	143	155	215
Leite.....	0,95-100	108	115	118	116	119	124	144	182
Manteiga.....	7,77-100	128	118	121	130	126	143	210	264
Milho.....	0,38-100	108	111	113	113	128	166	211	261
Ovos.....	2,16-100	106	108	113	116	126	160	188	262
Pão.....	1,62-100	117	120	110	117	120	132	149	175
Sal.....	0,51-100	100	88	94	98	111	125	177	216
Toucinho.....	3,28-100	119	108	110	108	116	138	179	220
Média dos índices.....	100	110	109	109	114	130	149	182	229

## CUSTO DA VIDA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (1)

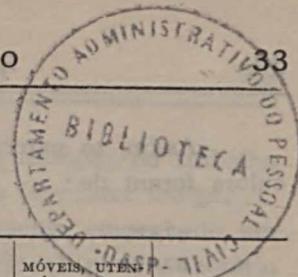
ORÇAMENTO MENSAL PARA UMA FAMÍLIA DE SETE PESSOAS

Números relativos — Índices

ANO	ALUGUEL CASA	ALIMENTAÇÃO	COMBUSTÍ- VEL E LUZ	criados	VESTUÁRIO	MÓVEIS, UTEN- SÍLIOS, ROU- PA DE CAMA MESA, ETC.	TOTAL
1912.....	100	100	100	100	100	100	100
1913.....	100	106	99	100	100	100	102
1914.....	100	115	94	110	100	100	102
1915.....	105	115	114	112	110	107	111
1916.....	105	124	164	112	120	113	115
1917.....	110	135	176	112	130	120	131
1918.....	120	153	235	112	140	127	147
1919.....	130	160	208	125	150	133	152
1920.....	150	170	208	137	200	150	167
1921.....	150	170	156	150	200	167	172
1922.....	175	179	260	176	200	200	208
1923.....	110	202	243	187	220	233	202
1924.....	250	244	222	200	240	267	245
1925.....	275	244	226	225	280	283	257
1926.....	305	263	240	250	320	393	267
1927.....	305	236	243	300	320	317	277
1928.....	305	244	195	300	302	310	268
1929.....	335	245	187	300	320	310	263
1930.....	275	242	188	300	288	253	243
1931.....	250	214	237	300	280	167	234
1932.....	230	263	236	300	280	267	255
1933.....	230	218	236	300	280	267	233
1934.....	250	214	186	300	280	375	251
1935.....	250	236	184	300	470	333	285
1936.....	300	347	185	348	500	458	304
1937.....	310	275	185	427	500	525	327
1938.....	317	309	175	467	509	703	341
1939.....	325	315	185	500	621	751	350
1940.....	332	333	196	525	536	756	363
1941.....	380	333	244	550	597	597	406
1942.....	405	355	279	600	642	1.159	453
1943.....	405	404	328	600	815	1.234	503
1944.....	405	590	296	600	1.126	1.472	590
1945.....	405	657	300	600	1.560	2.090	653

(1) Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. N.º 130 — Junho de 1945.

CUSTO DA VIDA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO  
ORÇAMENTO MENSAL PARA UMA FAMÍLIA DE SETE PESSOAS  
Número Absoluto — Valor em cruzeiros



ANO	ALUGUEL CASA	ALIMENTAÇÃO	COMBUSTÍ- VEL E LUZ	criados	VESTUÁRIO	MÓVEIS, UTEN- SÍLIOS, ROU- PA DE CAMA MESA, ETC.	TOTAL
1912	200,00	302,70	68,40	50,00	50,00	30,00	691,10
1913	200,00	321,70	64,10	40,00	50,00	30,00	705,80
1914	200,00	318,40	67,90	40,00	50,00	30,00	706,30
1915	210,00	346,80	77,80	45,00	55,00	32,00	766,60
1916	210,00	374,50	99,60	45,00	60,00	34,00	823,10
1917	220,00	420,10	120,70	45,00	65,00	36,00	906,80
1918	240,00	464,30	160,80	70,00	70,00	38,00	1.018,10
1919	260,00	484,40	142,10	50,00	75,00	40,00	1.051,50
1920	300,00	515,40	142,00	55,00	100,00	45,00	1.157,40
1921	300,00	542,10	133,80	60,00	100,00	50,00	1.185,90
1922	350,00	541,60	178,60	70,00	100,00	60,00	1.299,60
1923	400,00	611,60	166,40	75,00	100,00	70,00	1.433,00
1924	500,00	739,50	151,70	80,00	120,00	80,00	1.671,20
1925	550,00	766,20	154,70	90,00	140,00	85,00	1.785,90
1926	610,00	714,50	164,10	100,00	160,00	88,00	1.836,10
1927	610,00	737,90	165,90	120,00	160,00	95,00	1.888,90
1928	610,00	741,60	133,60	120,00	160,00	93,00	1.858,20
1929	610,00	732,90	127,70	120,00	160,00	93,00	1.843,60
1930	550,00	648,60	128,60	120,00	144,00	85,00	1.676,20
1931	500,00	614,40	162,00	120,00	140,00	80,00	1.616,40
1932	460,00	659,90	161,70	120,00	140,00	80,00	1.621,60
1933	460,00	646,60	161,50	120,00	140,00	80,00	1.608,10
1934	500,00	715,80	127,00	120,00	190,00	82,50	1.735,30
1935	500,00	747,10	126,20	120,00	235,00	80,00	1.828,30
1936	600,00	846,00	126,80	139,20	250,00	137,50	2.099,50
1937	620,00	935,10	126680	178,80	250,00	157,50	2.200,20
1938	635,00	934,90	126,80	186,70	259,60	210,80	2.353,80
1939	650,00	953,00	126,80	200,00	260,50	225,20	2.415,80
1940	665,00	1.066,80	134,30	210,00	268,00	226,80	2.510,90
1941	760,00	1.088,10	166,80	220,00	298,10	269,10	2.803,10
1942	810,00	1.223,90	191,10	240,00	321,00	347,80	3.133,80
1943	810,00	1.421,00	224,30	240,00	407,50	370,30	3.473,10
1944	810,00	1.822,80	202,70	240,00	563,20	441,60	4.080,00
1945	810,00	1.899,16	205,05	240,00	729,89	491,65	4.513,10

QUINTO — *Índice de tuberculose* — Estreitamente ligado, dependente do problema da alimentação, está o da tuberculose. Nossa situação, neste particular, continua alarmante.

É o que demonstra o relatório de João de Barros Barreto, já citado (1):

“Finalmente, a tuberculose mostrou sua maior importância em Belém (coeficiente entre 365,8 em agosto e 574,7 em março), Recife (mínimo 368,2 em setembro e máximo 469,6 em maio), Salvador (mínimo 502,1 em março e máximo 621,6 em janeiro), Vitória (mínimo 232,8 em julho e 597,7 em fevereiro), Niterói (mínimo 283,1 em março e máximo 412,1 em janeiro), Distrito Federal (mínimo 291,2 em maio e máximo 355,2 em agosto), Porto Alegre (mínimo 329,1 em maio e 461,7 em agosto).

Considerando todo o ano, aponta-se que a tuberculose manteve grande destaque na mortalidade em quase todas as capitais, principalmente em Salvador (Vitória, Recife e

Porto Alegre que acusaram respectivamente os coeficientes de 569,6, 485,7, 420,9, e 411,0 por 100.000.

Mostrou ainda, a mortalidade pela doença altos valores em Itacoatiara (3.º trimestre), Salgueiro (1.º trimestre), Barra do Piraí (3.º trimestre), Campos (os três trimestres), Petrópolis (3.º trimestre), S. Gonçalo (1.º e 3.º trimestres), Rio Grande (os três trimestres), S. Leopoldo (3.º trimestre), Barbacena (1.º e 2.º trimestre), Juiz de Fora (1.º e 3.º trimestre)”.

No mesmo relatório, João de Barros Barreto nos fornece dados obtidos no inquérito tuberculoso efetuado pelo Serviço Nacional de Tuberculose.

“Entre as coletividades examinadas há dados mais completos sobre os escolares, inclusive universitários, no Distrito Federal.

Os resultados revelaram altos coeficientes de infecção tuberculosa e pequenos coeficientes de doença tuberculosa.

(1) JOÃO DE ALBUQUERQUE — Alimentação — material estratégico. Cultura Política — Rio, janeiro de 1945.

Assim, as percentagens de infecção tuberculosa foram de :

47,6%	.....	8 a 9 anos
67,4%	.....	10 a 14 anos
78,4%	.....	15 a 19 anos
83,1%	.....	20 a 24 anos
93,7%	.....	25 a 29 anos
100 %	.....	30 e mais anos".

É a espada de Dâmocles que pende sobre a cabeça da mocidade e juventude, esperança e futuro da Nação Brasileira.

A incidência da tuberculose também é elevada entre os servidores públicos e candidatos ao serviço público federal, conforme se verifica nos boletins do Serviço de Biometria Médica (1).

Foram inabilitados em 1942, 380 candidatos, em 1943, 520 e em 1944, 501 candidatos. Dêstes foram inabilitados por tuberculose: 88 em 1942, 134 em 1943 e 127 em 1944. De setembro de 1938 a 1943 foram inabilitados por tuberculose 28,5 %. De 1 de 11 de 1943 a 29 de 12 de 1944 foram considerados invalidados para o serviço público federal, 655 servidores públicos e dêstes casos de invalidez, 251 foram determinados pela tuberculose pulmonar.

Percentagens, por 100.000 (A) e totais dos números (B) de mortes por tuberculose em 22 principais cidades do Brasil nos anos de 1934 a 1943 (\*).

A

1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943
267,4	267,4	266,5	279,0	285,2	272,0	272,6	277,6	279,5	294,3

B

1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943
16.968	13.251	13.539	14.479	15.147	14.753	15.093	15.709	16.029	16.878

Os algarismos transcritos são bastante expressivos; por êles, verifica-se que a mortalidade pela tuberculose ascende vertiginosa e assustadoramente em nosso país.

Por tudo isso, que tanto nos impressiona, apaíra e deprime perante os outros países é que apelamos, lembramos, sugerimos a concretização da medida aceita de modo uníssono e inequívoco, que é a da necessidade premente, urgente e imediata de se conceder a todo servidor público segurança social ampla, completa e justa, medida essa que viria amparar um grande número de brasileiros.

As outras classes, que ainda não usufruem esta segurança ampla, adotariam, então, concomitante ou posteriormente, porém, sem maiores delongas, estas mesmas normas protetoras que o governo viria proporcionar aos seus colaboradores.

Dêsse modo, temos em vista conceder a todos, sem considerar classes ou profissões, a certeza de

uma segurança material conveniente, de uma existência digna, de privações e precalços.

Como muito bem assinalou Beveridge, a segurança social tem como finalidade máxima o preparo das gerações futuras, garantia das presentes e o amparo das passadas.

Por outro lado, com as conquistas modernas, o seguro contra acidentes e riscos profissionais relegou para o passado a noção comercial, atuarial, do lucro e vantagens personalistas; o que se considera e se deseja é a noção exata da necessidade econômica e social.

Entendemos que, dessa maneira, o seguro social contra acidentes e riscos profissionais constitui a base, o fundamento para uma segurança social adequada, racional e eficaz.

É óbvio que não se pode conceber seguro social contra acidentes, nos dias de hoje, sem se levar em consideração o "complexo-trabalho" de José

(1) JOÃO DE BARROS BARRETO — Relatório de 1944

(\*) Obra já citada no capítulo sobre mortalidade infantil.

Kritz (1), cujos elementos constitutivos: homem, meio e atividade, correlacionados com a previdência social, abrange os seguintes fatores:

1.º Orientação profissional — Fomentar a formação de instituições que se encarreguem da orientação profissional, de acordo com as condições psico-fisiológicas e vocacionais do indivíduo, presservando-o assim da ação dos fatores do trabalho e para conseguir eficiência racional e científica nas suas atividades.

2.º Seleção profissional — A seleção, por métodos científicos, permitindo que cada indivíduo exerça atividades de conformidade com suas aptidões e capacidades, constitui, é claro, medida inadiável.

3.º Formação profissional — Entrelaçado, correlato com os fatores precedentes, a formação profissional precisa ser iniciada com a aprendizagem.

4.º Reeducação, readaptação e reajustamento profissional — Quando se produz a interrupção, por este ou aquele motivo, ou se processa um decréscimo na curva de produtividade é necessário que o indivíduo seja reeducado na mesma profissão e, posteriormente, reajustado na sua própria profissão ou readaptado a uma nova atividade, de acordo com suas características psico-físicas e às condições de ambientes profissional.

Muito nos impressionaram os métodos eficientes, práticos e científicos que os americanos estão adotando para reeducar, readaptar, reajustar e recuperar os seus feridos de guerra, revelados em filmes científicos a que assistimos no auditório da Associação Brasileira de Imprensa (A.B.I.), cedido por gentileza do Coordenador de Assuntos Inter-americanos.

5.º Fadiga — Deve ser considerada não só como fenômenos fisiológico, transitório e específico, mas também como fenômeno fisiológico e genérico, porque ambos são susceptíveis de reduzir e inferiorizar a produção laborativa do indivíduo e, ainda, causar acidentes e esgotamento físico, modificando as condições psico-físicas do elemento humano.

(1) Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos — Boletim Trimestral do Serviço de Biometria Médica — I, II e IV trimestres de 1944 — Rio de Janeiro.

O horário e o tempo de duração do trabalho têm muita importância para este fator fadiga.

O D.A.S.P. está vivamente empenhado em encontrar uma solução racional para o horário nos serviços públicos, tanto assim que designou um dos seus técnicos, Dr. José Palmério, para estudar este relevante e complexo problema, o qual, em palestra organizada pela D.A. deste Departamento, esboçou brilhante síntese de seus estudos e conclusões.

6.º — Alimentação — Já assinalamos, linhas atrás, a importância da alimentação para o indivíduo, sob vários aspectos. São notórias e evidentes as relações entre a quantidade e a qualidade dos alimentos, a natureza da alimentação e a espécie do trabalho a efetuar, a qualidade e a quantidade deste mesmo trabalho e as influências que exerce sobre quem o executa.

De grande alcance seria, sem dúvida, a organização de uma rede de restaurantes para os servidores públicos, à semelhança do que já fizeram outros países. João de Albuquerque (2) mostrou a importância desta medida, determinou o número e os locais dos restaurantes para atender aos servidores públicos no Distrito Federal, avaliou, aproximadamente, a despesa para a instalação desses restaurantes e estimou que o preço de uma refeição poderia oscilar entre um a três cruzeiros e 60 centavos.

Vejamos, sem levar em consideração, se tal fosse possível — os benefícios que poderiam usufruir os servidores públicos com uma alimentação sadi e racional — as compensações ou gastos materiais do governo, conforme dados que colhemos na monografia citada:

1.º Material e instalação dos restaurantes: 9 milhões e 200 mil cruzeiros.

2.º Verba anual para o pessoal necessário aos restaurantes: 964 mil e 200 mil cruzeiros.

3.º Total no primeiro ano de funcionamento: 10 milhões 164 mil e 200 mil cruzeiros.

4.º Renda provável dos restaurantes, no primeiro ano de funcionamento, cobrando, em média, dois cruzeiros por refeição: 13 milhões, 708 mil e 800 cruzeiros.

(2) JOSÉ KRITZ — Bases de organização do sistema dos problemas correlacionados a previdência social — Medicina-Cirurgia-Farmácia — Rio, junho de 1945.

Dêsse modo, dentro de pouco tempo, as despesas estariam cobertas pela renda.

7.º Educação cívico-moral — Todo o indivíduo precisa conhecer e compreender com nitidez a natureza e o grau de seus direitos e deveres. Do desconhecimento dêsses elementos, por parte dos servidores, aliás assinalados no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, resultariam, por certo, mal entendidos, conflitos, má vontade, sabotagem, o que, em última análise, redundaria em dispersão e não em colaboração, tão útil à eficiência do trabalho.

8.º Educação sanitária — A educação sanitária individual e coletiva, profissional e social é fator bastante importante para evitar as causas que condicionam alterações e interrupções nas curvas produtivas.

9.º Higiene do trabalho e no trabalho — Enquanto a higiene do trabalho se relaciona com as condições higiênicas do seu local, a higiene no trabalho diz respeito à higiene do indivíduo durante o trabalho. Ambas se completam, devendo coexistir com igual eficiência.

10. Segurança do trabalho — É nítida a influência da segurança no trabalho, na produção e na integridade física do trabalhador. A curva produtiva e evolutiva está na razão direta do grau de segurança.

11. Condições sociais do indivíduo e de sua família — E' sobejamente conhecida a influência do estado psíquico do indivíduo na sua produção e na incidência de acidentes do trabalho. É necessário, pois, proporcionar boas condições sociais ao indivíduo e à sua família para o mantermos em bom estado psíquico.

12. Local de residência e local de trabalho — Em nosso meio, este elemento constitui um grave

e complexo problema que precisa ser resolvido com urgência. Já se disse que o brasileiro de parcos recursos mora em "casa de cachorro e na maior promiscuidade".

Na Capital Federal, onde os servidores públicos residem em pontos distantes dos locais de trabalho, há ainda a notar o deficiente, perigoso, desconfortante e estafante transporte, o qual, além de favorecer a incidência de acidentes, determina e agrava a fadiga, pelo longo percurso a executar entre a residência e o local do trabalho, acarretando, como é lógico, maléficas consequências.

13. Lazer — Não constitui privilégio de ninguém; todos o devem ter, mesmo porque a ausência desta salutar medida higiênica pode interferir nas condições psico-físicas do indivíduo, determinando interrupção na curva produtiva e evolutiva.

14. Assistência médica e dentária — É tão nítida sua importância que deixamos de comentar, mesmo porque, mais adiante, proporemos medidas que permitam a realização de assistência médica e dentária a todos os servidores públicos. Essa assistência bem orientada e eficiente reduzirá, certamente, o número de acidentes, de faltosos ao serviço e proporcionará maior rendimento no trabalho.

Abolutamente seguros de que êstes fatores do "complexo trabalho" estão intimamente ligados não só com a prevenção de acidentes do trabalho e riscos profissionais, mas também com a previdência social e como julgamos inadiável a adoção, no serviço público, de uma segurança social ampla, total e generalizada é que vamos apresentar, como colaboração despretenciosa, um anteprojeto de decreto-lei sobre acidentes do trabalho e riscos profissionais no serviço público.

(Continua)

# Imigração e marginalidade

DEUSDEDIT ARAÚJO

(Psiquiatra do Serviço Nacional  
de Doenças Mentais)

A seguinte tese, apresentada ao I Congresso Inter-americano de Medicina, orientada pela teoria ambientalista, estuda o momentooso problema de ajustamento do imigrante ao meio social. Postando o problema da imigração nos fenômenos da adaptação, da assimilação e da aculturação, propõe o autor o ajustamento util do imigrante através de processos psico-sociais, já que o imigrante deve ser encarado como um "Marginal man", o qual, entre duas culturas, não se decide por nenhuma e sofre pelas duas. Cita, em seguida, alguns casos trágicos de ressentimentos ou marginalidade tardia, situando aí a recente irupção de atividades subversivas japonesas em S. Paulo.

Procurando prevenir a exacerbção da defesa cultural de nosso imigrante, termina o autor aconselhando a organização de um plano colimando três objetivos básicos: formação de técnicos de imigração, orientação das atitudes sociais do povo, e educação do imigrante visando sua completa integração psico-social (N.R.).

QUE se observa inicialmente em qualquer imigração é a presença de um novo indivíduo em um novo meio. Estamos, pois, diante do famoso binômio *homem-meio*, tão discutido através do tempo e das escolas, de Hipócrates a Ratzel, de Vidal de la Blache aos contemporâneos. Sem nos querer alongar em considerações sobre tão debatido complexo, apenas diríamos que, modernamente, já não se admite o domínio do homem pelo meio, com aquele "fatalismo geográfico", com aquela "cega brutalidade" de que falava Ratzel com a sua escola.

O que se admite hoje é que as ações e influências são mútuas, recíprocas. E mais — que, se existe uma supremacia, esta é do homem sobre o meio. Em vez de: o homem — produto do

meio, o meio — produto do homem. Acima do meio, o homem, que, pela inteligência e pela técnica, consegue sobrepujá-lo. O homem que rasga continentes e liga oceanos, o homem que se opõe à natureza, dominando seus elementos, o homem que constrói uma cidade em poucos meses, para fazer uma bomba atômica e com esta mesma bomba destrói uma cidade num minuto.

Mas o meio de que estamos falando é o meio natural, o meio físico, cósmico ou telúrico.

Se levarmos em conta as influências do homem sobre o homem teremos o meio social, com todo o cortejo de fatos resultantes das relações sociais.

Além desses fatores peristáticos teríamos que aludir ainda, no caso particular da Imigração, ao papel da raça, grande modificadora do homem, e ao do momento, admitido por Taine.

Dizíamos, porém, inicialmente, que o primeiro fato decorrente de uma imigração é a presença de um novo indivíduo num novo meio. E depois disso o que é que acontece?

O que acontece é que esse indivíduo não fica isolado. Ele ingressa no novo grupo social. Ele ingressa, se adapta e se difunde.

Temos então a acomodação, a miscigenação, a hibridação, a fusão, enfim, toda uma série de fatos resultantes do contato social.

Ocorre, no entanto, que estas denominações nem sempre estão sendo empregadas em sua justa acepção vocabular. Autôres americanos modernos e alguns autores brasileiros, entre os quais Artur Ramos, Herbert Baldus e Emílio Willems, têm procurado sistematizar o emprêgo dessas palavras. Compulsando aqueles autores procuramos fazer uma revisão terminológica, cujo resultado seria o seguinte:

Para muitos, Assimilação corresponde a todos os processos sociais e biológicos. No entanto, como veremos, seu emprêgo deve ficar reservado para os fatos de ordem puramente social.

*Adaptação*, sim, tem sentido biológico. É o processo pelo qual o homem, e seu organismo, se adapta ao meio físico ou orgânico. Cumpre ressaltar aqui o papel da aclimação.

*Assimilação* corresponde aos processos sociais pelos quais o indivíduo é incorporado, parcial ou totalmente, ao novo grupo, por meio das interações sociais. De cunho predominantemente social, a *Assimilação* acarreta fatos de natureza biológica, visto que dela resultam a miscigenação, pelo inter-cruzamento de etnias, e amalgamação ou fusão, etc. Para alguns, *acomodação* é a primeira fase da assimilação.

*Aculturação* é o termo adotado para os fenômenos de intercâmbio cultural. É a troca, é a permuta, é a inter-influência resultante do contato de culturas diversas. É óbvio que o vocábulo cultura é empregado aqui em sua acepção estritamente sociológica.

Na aculturação há a destacar três sub-processos ou resultados: a aceitação, o sincretismo (Artur Ramos) e a reação.

Há aceitação quando um dos grupos contrári e adota os padrões e valores culturais do outro. Há sincretismo quando se estabelece a permuta harmoniosa e tácita, dando em consequência o que os sociólogos chamam de reconciliação. Há reação quando um dos grupos se opõe e repele a cultura adversa.

Finalmente, temos *Ajustamento*, designando os processos psicológicos ou psico-sociais, pelos quais o indivíduo se amolde à psicologia do grupo em que é lançado.

Tôdas estas considerações, embora superficiais, visam tornar mais compreensível o assunto em tese. É que de *Assimilação*, de *Aculturação* e de *Ajustamento* desliza o tema — *Marginalidade na Imigração*.

Termo novo, criado por Robert Park, rotulando fatos antigos estudados e sistematizados pela Sociologia moderna, pode-se dizer que *Marginalidade* significa a crise psicológica do indivíduo que muda de meio, ou, ainda, a situação psicológica do indivíduo ou grupo humano cujo psiquismo não se ajusta a uma cultura diferente. Pôsto entre duas culturas, o "marginal man" não se decide por nenhuma, isto é, nem se desapega da cultura originária, nem contrári a cultura estranha. Isto lhe traz um tom afetivo e emocional

característico, acarretando a ambivalência dos sentimentos, da violação e das atitudes. E é esta duvidade ou ambigüidade que coloca o seu psiquismo numa espécie de equilíbrio instável, equilíbrio que, ao se romper, conduz o indivíduo para a psicose, para o crime e para o suicídio. Estado de espírito freqüente entre os imigrantes e seus descendentes, a Marginalidade é, assim, um epifenômeno da imigração.

Como médico do Serviço de Imigração e como psiquiatra, tive ocasião de acompanhar vários casos, que passo a expôr.

Num deles, tratava-se de um rapaz de família judia, nascido no Brasil. Sua influência decorreu sem tropeços. Freqüentou a escola. Educou-se simultaneamente nos moldes brasileiros e não de sua etnia, cujas influências culturais recebia inconscientemente. Só mais tarde, homem feito, é que se apercebeu dos preconceitos e restrições em relação à sua raça, o que lhe acarretou a decepção e o recalque.

Já aqui temos dois fatos a considerar: primeiro, o chamado fenômeno do *ressentimento*; segundo, o fato de haver no caso em apreço o que os estudiosos chamam de *marginalidade tardia*, visto que ela sobreveio não no primeiro contato mas, no indivíduo adulto, vivendo numa sociedade junto à qual nascera e na qual se julgava integrado.

Verificou, então, o nosso observado que, apesar de desejar ser 100% brasileiro, não o conseguia jamais. Se ia à igreja, era obrigado a praticar em casa o culto da religião paterna. Falava bem o idioma nacional mas, ao chegar ao lar, era obrigado a falar o "yidisch". Apaixonou-se por uma moça brasileira, mas a isso se opôs a família porque preferia a endogamia racial. Por fim alegava o rapaz: como ser brasileiro se afinal de contas o meu nome é Israel?

Israel não resistiu ao embate e um belo dia entrava em franca psicose. E no meio do seu delírio ainda exclamava: "É esta minha raça que me põe a perder!"

Outro caso é o de uma jovem alemã, de educação esmerada e acentuadamente germânica. Residiu na capital de um Estado onde jamais se adaptou às normas e costumes brasileiros. Veio para o Rio e aqui continuou inaculturada e desajustada. Seu círculo de relações era apenas de

compatriotas. Seus livros, alemães. Estudiosa e erudita, jamais se interessou, porém, pela língua nacional, que falava pouco e incorretamente. Tendo-se submetido a um concurso, foi desclassificada. Pouco depois entrava em franca reação esquisofrênica, com idéias místicas e persecutórias, atos extravagantes, delírios, alucinações, etc.

Outro caso é o de um súdito alemão, que embora residindo há muito tempo no Brasil, não contraiu os nossos padrões culturais. Sua mentalidade era mais que germânica porque prussiana, e mais que prussiana, porque nazista. Veio a guerra. Tido como agente do eixo, foi preso e tanto bastou para que se desencadeasse uma psicose carcerária precedida de tentativa de suicídio.

Ainda outro caso é o de um moço português que se transplantou para o Brasil. Extremamente bairrista, vivia das saudades de Portugal, daquela nostalgia portuguesa, que Capistrano de Abreu chamou "transoceanismo". Dominado por um cego espírito nativista, rememorava os feitos heróicos do seu povo. Residindo com estudantes brasileiros, rebelava-se contra as pilhérias que êstes faziam a respeito da bôa gente lusitana. Irritado a princípio e revoltado por fim, sua permanência no Brasil tornou-se impossível. Era a crise marginal... Por certo não enlouqueceu. Mas voltou neurastênico, renegando o Brasil...

Sem continuar na apreciação desses casos, eu vos afirmo que, como êles, há muitos, em nosso meio social, em nossas escolas, em nossos hospitais. É notória a alta freqüência de estrangeiros em nossos estabelecimentos psiquiátricos. Juliano Moreira encontrou-os numa proporção de 31%, sobre o total de entradas, no antigo Hospício Nacional. Xavier de Oliveira encontrou no Distrito Federal a percentagem de 20%. Cumpre-me declarar que não consegui nenhuma estatística a êste respeito. Mas os casos que estudei constituem legítimos exemplos em que o surto psicótico foi precedido pela crise psicológica que constitui o timbre específico da marginalidade. São, porém, casos isolados, que descambaram para a loucura e para o suicídio. É que o fenômeno existe também no grupo, — é a marginalidade grupal. São os indivíduo inaculturados, constituindo os insulamentos culturais, os focos de etnocentrismo, os quistos étnicos e outras formas de segregação social, entretendo o que Euclides da Cunha chama de "diátese das sociedades" e contendo em latência, o germen da sedição e do crime.

A êste respeito temos no Brasil considerável material para estudo. É o caso dos grupos minoritários do Sul, isolados com todo o seu equipamento cultural — uso, costumes, mentalidade, escola, igreja e até cemitério próprios. Refiro-me à conhecida existência dos núcleos alemães que chegaram a constituir, no sul do Brasil, verdadeiros casos de *diáspora*, isto é, de uma nacionalidade dentro de outra ou seja, no caso em apreço, de uma sucursal da Alemanha florescendo no Brasil.

Conta o Prof. Emil Willems, em seu notável estudo sobre as populações marginais de S. Catarina, que viu ali bandeiras cujo campo era metade brasileiro, metade alemão. A noção de direito de solo e de sangue naqueles núcleos se propagou à consciência da própria nação alemã. Relata Miguel Couto, entre outros fatos, que estando certa vez na Alemanha, pediu aos filhos que comprassem algumas bandeiras do Brasil para a ceia do Natal. As crianças se dirigiram a uma casa comercial, onde divisaram bandeiras brasileiras. Pediram ao comerciante que lhes vendesse algumas. Este respondeu que não tinha bandeiras brasileiras. Como as crianças insistissem e lhes mostrassem as bandeiras, o alemão respondeu: mas estas não são brasileiras, são bandeiras de uma colônia alemã da América do Sul.

Outro caso, êste atual, em plena ebulação, é o das atividades subversivas dos japoneses em São Paulo. Refiro-me à "Shindo Remei", organização secreta de imigrados japoneses, e à "Toko Tai", constituída pelos "Nisei", isto é, por descendentes de japoneses nascidos no Brasil. A princípio trucidavam os compatriotas que admitiam a derrota do Japão. Já agora entram em luta aberta com a população paulista. Diariamente os jornais dão notícias da onda de crimes que vêm perturbando a ordem, o trabalho e a tranquilidade pública, praticados por essa gente de assimilação lenta e difícil — samurais de intenções escusas, fanatizados pelo espírito do *Buchido* e do *Shintoismo*.

Poderíamos ainda aludir aos grupos que se embuam sob a capa de falsas sociedades de cultura, aos indivíduos que se revelam perigosos espiões e aos que se naturalizam, mudando apenas a nacionalidade, sem mudar a mentalidade. Mas basta de exemplos.

De todos êsses fatos devemos ficar com a lição de que não nos convém receber imigrantes sem

que estejamos preparados para recebê-los e para acompanhar o seu comportamento no meio brasileiro. Não bastam as medidas preliminares de seleção, distribuição e localização. Cumpre-nos fiscalizar o adventício em seus processos de integração social. Isto é tarefa de administradores, educadores e sociólogos.

Os casos aqui tratados estão no setor da patologia cosmopolita, com seu forte conteúdo psicosocial.

Estão simultaneamente no âmbito da Sociologia e da Psicopatologia e sua solução é tarefa também dos psicólogos, dos psiquiatras e dos Serviços de Higiene Mental.

E qual seria esta solução? Quais seriam os meios de evitar os obstáculos da assimilação e os conflitos culturais?

Se fosse possível resumir a resposta em duas palavras, eu vos diria: — pela Educação. Acho que para isso se impõe um plano de organização nacional, cujo objetivo preliminar deve ser a formação de educadores e Técnicos de Imigração, capazes de atender a todos os aspectos do problema. A estes especialistas deve caber a execução de um programa educacional, cujas finalidades principais serão:

- 1.º educação do povo;
- 2.º educação do imigrante.

Quanto a esta última, está cabalmente demonstrado que a melhor maneira de assimilar o imigrante é fazer a sua socialização. E como educação e socialização têm sentidos quase idênticos, uma vez que educar é preparar o homem para a vida e para a sociedade, infere-se que todo o trabalho de assimilação deve reposar numa educação de fundo eminentemente socializante, pelo convívio, pelo contato, pela interação social.

A primeira medida a adotar, portanto, é evitar o isolamento geográfico e cultural. Evitar a hostilização, o antagonismo e a sabotagem. Evitar a xenofobia e o jacobinismo. Não impor novos hábitos ao imigrante, para não exacerbar a sua *defesa cultural*, mas procurar sintonizá-lo ao novo ambiente social, pela aculturação habilmente induzida e praticada.

Depois, promover a todo transe, a socialização do adventício. Fazer do filho do imigrante um veículo de aproximação, aproveitando o dom dos jesuítas, que faziam catequeses, por intermédio dos jovens índios.

Todos os especialistas em imigração são concordes em afirmar que a melhor maneira de evitar o êxodo rural, que determina a plethora e o "centrifugismo urbano", é criar nos meios rurais condições de *habitabilidade*. Eu acrescentaria — condições de *habitabilidade* e de *sociabilidade*. Sociabilidade que deve ser feita por todos os meios associativos. Ensinam os técnicos que os principais meios de socialização são o lar, o local de trabalho, a igreja, a escola e a agremiação. Por agremiação deve-se entender não só a de caráter cultural e profissional mas, e sobretudo, a agremiação recreativa, o sport, o clube, a diversão em conjunto.

Lembre-se ainda a importância do canto orfeônico como elemento educativo ou, de uma maneira mais lata, a influência da arte na educação, pelo intercâmbio literário, pela música e pelas artes em geral.

Como se vê, tudo isso requer organização. Organização que não se improvisa, mas que se adquire através do tirocínio e da experiência, o que vale dizer — através da educação. Voltamos assim ao item da educação do povo, a qual deve ser feita visando:

- a) orientação das atitudes sociais;
- b) orientação da consciência nacional, visto que a coesão e a unidade da pátria se acham implexas ao problema.

A este respeito, demos um largo passo à frente com a nacionalização do ensino. Mas, em face do que aqui expusemos e de outras circunstâncias peculiares à nossa condição de país imigrantista, devemos preconisar não apenas a nacionalização do ensino ou da instrução, mas, a *nacionalização da educação*.

\*  
\* \* \*

Já se disse que o Brasil é um laboratório de civilização.

Até certo ponto, constituímos um campo de experiência das energias mentais do mundo. Somos um país em que a arte, a língua, a literatura, o folk-lore, os usos e costumes — tudo tem sofrido influências aculturativas. Tudo isso se faz sem a intervenção dirigida ou deliberada dos homens e dos educadores. Faz-se, porque aqui não há preconceitos de raça. Faz-se, porque a índole do

nosso povo é bôa, associativa, fraternista e afeituosa.

De certo modo, devemos continuar a contrair do imigrante e das influências externas tudo o que nos oferecerem de útil e civilizador. Mas devemos também zelar pela nossa maneira nacional de existir como povo. E tudo isso só conseguiremos pela Educação.

#### CONCLUSÕES

- 1 — Para efeitos de assimilação não bastam as medidas preliminares de seleção do imigrante. Devemos estar aparelhados para acompanhar e dirigir a sua integração biológica, social e psicológica no meio brasileiro.
- 2 — A índole do povo brasileiro e a ausência de preconceitos de raça facilitam a socialização do imigrante.

3 — O meio de evitar os obstáculos da assimilação e os conflitos culturais e psicológicos é proporcionar ao imigrante uma educação de fundo socializante, ou melhor, de fundo nacionalizante.

4 — Devemos preconisar não apenas a Nacionalização do Ensino mas, a Nacionalização da Educação.

5 — Impõe-se um plano de organização colmando três objetivos :

- a) Formação de técnicos de Imigração e de educadores especializados.
- b) Educação do povo, visando a orientação das atitudes sociais.
- c) Educação do imigrante, visando a sua integração psico-social.

# PENSAMENTO ALIENÍGENA

## Peculiaridades de uma administração internacional

ADRIAN PELT

(Assistant Secretary — General United Nations)  
(Trad. de ARAÚJO CAVALCÂNTI e OCÉLIO DE MEDEIROS)

Adrian Pelt foi correspondente de jornais holandeses nos Estados Unidos, de 1910 a 1920. De 1920 a 1940 serviu como Chefe de Serviços na Liga das Nações, na qual dirigiu, pouco depois, o importante setor de informações públicas. Em 1940 chefiou o Serviço de Imprensa do Ministério do Exterior da Holanda — então refugiado em Londres.

Serviu como delegado holandês à Comissão Preparatória e foi um dos 5 delegados à Assembléia Geral em Londres. É atualmente Assistente do Secretário Geral da Organização das Nações Unidas.

O presente artigo, publicado em "Public Administration Review" the Journal of the American Society for Public Administration, vol. VI, Spring 1946, Number 2, págs. 108-114 — donde data venia, o transcrevemos — estuda o problema de administração interna da U.N., iniciando por fazer um paralelo entre a novel instituição e antiga Liga das Nações, salientando suas semelhanças e disparidades. Passa depois ao problema de sua composição, e funcionamento, terminando por estudar os seus complexos problemas de administração de pessoal e processos financeiros. (N.R.).

PRESENTAMOS, hoje, a 2.ª tentativa no espaço de uma geração, para o estabelecimento de uma Administração Internacional em grande escala. Em 1919-1920, em Genebra, foi o Secretariado da Liga das Nações. Hoje, em New York, entre a extinta Liga das Nações e as Nações Unidas (U.N.).

Antes de examinar as peculiaridades de uma administração internacional e, dentro do

objetivo de apreciar a tentativa atual em sua adequada perspectiva, torna-se útil não só salientar as semelhanças impressionantes como também pôr em relevo as possíveis divergências entre a extinta Liga das Nações e as Nações Unidas (U.U.).

### 1 — AS NAÇÕES UNIDAS (U.N.) E A LIGA DAS NAÇÕES

#### a) Semelhanças

Uma semelhança fundamental é que tanto a Liga das Nações como as Nações Unidas (U.N.) se baseiam no princípio da soberania nacional. Nem a Liga nem as Nações Unidas (U.N.) constituem super-estados, qualquer que seja a forma sob a qual se possa imaginar um super-estado. A Liga das Nações foi, no passado, e as Nações Unidas (U.N.) são, no momento, uma sociedade internacional cooperativa de estados soberanos limitados por regras de conduta livre e uniformemente aceitas.

Uma segunda semelhança fundamental é que a organização das Nações Unidas (U.N.) — seguindo o precedente deixado pela Liga das Nações — trata ou cogita de todos os aspectos da vida internacional: políticos, econômicos e sociais. A experiência nos ensina que, na vida prática cotidiana da comunidade internacional, nenhum aspecto pode ser desintegrado dos demais.

Uma terceira semelhança se encontra no fato de que, embora a Carta das Nações Unidas tenha objetivos mais amplos e atribúa maior importância e amplitude às possibilidades de desenvolvimento regionais do que o "Covenant" da Liga das Nações, o caráter essencial dessas duas sociedades parece ser, todavia, o sem âmbito

mundial. Por exemplo, sabemos que apesar do caráter regional de certos problemas de comunicações e saúde, os aspectos fundamentais de tais problemas interessam, de perto, à paz e a segurança internacional e são, pela sua própria natureza, de amplitude mundial. Finalmente, não obstante as importantes diferenças de pormenores do ponto de vista constitucional entre a Liga das Nações e as Nações Unidas (N.U.) a super-estrutura geral de ambas é a mesma. Há, por exemplo, nos dois casos, uma Assembléia Geral dando expressão à igualdade de soberania de todos os estados-membros. Há, também, um Conselho limitado destinado à ação executiva, contendo no seu bôjo um grupo de poderes dirigentes, ao qual se atribuiram responsabilidades e direitos especiais. Há uma Corte de Justiça e, finalmente, Conselhos e Comitês diversos para determinados objetivos, além de um Secretariado servindo à Organização como um todo.

### b) Diferenças

A existência de vários aspectos comuns entre a Liga das Nações e as Nações Unidas (U.N.) explica satisfatoriamente porque, ao primeiro exame, há tão grande semelhança entre o antigo Secretariado de Genebra e o que foi tão trabalhosamente planejado em Londres, a fim de ser posto em execução em Nova Iorque. Contudo, uma análise posterior mais rigorosa revela ao observador, desde logo, a ocorrência de um certo número de diferenças entre as duas administrações.

A mais importante dessas diferenças (— aquela que deverá prender-nos mais a atenção —) é que, enquanto o Secretariado das Nações Unidas (U.N.) foi inteiramente planejado nos seus menores detalhes, o mesmo não se poderá dizer do Secretariado de Genebra, ao tempo em que foi organizado. As razões para esta impressionante diferença são óbvias. Hoje, encontramo-nos em condições de nos beneficiarmos com a experiência — boa ou má — acumulada durante os 26 anos de funcionamento do Secretariado da Liga das Nações. Em 1919-1920, quando os primeiros fundadores e servidores da Liga das Nações começaram a estabelecer os fundamentos daquilo que se deveria tornar a primeira experiência em larga escala de uma administração internacional, não havia modelos anteriores pelos

quais se pudessem orientar. Pior ainda, em 1919, ninguém parecia ter nenhuma idéia clara quanto aos objetivos e à natureza do futuro Secretariado, a não ser aquela noção geral de que ele deveria ser, antes de tudo, “permanente e internacional”.

Deve-se, por conseguinte, dar crédito a Sir Eric Drummond e seus principais colaboradores pelo fato de terem claramente concebido a noção de um verdadeiro Serviço Civil Internacional, isto é, um grupo de homens e mulheres integrados no mesmo senso de lealdade à Liga das Nações.

Nos anos seguintes, Sir Eric e seu abnegados auxiliares foram bem sucedidos em objetivar praticamente o seu ideal. E' bem verdade que o primeiro Secretário Geral e seu “Staff” foram alvo de muitas críticas pela maneira empírica por meio da qual deram início à elaboração do Serviço Civil Internacional.

Semelhante empirismo teve como resultado um desajustamento inevitável. E' que não foi possível elaborar um sistema prático de relações lógicamente planejado entre as funções atribuídas aos órgãos integrantes da Liga e os instrumentos administrativos responsáveis pela execução prática dessas funções.

Examinando-se retrospectivamente o mecanismo do Secretariado não há negar que as críticas se justificam até certo ponto. Dever-se-ia, porém observar, que nenhuma administração bem organizada e bem dirigida — quer de âmbito nacional, quer internacional — é possível, desde que haja ausência de diretrizes claramente definidas, formuladas pelos organismos planejadores ou elaboradores da “política” a ser seguida. A Liga das Nações, considerada como entidade política, representava, por si própria, uma tal experiência que o Conselho e a Assembléia raramente se julgavam capazes de ditar diretrizes claras ao Secretário Geral. Se, não obstante, o Secretariado da Liga das Nações conseguiu obter uma sólida reputação de eficiência, foi graças ao devotamento dos seus servidores, no cumprimento do dever. Para tal, muito contribuiu, também, a maneira inteligente por meio da qual os seus líderes, aproveitando-se da experiência adquirida, procuraram adaptar o mecanismo em seu poder à mutabilidade das circunstâncias.

Já se disse, com razão, que, se a Liga das Nações e seu secretariado não tivessem tido outro objetivo do que servir como laboratório experi-

mental para a U.N.O., sua existência teria sido mais do que justificada. Seria imperdoável se, no momento que se põe em prática a segunda tentativa de uma organização internacional, nenhum proveito se tivesse procurado obter da experiência acumulada de 1/4 de século e não se fizesse um esforço realmente sério no sentido do aproveitamento das realizações do passado.

## 2 — O SECRETARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS

Felizmente, sinais de um desejo de aprender e aproveitar os ensinamentos do passado eram já bem visíveis no projeto original da própria "Carta das Nações Unidas", em *Dumbarton Oaks* e, em uma maior extensão, na própria *Carta*, tal como foi assinada em São Francisco.

Afóra o importante fato de que a *Carta* contém uma definição mais clara e mais cuidadosa das funções da Organização e dos seus órgãos integrantes do que a fornecida pelo "Covenant" da Liga das Nações, há a mencionar o exemplo excepcionalmente impressionante dessa consciência existente nos artigos que definem a natureza geral e dos deveres do Secretariado. Em particular, o artigo 100 — parágrafos 1 e 2 — se refere a uma situação que embora não inteiramente sem precedentes na história de muitos Estados-membros, se aplica hoje em dia, especificamente, a uma administração internacional, qualquer que seja a sua natureza.

E' do artigo que regula o posição do seu quadro de servidores, tendo em vista, de um lado, a Organização, e, de outro, seus respectivos Góvernos. Estabelece, essencialmente, o seguinte problema, assás delicado: — que é um funcionário ou servidor internacional? Qual a sua posição a respeito das duas lealdades que tem de observar, com relação à *Organização* ao país de que é cidadão?

O relatório da Comissão Preparatória das Nações Unidas (U.N.), tal como foi aceito pela Assembléia Geral, trata pormenoradamente desse delicado problema, ao salientar:

"Tal Secretariado não pode ser constituído, mesmo em parte, de representantes nacionais responsáveis perante os respectivos governos. Durante a duração de seu mandato, o Secretário-Geral e o "staff" não serão servidores do Estado ou país de que são oriundos mas, única e exclusivamente, servidores das Nações Unidas (U.N.)".

De acordo com o projeto provisório de regulamento do "staff" todos os servidores, ao assumirem seus deveres, deverão fazer um juramento de que se desempenharão de suas funções e regularão sua conduta tendo em vista exclusivamente o interesse da Organização. Os que forem nomeados por 2 anos ou mais devem resignar a qualquer cargo que possam exercer no serviço público ou empresas privadas.

Outrossim, nenhum poderá aceitar quaisquer honras, condecorações, favores, presentes ou salários por serviços prestados durante o período de sua nomeação ou serviço efetivo na Organização. Funcionários que se tornem candidatos a qualquer cargo público de natureza política devem resignar a seus postos na Organização.

Entretanto, as obrigações ou deveres dos funcionários não são puramente de caráter negativo. E' essencial que êsses funcionários estejam inspirados por um senso de lealdade à "Organização das Nações Unidas" (U.N.) e sincera devoção ao ideal pelo qual ela existe. Tais funcionários devem, ainda, desenvolver um sadio "esprit-de-corps" e tudo fazer pelo hábito da cooperação diária com pessoas de outros países e diferente cultura.

A lealdade à Organização não é de nenhuma maneira incompatível com a dedicação de um servidor à sua própria pátria, cujos mais altos interesses ele está servindo nas Nações Unidas (U.N.). Isto claramente envolve, contudo, uma nova mentalidade — uma concepção largamente internacional, aliada ao afastamento de preconceitos, interesses e princípios estreitamente nacionais".

Este problema do "status" internacional do quadro de servidores das Nações Unidas (U.N.) também se relaciona com outros aspectos da administração, tais como: composição nacional de "staff", recrutamento e nomeação, duração dos contratos, organização do Secretariado.

### a) Composição nacional

O parágrafo 3, artigo 101 da Carta estabelece a regra de que "devida atenção deverá ser dada à importância de recrutar o "staff" em uma base geográfica tão ampla quanto possível". O motivo determinante desta exigência é óbvio. Cada Estado contribuindo para a manutenção da Organização, tem o desejo natural de ver,

pelo menos um e, de preferência, diversos de seus nacionais servindo no Secretariado. Afora considerações de prestígio, a presença de nacionais no "staff" dá aos Estados-membros a sensação de que o seu ponto de vista poderá se exercer sobre as atividades da administração, mesmo quando estão perfeitamente cônscios de que os respectivos nacionais se encontram inteiramente sob as ordens do Secretariado-Geral. Nem todos os Estados, contudo, são capazes de fornecer o tipo de candidato capaz de atingir o padrão estabelecido pelo Serviço Civil Internacional, no intuito de recrutar um eficiente quadro de servidores. O problema de como harmonizar a eficiência com o recrutamento do "staff" na mais ampla base geográfica possível, apresenta, portanto, obstáculos particularmente difíceis de serem superados.

#### b) Recrutamento

De fato, como poderá um Serviço Civil Internacional recrutar o seu "staff"? A resposta óbvia a esta pergunta é, naturalmente, que ele deve pôr em prática os melhores métodos desenvolvidos pela experiência nacional. Estes métodos, todavia, deverão se adaptar às necessidades especiais de uma organização interna. Nesse caso, o primeiro problema que se levanta é o de como obter informações seguras sobre um candidato que vive muito longe da sede da Organização e como confirmar tais informações. Pode o Governo nacional do candidato merecer a confiança de fornecer tal informação ou haverá algum perigo em que esse Governo tigirá a proposta de emprego dos candidatos com tintas demasiado rosas? Não haverá ainda o perigo de que um Governo nacional qualquer poderá desacreditar um bom candidato que por motivos políticos ou quaisquer outros não queira ver nomeado?

A solução consiste no estabelecimento de um mecanismo de consulta entre os diretores de pessoal do Secretariado Internacional e os Governos dos estados-membros, a fim de permitir uma solução inicial em bases objetivas e imparciais, protegendo ao mesmo tempo o Secretariado contra os perigos do favoritismo e nepotismo. Em verdade, alguns governos-membros das Nações Unidas (U.N.) já deram os necessários passos nessa desejada direção. Um segundo problema se levanta quando, após a realização da seleção inicial, hou-

ver necessidade de organizar exames e testes em uma base de concorrência internacional tão larga quanto possível.

A experiência da Liga das Nações mostra que isto pode ser feito mas é demasiadamente complicado e caro. De fato, como poderão ser planejados exames dentro de países diferentes, cujos candidatos devem ser examinados sem sacrifício dos padrões de eficiência exigidos pelo Secretariado?

Muito disto depende da natureza do cargo que deve ser preenchido. Se o cargo exige conhecimentos exatos acerca de um assunto preciso, — por exemplo, econômico — será muito mais fácil resolver o problema, ao contrário do que ocorre quando se trata de um cargo que exija mais amplos conhecimentos gerais — tal como casos afetos ao Conselho de Segurança. Além disso, há o problema da língua. Não se pode esperar que um candidato da China, por exemplo, se expresse de maneira igualmente perfeita em inglês ou francês, à semelhança de um candidato de nacionalidade inglesa ou francesa. Com estas dificuldades em mente, o "Relatório" da Comissão Preparatória, tal como foi aprovado pela Assembléia Geral, sugere que devem ser estabelecidos exames escritos, sobre determinados assuntos, na língua escolhida pelo candidato, ficando, ao mesmo tempo, agrupados em áreas idênticos de exames os países de tradições acadêmicas semelhantes.

O "Relatório" também reconhece claramente que não é desejável que todos os membros potenciais do "staff" tenham de se submeter a exames escritos. Em particular, este tópico não se aplica aos cargos mais elevados. Ampla competência, deveria, por consequência, ser atribuída ao Secretário Geral e seus conselheiros, com relação a esta matéria.

Torna-se mesmo imprescindível que o Secretariado faça uso, no seu setor, de pessoal técnico ou de especialistas experimentados em assuntos de seleção e avaliação ou julgamento de pessoal. A esse respeito, a Comissão Preparatória e a Assembléia Geral também recomendaram o estabelecimento, pelo Secretário-Geral, de uma Comissão do Serviço Civil Internacional, cujas principais funções seriam as de aconselhá-lo acerca dos métodos de recrutamento e dos meios pelos quais poderão ser obtidos melhores padrões de recrutamento.

Uma dificuldade posterior durante o estágio inicial de recrutamento será certamente decorrente do fato de que, como um dos resultados da guerra, as facilidades educacionais de um grande número dos países europeus e do Extremo Oriente se desorganizaram de tal maneira que os candidatos, — que normalmente se encontravam classificados para qualquer cargo no Secretariado, — não se encontram, entretanto, agora, em condições de atingir os padrões de eficiência exigidos.

De fato, para muitos governos já se torna difícil sugerir candidatos adequadamente preparados. No sentido de remodelar ou corrigir esta deficiência, o "Relatório" da Comissão Preparatória sugere o estabelecimento de um sistema especial de treinamento no serviço. Outro problema reconhecidamente difícil é o que diz respeito ao "background" e "fólha corrida" política dos candidatos. O "Relatório" também sugere que o Secretário Geral deveria tomar as necessárias providências no sentido de que nenhuma pessoa porventura desacreditada ou desmoralizada por suas atividades políticas ou por conexões suspeitas com o facismo ou o nazismo, possa ser indicada para o Secretariado.

c) *Condições de nomeação. Duração dos contratos*

A experiência do Secretariado da Liga das Nações ensinou que será difícil atrair candidatos desejáveis, a não ser que se lhes ofereçam garantias e a possibilidade de fazer uma carreira no Secretariado. Não se pode esperar que os membros dos "staff" sirvam à Organização como leais servidores internacionais, se êles recebem, apenas, contratos a curto prazo, ficando, assim, inteiramente dependentes dos seus respectivos governos nacionais quanto ao seu futuro. Além disso, é do próprio interesse do Secretariado estabelecer uma sólida tradição administrativa, o que só poderá ser feito assegurando-se a continuidade no exercício do trabalho. Por tôdas estas razões, o Secretariado se encontra na mesma situação de uma administração nacional — isto é, tem de alicerçar sua política de nomeação e promoção de pessoal sobre a base dos desejáveis "princípios" do Serviço Civil.

A aplicação dêstes "princípios", todavia, em uma administração internacional, é muito mais difícil do que em uma administração nacional.

Em primeiro lugar, o número de cargos disponíveis no Secretariado das Nações Unidas (U.N.) será muito menor do que na administração nacional de um pequeno país, mesmo dos menores.

Há um motivo especial para esta situação, o qual facilmente escapa à observação. Um Executivo nacional geralmente desempenha, mediante seus próprios recursos, todo o trabalho que os órgãos legislativos do país determinam seja feito. O executivo internacional, contudo, na melhor das hipóteses, tem uma tarefa naturalmente limitada. Assim será sempre, porquanto a Organização Internacional é apenas uma sociedade cooperativa de Estados Soberanos. Conclui-se, por consequência, que o executivo internacional não tem, à sua disposição, um grande conjunto de Serviços Públicos, dispostos a pôr em imediata execução as decisões políticas. Pelo contrário, decisões tomadas por órgãos internacionais são usualmente postas em prática pelas administrações nacionais. Em segundo lugar, a necessidade de ser observada uma certa distribuição geográfica na nomeação do "staff" e a manutenção de um certo equilíbrio de nacionalidades, através de todo o serviço, determinam, necessariamente, limites às possibilidades de promoção normal.

Um secretariado internacional é mais semelhante a uma pirâmide, em sua forma, do que uma administração nacional. Quanto mais alto se levanta o servidor nas fileiras, menores possibilidades de promoção.

Tais possibilidades se tornam ainda mais exiguas por causa do problema da nacionalidade. Freqüentemente, na Liga das Nações, um homem que normalmente mereceria ser promovido não podia obter tal promoção porque isto teria rompido o equilíbrio das nacionalidades em um grau mais elevado. E quanto mais elevado o grau, mais se acentua êste fator. A fim de desenvolver um quadro de funcionários de carreira e ao mesmo tempo permitir-lhe flexibilidade, ficou decidido que os contratos, nos níveis baixo e médio do Secretariado das Nações Unidas (U.N.), serão formulados por um período indeterminado, sujeitos à revisão cada 5 anos, na base dos relatórios fornecidos pelos chefes imediatos dêsses servidores. Os autores do "Relatório" da Comissão Preparatória esperavam que essa providência se traduziria na prática como um estímulo ao zêlo e boa conduta do "staff", permitindo, ao mesmo tempo, eliminar aqueles que não se reve-

lassem à altura do padrão de eficiência pré-estabelecido. O "Relatório" deixa claro, entretanto, que a duração de nenhum contrato poderá ser interrompida ou cancelada para se abrir oportunidade de nomeação de pessoas de outras nacionalidades or por quaisquer outros motivos não conjugados com a própria natureza de trabalho do "staff".

Servidores de categoria superior — assistentes do Secretário Geral, diretores e outros funcionários de hierarquia mais graduada, — deverão receber contratos de 5 anos, sujeitos, contudo, à possibilidade de renovação. Para obtenção de maior flexibilidade, o Secretário Geral tem liberdade de propor nomeações temporárias à especialistas em determinados setores técnicos, bem como determinadas pessoas que possuam qualificações políticas especiais, necessárias à execução de certas tarefas urgentes. Ele poderá efetuar, também, nomeações temporárias de elementos de regiões geográficas inadequadamente representadas no Secretariado, no caso em que candidatos razoáveis dessas regiões não se encontrem disponíveis para nomeações permanentes. Finalmente, deixou-se-lhe aberta a faculdade de convidar governos nacionais a enviar servidores ao Secretariado por períodos não maiores de 2 anos, no intuito de fortalecer os contactos pessoais entre o Secretariado e cada administração nacional.

Além dos dispositivos específicos acima mencionados, os delegados à Comissão Preparatória expressaram o desejo de que o intercâmbio do pessoal, entre o Secretariado das Nações Unidas (U.N.) e determinadas agências internacionais especiais, seria encorajado.

Tal intercâmbio ampliaria as oportunidades de melhoria dos futuros servidores internacionais. Desta forma, espera-se manter uma política de pessoal flexível no Secretariado, enquanto ao mesmo tempo se torna possível elaborar um importante núcleo de servidores de carreira.

### 3 — PROCESSOS FINANCIEROS

Quando experimentamos compreender a estrutura financeira de uma organização internacional, devemos sempre ter presente que, no mundo atual, tal Organização é — com oforçosamente teria de ser, — apenas uma Sociedade Cooperativa de Estados Soberanos. Este fato significa que o tesouro da Organização não é alimentado pelas

contribuições, taxas ou tributos dos cidadãos, individualmente falando, mas por contribuições pagas pelos Estados-membros da Organização. Isto levanta imediatamente o problema de como semelhantes contribuições devem ser escalonadas. A experiência tem revelado ser esse um problema altamente delicado. A dificuldade não está, apenas, na importância atual e contínua das contribuições, tanto quanto na parcela contribuída por cada Estado. Sempre existe a tendência de cada Estado comparar sua contribuição com as das nações irmãs de importância equivalente. Segue-se que o único critério possível para distribuição das contribuições é "a capacidade de pagar". Desta forma, uma outra dificuldade se levanta — como pode ser estimada ou avaliada essa capacidade de pagar? Para resolver semelhante problema foram propostos diversos métodos. Estatísticos propuseram que essa capacidade de pagar fosse calculada na base de simples estatísticas, enquanto que os políticos têm sempre a tendência de introduzir, na matéria, considerações de prestígio. O sistema fundamentalmente elaborado pela Liga das Nações, depois de várias tentativas e êrros, se apoiava só em bases matemáticas como no bom senso comum. D exposito se pode concluir que qualquer escala de contribuição, elaborada na forma dessas diretrizes, exige perene revisão em face das contínuas modificações de circunstâncias relativas a "capacidade de pagar", dos Estados individuais. Um segundo aspecto dos processos financeiros de uma organização internacional é o pagamento efetivo e atual das contribuições. Desde que os contribuintes são Estados, — isto é, entidades políticas, — torna-se quase sempre inevitável que eles considerem suas contribuições à Organização como pagamento de uma natureza política. Daí resulta de muitos Governos estarem sempre inclinados a deixar o pagamento de suas contribuições na dependência de considerações políticas — fato esse altamente insatisfatório, do ponto de vista das necessidades financeiras da Organização. Não é, portanto, de admirar que a Liga das Nações tenha repetidamente experimentado elaborar um sistema por meio do qual o pagamento das contribuições se transformasse sempre em um processo mecânico ou automático. Em outras palavras, as contribuições devem ser consideradas sempre como uma estrita obrigação política —, sempre pagas na data prèviamente estabelecida.

Contudo, semelhantes planos nunca poderão ser postos em prática e não existe a menor dúvida de que a nova Organização terá de enfrentar esse problema.

Algumas sugestões já se fizeram no sentido de conseguir o pagamento das contribuições através do "Bretton Woods Bank". Indubitavelmente, esse problema exigirá, ainda, cuidadosos estudos.

Um terceiro aspecto dos métodos financeiros de uma organização internacional se encontra no atual processo orçamentário e questões idênticas de igual importância.

O tempo não me permite tratar pormenorizadamente desses problemas, mas há um ponto que se me afigura como essencial e ao qual deve ser dado destaque. O x do problema é o seguinte: como a Assembléia Geral examinará e acompanhará a execução orçamentária, ou seja, as despesas da Organização, na qualidade da mais alta autoridade orçamentária, de acordo com a Carta? Procurará a Assembléia Geral, desde o começo, superintender a Organização com a preocupação de compressão de gastos, — Conforme se tornou hábito da Assembléia da Liga das Nações, logo após ter ficado claro que os EE.UU. não pretendiam ser um dos seus membros e, consequentemente, não contribuiriam para a manutenção da Liga? — Ou tomará a atitude de que a Organização deve constituir, a todo custo e de qualquer maneira, um sucesso, e que, por conseguinte, embora se procure evitar qualquer desperdício, nenhuma despesa deve ser poupana no que se refere ao desenvolvimento da Organização, para maior benefício da comunidade internacional como um todo?

Depois da terrível lição desta última guerra é de se esperar que prevaleça a segunda concepção, isto é, nenhuma despesa deve ser poupana quando se trata de transformar a Organização em um grande êxito.

Entretanto, mesmo nesse caso, em defesa dos interesses do Secretariado, é de se exigir uma rigorosa política financeira em termos de processos orçamentários elásticos a serem instituídos, isto porém, sem sacrifício das medidas destinadas a evitar desperdícios.

Parece de bom augúrio que a Comissão Preparatória e a recente Assembléia Geral, auxiliada por um grupo de competentes técnicos em administração e finanças, tenham compreendido a importância de introduzir eficientes métodos orçamentários.

Justifica-se a esperança de que, com um Secretário Geral dotado de plena compreensão de seus deveres nesse amplo setor, se possa poupar ao Secretariado o controle excessivamente rígido que a antiga Assembléia da Liga das Nações anteriormente exercia.

#### 4 — CONCLUSÃO

E' confortador verificar que a Comissão Preparatória e a Assembléia Geral claramente procuram tirar proveito da experiência acumulada do Secretariado da Liga das Nações. E' mesmo mais confortador observar que simultaneamente, ainda na fase de esquematização e ataque dos problemas, a serem resolvidos, tenham procurado obter uma estrutura flexível, dentro da qual o Secretário Geral e o seu "staff" possam dipôr da necessária autonomia e poder, no desenvolvimento das soluções.

---

# ADMINISTRAÇÃO LOCAL

## *A reforma Municipal na Constituição de 1646*

OCÉLIO DE MEDEIROS

(da Associação Brasileira de Municípios)

O presente ensaio, firmado por um nome sobejamente conhecido de nossos leitores, tem ainda a valorizá-lo a circunstância de ser um dos primeiros estudos da nova *Carta Magna*.

Começa o autor por estudar a influência das causas da reconstitucionalização do país no tocante à restauração municipal; para depois analisar minuciosamente os dispositivos de maior interesse para os Municípios.

Examina, a seguir, o problema da autonomia dos Municípios, efetivada pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse e organização dos serviços públicos locais, terminando por salientar alguns aspectos do problema da eletividade municipal e aliviar algumas formas para o funcionamento dos órgãos de assistência-técnica aos Municípios. (N.R.).

### I — INFLUÊNCIA DAS CAUSAS DA RECONSTITUCIONALIZAÇÃO DO PAÍS NA RESTAURAÇÃO MUNICIPAL

**A**ssembléia Nacional Constituinte de 1946 se reuniu, após 8 anos de suspensão de direitos representativos, num momento em que a política internacional se orientava pelos influxos do Direito Novo, que é o direito dos vencedores. No caso particular do Brasil, onde a situação interna se tumultuava pelas competições partidárias e pela desorganização econômica que já atingia fontes vitais como o comércio cafeeiro, aqueles influxos possuíam caráter nítidamente anglo-saxão, favorecendo, por isto mesmo, na luta contra o poder pessoal, a restauração dos princípios democráticos, principalmente o direito de reunião e representação. Por outro lado, após tão longo período de suspensão de atividades parlamentares, os constituintes tiveram presente no espírito a lição do golpe de Estado de 10 de Novembro de 1937 e, por isto, seus trabalhos só poderiam se orientar num sentido

de prevenir o Legislativo contra futuras eventualidades de igual natureza.

Ora, entre a necessidade de conciliar essa orientação com a imperiosidade de um Executivo dentro do espírito da época, os meios mais aconselháveis seriam o de favorecer o desenvolvimento das idéias democráticas, em todo o país, pela reimposição de um sistema político-administrativo capaz de destruir os resíduos da organização anterior. A êsse respeito, em "Reorganização Municipal", já havia sido apresentada uma fórmula: "Na realidade, do unitarismo para a descentralização, por menos obtusa que seja esta, o processo implica:

- a) desconcentração do poder político;
- b) descentralização do sistema administrativo;
- c) retração do Executivo às justas proporções, dentro de um sistema de harmonia de poderes coordenados;
- d) recuperação, por parte dos Estados, de sua legítima competência, pela constituição de seus poderes legais".

Aí estão configurados, realmente, dentro de um critério apartidário, os princípios fundamentais que inspiraram a histórica tarefa de restauração dos constituintes de 1946, na elaboração de um diploma em que muitos dispositivos, já consagrados pelas constituições anteriores, inclusive a de 10 de Novembro, passaram a ter realidade de fato.

Enquanto a Assembléia discutia o novo Estatuto, o Executivo, ainda favorecido pela faculdade de emitir decretos-leis, foi, desde à entrega do Poder ao Judiciário, realizando uma obra de readaptação das instituições, e poupano, assim, aos legisladores, outros maiores esforços.

E' evidente que essa orientação da Assembléia, inspirada num clima de recuperação de direitos e restauração de liberdades, não poderia deixar de

se refletir, basicamente, na reorganização municipal, não só para prevenir vícios históricos, como, também, para favorecer o revigoramento do interior e, conseqüentemente, fixar redutos de ideal democrático nas instituições básicas da organização nacional.

No título I — Da organização Federal, Capítulo I, das Disposições Preliminares, — a Nação readquiriu a sua feição federativa, dispondo o artigo 1.º que Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República". Isto é, Estados Federados — cada um a se reger "pela Constituição e leis que adotar", observados porém os princípios estabelecidos (artigo 18) — constituem a Federação e a República, numa União que compreende ainda o Distrito Federal e os Territórios (artigo 1.º, § 1.º).

Se os Estados recuperaram, desse modo, a sua antiga importância, conforme aconteceu quando as Províncias do Império se elevaram a Estados co-soberanos na República (Dec. n.º 1, de 15-11-89, arts. 2 e 3), seria aconselhável consultar a experiência anterior, com os fatos que determinaram a revisão do federalismo.

Na realidade, nesses períodos de revisão, os Municípios passaram a viver sob a pressão dos Estados, possuindo uma simples autonomia política sem conteúdo. Haveria, desse modo, regressão aos sistemas anteriores, se os constituintes não houvessem previsto os meios capazes de prevenir essas nocivas influências. Tais meios podem ser assim definidos :

a) fortalecimento do legislativo (Cap. II, Seção IV, art. 65 e seus itens; art. 66 e seus itens; etc.) sem prejuízo do Executivo (Cap. III, Seção II, art. 87 e seus itens; Seção III, etc.), funcionando independente e harmônica mente;

b) revigoração dos Estados, pelo restabelecimento integral de sua competência de auto-governo, ou melhor, de suas "prerrogativas", mas com enfraquecimento tributário em favor dos Municípios, sobre os quais não poderão exercer seu antigo poder de controle. O Governo Federal poderá intervir nos Estados para assegurar a observância do princípio da autonomia municipal (Título I, ca. I, art. 7.º, VII, e);

c) restabelecimento integral da autonomia dos Municípios e seu fortalecimento econômico,

pela revisão do sistema tributário, com prejuízo para os Estados.

A Constituição de 1946, desse modo, voltou ao federalismo de portas amplas, mas procurou imunizar a União contra o restabelecimento dos erros de funcionamento que daí podem decorrer. E' a mais municipalista das nossas Constituições, até agora promulgadas ou outorgadas, e, nesse sentido, instituiu um sistema capaz de transformar os municípios no que nunca puderam ser no Brasil, isto é, centros não apenas políticos mas também econômicos, fortalecidos pelo seu novo poder tributário. E' o que se verificará, a seguir, ressaltando-se, no texto, os dispositivos que dizem respeito mais de perto aos Municípios, conforme a seguinte síntese.

## II — OS DISPOSITIVOS DE MAIOR INTERESSE PARA OS MUNICÍPIOS, CONFORME A ANÁLISE DA CONSTITUIÇÃO

Se bem que esse estudo não possa ser feito isoladamente, senão a par com dispositivos referentes à estrutura do próprio Estado, isto é, da própria Federação, o grupamento aqui feito tem o intuito de melhor documentar as considerações anteriores sobre o espírito municipalista da Constituição vigente.

Veja-se, por exemplo, o título I, Da Organização Federal, onde a matéria referente aos Municípios poderia constituir uma Secção especial do texto, no qual se fundiriam os dispositivos esparsos.

Pelo Título I, Da Organização Federal, capítulo I, disposições preliminares, observa-se inicialmente:

I — o Governo Federal intervirá nos Estados para proibir à reeleição de Governadores e Prefeitos para o período imediato (art. 7.º, VII, d);

II — intervirá também para assegurar a observância do princípio da autonomia municipal (artigo 7.º, VII, e).

III — a União entregará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios — proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal — a percentagem de 60% da renda dos impostos, que lhe compete decretar, sobre "produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no

que fôr aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica" (art. 15, VI, § 2.º); a tributação terá a forma de impôsto único, que incidirá sobre cada espécie de produto;

IV — a União poderá tributar a renda das obrigações da dívida pública estadual ou municipal, bem como os agentes dos Estados e dos Municípios, mas não em limites superiores aos que fixar para as suas obrigações e proventos de seus agentes (art. 15, VI, § 3.º);

V — a União entregará aos Municípios do interior, isto é, excluídos os das capitais, 10% do total que arrecadar do impôsto de renda ou provento de qualquer natureza (art. 15, IV), feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural. Na tributação da renda ou proventos de qualquer natureza, de que trata o art. 15, IV, não se compreendem os atos jurídicos ou os seus instrumentos, quando forem partes a União, os Estados e os Municípios ou quando incluídos na competência tributária estabelecida nos artigos 19 a 29 (art. 15, VI, §.º);

VI — os Estados darão anualmente 30%, aos Municípios do interior, do excesso da arrecadação estadual de impostos, salvo a do impôsto de exportação, quando aquela arrecadação exceder, "em municípios que não seja o da capital", o total das rendas locais de qualquer natureza (art. 20);

VII — outros tributos, além dos que forem atribuídos à União e aos Estados poderão ser pelos mesmos decretados, observando-se, porém, que o impôsto federal excluirá o estadual idêntico. Os Estados farão a arrecadação e, à medida que esta se fôr efetuando, deverão entregar 20% do produto à União e 40% aos Municípios onde se realizar a cobrança (art. 21);

VIII — os Estados e Municípios legislarão sobre o processo de fiscalização de sua administração financeira, principalmente no que diz respeito à execução orçamentária, na forma estabelecida pelas Constituições Estaduais (art. 22);

IX — os Municípios só sofrerão intervenção estadual para regularização de suas finanças (artigo 23);

X — a intervenção estadual nos Municípios se verificará quando houver impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado (artigo 23, I) ou quando os Municípios deixarem de

pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada (art. 23, II);

XI — os Estados poderão criar órgãos de assistência técnica aos Municípios (art. 24);

XII — à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado estabelecer limitações ao tráfego de qualquer natureza, por meio de tributos inter-estaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de taxas, inclusive pedágio, destinadas exclusivamente à indenização das despesas de construção, conservação e melhoramento de estradas (art. 27);

XIII — a autonomia dos Municípios será assegurada (art. 28) pela eleição dos Prefeitos e vereadores (art. 28, I); pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse (art. 28, II) e especialmente à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas (art. 28, II, a); e à organização dos serviços locais (art. 28, II, b);

XIV — os Governadores dos Estados e Territórios poderão nomear os Prefeitos das capitais, bem como os dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União (art. 28, § 1.º);

XV — os Governadores dos Estados e Municípios nomearão os Prefeitos dos Municípios que a lei federal julgar de especial interesse da defesa nacional, conforme parecer do Conselho de Segurança Nacional (art. 28, § 2.º);

XVI — além dos impostos que, no todo ou em parte, foram transferidos pelo Estado aos Municípios (art. 29), pertencem a estes o predial e territorial urbano (art. 29, I); de licença (art. 29, II); de indústrias e profissões (art. 29, III); sobre diversões públicas (art. 29, IV); sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência (artigo 29, V);

XVII — aos Municípios, do mesmo modo que à União, aos Estados e ao Distrito Federal compete cobrar contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel em consequência de obras públicas; taxas; quaisquer outras rendas que possam provir do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços (art. 30, I, II, III). Não poderá ser exigida a contribuição de melhoria em limites superiores à despesa realizada, nem ao acréscimo de valor que da obra decorrer

para o imóvel beneficiado (art. 30, parágrafo único);

XVIII — aos Municípios, do mesmo modo que aos Estados, ao Distrito Federal e à União, é vedado criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uns contra outros Estados ou Municípios; estabelecer ou subvencionar cultos religiosos ou embaraçar-lhes os exercícios; ter relação de aliança ou dependência com qualquer culto ou igreja, sem prejuízo da colaboração recíproca em prol do interesse coletivo; recusar fé aos documentos públicos; lançar impostos sobre bens, rendas e serviços públicos concedidos; ainda sobre templos de qualquer culto, bens e serviços de partidos políticos, instituições de educação e de assistência social, desde que suas rendas sejam aplicadas integralmente no país para os respectivos fins; finalmente, sobre papel destinado exclusivamente à impressão de jornais, periódicos e livros (art. 31, de I a V, a, b, c. Veja-se o parágrafo único sobre os serviços públicos e a isenção tributária);

XIX — os Municípios, do mesmo modo que os Estados e o Distrito Federal, não poderão estabelecer diferença tributária em razão da procedência, entre bens de qualquer natureza (art. 32);

XX — aos Municípios, do mesmo modo que aos Estados, é vedado contrair empréstimo externo sem prévia autorização do Senado Federal (art. 33);

XXI — os litígios entre Estados estrangeiros e a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios serão processados e julgados originariamente pelo Supremo Tribunal Federal (cap. IV, Do Poder Judiciário, Secção II, art. 101);

XXII — a autoridade municipal administrará os cemitérios, que terão caráter secular (Título IV, da Declaração dos Direitos, cap. II, Dos Direitos e garantias individuais, art. 141, § 10.º);

XXIII — os Municípios aplicarão nunca menos de 20% da renda resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, do mesmo modo que os Estados e o Distrito Federal, enquanto a União aplicará 10% (Título VI, da Família, da Educação e da Cultura, capítulo II, da Educação e da Cultura, art. 169);

XXIV — os Municípios, do mesmo modo que os Estados, podem ter símbolos próprios (Título IX, disposições gerais, art. 195).

Vê-se, por aí, numa ligeira síntese, a constituição do Direito Municipal Brasileiro, dentro das

linhas gerais da Carta Magna em vigor, na qual se sobressaem, com um certo sentido revolucionário, os dispositivos que visam a fortalecer a economia dos municípios do interior, pelo alargamento de sua competência tributária.

### III — A AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS PELA ADMINISTRAÇÃO PRÓPRIA NO QUE CONCERNE AO SEU PECULIAR INTERESSE E ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS LOCAIS.

O Direito Público Moderno, mesmo nos Estados Federais de organização mais elástica, reviu a doutrina dos Municípios. Consequentemente, daquelas velhas instituições romanas e medievais, que tanto inspiraram a retórica dos legisladores e publicistas românticos, restam apenas as tradições. As cidades-estado não comportam mais lugar no tempo.

Não se pode compreender, assim, o Município Moderno — mesmo se admitindo a sua anterioridade ao Estado — dentro de um ponto de vista exclusivamente jusnaturalista, pelo qual se lhes atribuiriam direitos naturais, inatos. Essa anterioridade, que se comprova na evolução Municipal do Brasil, foi aqui admitida, nas páginas da formação colonial, apenas no seu significado histórico. Realmente, aceitar o município com direitos subjetivos próprios, não como órgãos estatais mas como seres independentes, seria tão fora de época quanto admitir a abstração do indivíduo humano fora da sociedade, conforme a teoria do direito natural individualista.

Dentro da doutrina jusnaturalista, os Municípios possuiriam limites absolutos e sagrados, não podendo o Estado aventurar-se a invadir-lhes os raios de ação próprios, do mesmo modo que não poderia chegar aos sagrados direitos naturais do homem isolado.

Na estrutura jurídica do Estado, o Município Moderno obedece a uma ordem de comportamento e ação, ajustando-se, no todo, como uma esfera de poder, uma órbita de competência, mas não como entidade co-soberana, um Estado no Estado. É certo que resulta de condições naturais, de adensamentos humanos, com problemas peculiares e características próprias. Mas também é certo que a sua criação é um problema de técnica, uma emanção vertical do Direito Positivo.

Entretanto, a negação do jusnaturalismo não implica a adoção sistemática de uma doutrina

capaz de levar a compreensão da existência municipal a extremos de técnica, para admitir os municípios apenas como peças do organismo estatal, sem nenhum direito, sem nenhuma vitalidade própria. É conveniente, a respeito, lembrar as lições de Jellinek: "Os Municípios, como o Estado, têm um território, súditos e um poder independente. Porém se distingue do Estado porque os Municípios não possuem um *Imperium* originário, senão o do próprio Estado. Todo *Imperium* de um Município é derivado" . . . "Possuem, como toda associação, direitos que por sua natureza não ultrapassam os limites da liberdade de associação privada reconhecida pelo Estado. Gozam, nesse sentido, do direito de instituir órgãos próprios; de nomear seus servidores; de administrar seus bens; de governar os assuntos locais" . . .

A revisão do conceito do Município implicou, também, a revisão do conceito de autonomia, que se distingue da descentralização, pois enquanto esta é compreendida em sentido administrativo aquela é em sentido político. O Município, por isto, supõe um governo e não apenas administração, com certo poder executivo, legislativo e algumas vezes, em certos países, judiciário. Um governo regulado dentro de um sistema de competência definidas. Município sem autonomia, compreendida esta como poder de auto-governo, não seria município, mas sim uma entidade dotada de capacidade apenas de auto-administração, isto é, mera autarquia territorial.

Na Constituição de 1946, o Município readquiriu a plenitude de sua importância e uma feição perfeitamente ajustada à natureza federativa-republicana dos Estados Unidos do Brasil. Sua organização não foi relegada exclusivamente à competência estadual, como quando da primeira constituição republicana, em que o art. 68, título Terceiro se notabilizou pela sua vacuidade, visto que dispôs, apenas, sobre a organização dos Estados, de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse".

Seguiram os legisladores constituintes a mesma orientação discriminativa da Constituição de 1824 e da de 1934, conservando os princípios que sobreviveram na Carta de 1937. Tudo poderia ser fundido num só dispositivo, mas a discriminação adotada constituiu mera questão de técnica constitucional. Não se dispôs, propriamente, sobre a organização dos Municípios, mas sim, sobre a asse-

guração da autonomia. Nesse processo, porém, está consubstanciada a organização Municipal, que promana do exercício de uma autonomia quase definida.

Nas Constituições de 1934 e 1937, os arts. 13 e 26 são do mesmo teor. Na Constituição de 1946, porém, a técnica foi substituída pela compreensão da organização municipal como resultante do exercício de uma autonomia definida. A "Administração própria" e da organização dos serviços públicos locais", isto é, fundindo-se as duas proposições, a organização administrativa-governamental, dos Municípios parte do exercício de uma autonomia que a própria constituição federal assegurou.

Resulta, daí, uma ampla competência legislativa municipal. No uso dessa competência, os Municípios criarião seus próprios órgãos e os administrarão com seus próprios recursos, tendo em vista os seus peculiares interesses.

Para isto, a Constituição Federal previu os necessários meios financeiros, pela adoção de um sistema tributário que chegará a enfraquecer os próprios Estados.

Dentro dessa técnica, os legisladores constituintes de 46 tiveram em vista proporcionar aos Municípios possibilidades, recursos, direitos e garantias que jamais tiveram, colocando-os à salvo dos tentáculos corruptores dos governos estaduais, mas sem prejudicar a ação regeneradora destes, em casos extremos, conforme o art. 23, 5 e II, do título I.

Os Municípios, portanto, vão se submeter a um grande teste, não só de democracia, mas, também, de capacidade de organização, sob a assistência técnica dos Estados-membros, através de seus órgãos.

Não quer isto dizer que os Municípios se projetarão num plano superior aos Estados-membros. Houve prudência constitucional, quando se assegurou a autonomia municipal "pela administração própria", isto é, pelo exercício da auto-administração, e pela "organização dos serviços públicos locais".

Levada a extremo, pelos governos municipais, a compreensão desses princípios, poderá surgir, oportunamente, da parte do Parlamento, uma "lei de definição de encargos", porque os Estados não se conformarão com uma posição contemplativa ou meramente supervisora da ação executiva mu-

nicipal. Não se conformarão em serem apenas planejadores, enquanto os Municípios serão executores. Mas, o bom êxito da experiência, isto é, da declaração da maioridade municipal, dependerá de entendimento, de equilíbrio funcional, de cooperação.

A Constituição, com êsses dispositivos, teve em vista beneficiar os Municípios do interior, historicamente vítimas dos tentáculos estaduais, geradores de oligarquias e de sistemas de tutela política que tanto comprometeram o êxito do federalismo no Brasil. A sangria municipal, a estagnação do interior, o desfalque de suas reservas humanas, a precariedade de seus serviços — tudo isso tem sido causado pelo sistema de centralização estadual que remonta ao Ato de 12 de agosto de 1834.

Vejamos, a seguir, um outro aspecto da organização municipal, que parte de baixo para cima, isto é, o aspecto eletivo, de onde emana a legítima autoridade dos dirigentes dos negócios municipais.

#### IV — A NOVA CONSTITUIÇÃO E A ELETIVIDADE MUNICIPAL

O problema da eletividade, no Brasil, possui profundas raízes históricas, constituindo, por isso mesmo, um princípio de Direito Municipal cuja justificação costumeira remonta às mais recuadas fontes jurídicas da organização colonial.

A evolução política do país se processou, de certo modo, através das grandes lutas eleitorais, em que o povo, a despeito da integração do país no Reino Unido, sempre foi reivindicar o direito do autogoverno, firmado inicialmente no princípio da maioria e, mais tarde, sob as idéias de independência e federalismo — no princípio da nacionalidade, que sagrou, com a Revolução Francesa, o advento dos Estados Nacionais.

Na convocação dos "homens bons", para a formação dos primeiros municípios de tipo manuelino, já se processava, de certo modo, a eleição direta dos chefes executivos municipais, o quanto a presidência do Conselho recaia num dos vereadores de mais votos, eleitos pelos burgueses. Desde o advento das Vilas, pelo desenvolvimento das Feitorias e Capitanias, até a fundação da primeira cidade, o princípio eletivo informa toda a estrutura da organização do governo local. A política da corte, nesse sentido, consistia em fomentar, o mais possível, a vitalidade desses Conselhos, para assim mais espalhar o seu poder no território tão vasto e

tão diverso, e onde as capitâncias já representavam os primeiros focos de desagregação. Assim foi até a Independência.

Não foi com outro sentido que se fêz a Proclamação assinada no Paço das Cortes, aos 13 de julho de 1821, em que, sob o temor do separatismo, se apelava para o poder de congregação dos Municípios... "E' preciso, contudo, que vossos deputados, venham completar o quadro da representação nacional para auxiliar as cortes em suas laboriosas tarefas e tomar nas suas deliberações as partes que devem ter"... "Um meio se oferece muito pronto, de certo, para remediar em grande parte vossos males; é que o Governo de vossas províncias, regulado de modo que vosso estado tão impetuosamente exige, seja entregue a homens probos e verdadeiramente constitucionais, que plantem entre vós este venturoso sistema, debaixo do plano de moderação e suavidade que se tem seguido com tanta energia"...

Na Constituição de 1824 — ajustado a uma governo monárquico hereditário, constitucional e representativo — o princípio da eletividade municipal se "naturalizou" por assim dizer, no art. 168, Título VII, capítulo II, que dispunha sobre a eleição dos vereadores, entre os quais o de maior número de votos seria o presidente da Câmara.

Na Constituição Provisória da República, segundo a qual poderiam ser eleitores e elegíveis até os estrangeiros residentes, o princípio consagrou-se no Título III, art. 67, 2.º.

Na Constituição de 24 de fevereiro, em que os Estados eram quase soberanos, o princípio está implícito no título III, Do Município, art. 68, baseando-se aí algumas leis estaduais de grande significação democrática, como a lei paulista nº 16, de 13 de novembro de 1891.

Na Constituição de 1934, voltou-se à técnica discriminativa da Constituição de 1824, e, dentro dessa técnica, a "eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquêle, ser eleito por esta", está taxativamente assegurada no seu Título I, da Organização Federal, cap. I, art. 13, I.

Na Carta de 10 de Novembro, porém, quanto os Municípios passassem a funcionar como órgãos constituintes do colégio eleitoral do Presidente da República, o princípio da eletividade sofreu restrições, pela contradição entre a eleição dos vereadores, pelo sufrágio direto, e a livre no-

meação, pelo Governador do Estado, dos Prefeitos (Da Organização Federal, art. 26, a combinado com o art. 27). O Art. 27, disse-o Pontes de Miranda, "significa: as constituições estaduais não podem fazer eleitos os Prefeitos Municipais; não ofende o preceito constitucional federal o texto da constituição estadual que exigir se faça a escolha, dentre pessoas indicadas por comissão instituída de acordo com a lei, ou nomeada livremente, pelo Governador do Estado-membro. Viola-o a indicação de um só nome" (op. cit. pág. 600).

Tal sugestão, porém, não passou de expediente jurídico para justificar a contradição. O princípio histórico rejeitado pelo legislador de 37 — tendo em vista fortalecer o Executivo Estadual — deu lugar à vigência do sistema instituído pelo Decreto-lei n.º 1.202, cuja aplicação foi tão nociva à vida administrativa dos Municípios, por haver consagrado o *favoritismo* e o *nepotismo*, males piores que os acarretados pelo livre pronunciamento dos municípios.

Os Governadores, transformados em senhores dos Estados, readquiririam, conforme se verificou com os Interventores, a mesma personalidade colonial dos antigos donos das Capitanias.

Apesar das justificáveis restrições, no que diz respeito aos Municípios das capitais, bem como os de onde houver estâncias hidrominerais e os de especial interesse da defesa nacional, na conformidade do art. 28, §§ 1.º e 2.º, Título I e cap. I — a Constituição de 1946 restaurou em toda a sua realidade histórica, o princípio da eletividade de vereadores e Prefeitos. E' o que dispõe o art. 28, I, no qual se conservou o espírito do citado art. 13, I, da Constituição de 1934. As constituições estaduais, caso fosse vantajoso, poderiam dispôr sobre a eleição dos prefeitos pela Câmara dos Vereadores.

Se a eleição de Prefeitos e vereadores, na forma constitucional, poderá promover por erros do processo eleitoral ou atrasada formação democrática — o restabelecimento dos mesmos vícios que destruíram o parlamentarismo do Império e as primeiras bases da organização republicana, isto não importa nenhuma condenação à vantagem do princípio da eletividade municipal, verdadeiro corolário da autonomia dos Municípios. Está na alçada de poder dos Estados — através de sua sãs organizações, e no pleno poder dos Municípios, através de seu funcionamento político — evitar o restabele-

cimento daqueles vícios e conciliar os interesses da política com os da Administração.

Desde o Império que os Municípios podem ser assim politicamente retratados, conforme a observação de Domingos Jaguaribe, feita no *luminoso* da República: "... O curso da nossa civilização foi sempre seguido pelas águas governamentais, como um rio cujas barreiras eram opostas, mas separadas só para conter as águas. Os dois partidos, liberal e conservador, corriam no álveo, com o impulso que vinha do poder" (O Município e a República — pág. 153).

Na reestruturação Municipal, poderiam constituir matéria das leis orgânicas estaduais várias medidas preventivas daqueles vícios, como sejam, por exemplo:

a) a Câmara dos vereadores funcionaria junto aos Prefeitos como um colégio de colaboração legislativa, consultiva, deliberativa e administrativa, votada ao tratamento dos problemas municipais;

b) tal colégio teria as suas funções grupadas em setores — como sejam educação e saúde, engenharia e obras, organização e fomento da produção, segurança e guarda, etc. — competindo a orientação de cada setor a uma vereador devidamente designado;

c) os governos municipais tolerariam, nos municípios de maior renda, a presença de um assistente de administração municipal, nomeado pelo Estado, e que seria o "city-manager", isto é, o "gerente" dos negócios exclusivamente administrativos dos Municípios, em articulação com os órgãos de assistência técnica dos Municípios, que é permitido aos Estados criar (Veja a respeito "Reorganização Municipal" — capítulo IV, pág. 127-140).

Infelizmente, os grandes vícios da eletividade que tanto comprometeram o regime democrático no Brasil, levando até mesmo à falência da primeira experiência federativa, não resultam desta ou daquela organização, porque não são problemas técnicos, e sim morais, resultantes de apressada preparação democrática e utilização do poder em benefício de castas e oligarquias de toda espécie.

#### V — DIRETIVAS PARA O FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DE ASSISTÊNCIA-TÉCNICA AOS MUNICÍPIOS

Na Constituição de 1934, facultou-se aos Estados a criação de um órgão de assistência técnica à administração municipal e fiscalização de suas fi-

nanças, conforme dispunha o § 3.º do art. 13, Título e Cap. I. Este dispositivo, que não sobreviveu na Carta de 1937 — talvez porque o legislador o julgasse matéria de lei ordinária — renasceu na Constituição vigente, conforme estatui o art. 24, Título e Cap. I.

Mas, conquanto o diploma anterior houvesse silenciado a respeito, os órgãos de assistência às municipalidades, criados por efeito do disposto na Constituição de 34, continuaram a funcionar em alguns Estados onde existiam durante todo o período intervencionista do Estado de fato, com suas finalidades perfeitamente integradas no sistema de controle do regime.

Os legisladores constituintes de 1946, restaurando aquêle dispositivo da Constituição de 1934, certamente compreenderam a utilidade, em princípio, do órgão cuja criação foi facultada aos Estados, embora o funcionamento de alguns Departamentos, no referido período, fornecesse argumentos em contrário. Deixando de lado, porém, o lado nefasto da experiência, não podemos deixar de admitir que, na realidade, órgãos de assistência-técnica e controle financeiro dos municípios, conforme o diploma em vigor, são agora mais necessários do que antes, tendo em vista, sobretudo, a nova posição que os municípios virão a tomar, na estrutura dos Estados, em virtude das possibilidades de considerável elevação de suas rendas, que a revisão tributária lhes proporcionou.

O êxito desses órgãos, porém, seja qual for a sua estrutura, depende da política a seguir e, consequentemente, de seu sistema de direção. Podem constituir *departamentos*, ou *serviços*, sendo que esta última designação melhor os caracterizaria, do ponto de vista da estrutura da organização, por serem tipicamente serviços auxiliares, de coordenação horizontal. Não importa esse problema. Podem até constituir *comissões* ou *conselhos*. O que importa é que sua direção não seja confiada a amadores ou políticos profissionais, interessados no poder político dos municípios, e sim a técnicos, capazes de imprimir aos mesmos uma orientação eminentemente gerencial e, na medida do possível, quase completamente apolítica.

E' preciso reconhecer-se, sem nenhum desprêzo a política — porque esta comanda o próprio Governo — que as municipalidades constituem, presentemente, problemas mais de "management" que de política, no sentido vulgar.

Por outro lado, a orientação a seguir pelos órgãos de tal natureza — com a enorme responsabilidade de prestar assistência técnica a Municípios, estes com poderes executivo e legislativo constituídos, embora rudimentarmente — não poderia ser também um tipo de orientação sem nenhum sal político, porque tais órgãos se situarão entre os Governos dos Estados e os Municípios, integrando a administração daqueles e servindo aos interesses de ambos. Mas seu caráter técnico, seus princípios intangíveis e sua natureza supervisora poderiam se exprimir até mesmo na sua estrutura e nomenclatura, quer constituíssem *Departamentos*, *Serviços* ou *Comissões* ou *Conselhos*.

Adotando-se, por exemplo, em matéria de estrutura, o *tipo departamental*, tais órgãos, em qualquer Estado, não poderiam deixar de conter funções como as que definiriam as seguintes sub-divisiones, além de outras que cada Estado exigisse:

a) *Conselho Técnico* — órgão colegial de colaboração e consulta, constituído de engenheiros, agrônomos e outros técnicos, com o fim de auxiliar o chefe executivo e os Prefeitos no estudo dos problemas municipais, fornecendo sugestões e discutindo assuntos de interesse vital, relacionados com o Estado e os Municípios, além de traçar planos em todos os setores da Administração local;

b) *Divisão técnica* — à qual competiria planejar ou colaborar na projeção dos planos diretores, fiscalizando a sua execução; estudar projetos de obras; opinar sobre concessões, arrendamentos, municipalizações e contratos em geral, etc.;

c) *Divisão de Orçamento e contabilidade*, com a competência de opinar sobre os orçamentos municipais, procurando ordenar a ação dos municípios com a do Estado; fiscalizar a execução do Código Tributário e aplicação das despesas municipais; organizar a contabilidade dos Municípios; orientar a ação financeira das Prefeituras, com pesquisas de previsão e estimativa etc.;

d) *Divisão de Treinamento e Orientação* — com as funções precíduas de planejar, organizar e administrar cursos de administração municipal; orientar candidatos em estágios de treinamento nas Prefeituras e Serviços Municipais; manter bibliotecas nos municípios etc.

Tratando-se de sugestões, e não de lei orgânica ou regimento, a discriminação acima não constitui.

de todo, uma definição de competência funcional dos órgãos fundamentais dos Departamentos de Assistência-técnica aos Municípios, mas, sim, linhas gerais que devem presidir as diretrizes de funcionamento dos mesmos. E' evidente que tais funções não poderiam ser desempenhadas por departamentos sem suficiente amplitude orgânica e meios necessários, principalmente *pessoal apto, máquinas e materiais* apropriados. Mas os próprios municípios, tão interessados quanto os Estados na sua eficiência, poderiam colaborar para a execução desse programa de assistência-técnica, mediante quotas proporcionais às rendas de cada um, conforme acordos a serem estabelecidos.

Não esqueçamos que, nos Estados Unidos, os "gerentes" (city managers) municipais percebem geralmente mais que os Prefeitos e os órgãos de pesquisas e treinamento municipais consomem verbas consideráveis. Embora não haja, no Brasil, recursos igualáveis aos dos Estados Unidos, os Municípios não poderão fechar o seu campo de cooperação a um movimento em que êles próprios seriam os mais beneficiados.

Além do mais, não se trataria, no caso de Departamentos exclusivamente de controle, usurpadores de funções peculiarmente das Prefeituras e hipertrofiados por erros de direção, conforme se observou com os anteriores, durante o Estado de fato, os quais chegaram muitas vezes até a elaborar nas capitais, os orçamentos dos mais afastados Municípios e até mesmo dispor sobre suas despesas domésticas, com o que geralmente comprometiam-lhes as verbas.

Trata-se, sim de órgãos indispensáveis, em princípio, e que seriam imprescindíveis na orientação dos planos estaduais de governo, para vitalizar a economia local e promover a melhoria das con-

dições dos Municípios além de fortalecer-lhes econômica e administrativamente.

Os Estados da Federação, com a Nova Carta Magna, não ficaram mais naquele plano subordinador em que os situou o velho Ato Adicional, com sua lei interpretativa. Na sua estrutura administrativa e política, os Municípios passaram a constituir verdadeiros auto-relevos, com importância tanto política quanto financeira.

Mas, em virtude da reforma, ainda continuou de pé o histórico problema de distinção entre os "serviços de peculiar interesse dos Municípios" e os dos Estados, embora interpretações modernas, não reconhecendo separações estanques, englobem todos os serviços dentro de um critério nacional. Realmente, os "peculiares interesses" dos Municípios também os são dos Estados e, em última análise, da União. Mas, se há regime federativo, baseado na descentralização, impõe-se a separação de competência e, conseqüentemente, na análise dos problemas nacionais, o grupamento dos "peculiares interesses de cada um". Aí está, porém, um problema mais técnico que jurídico.

A atuação dos órgãos de assistência municipal, nesse sentido, poderá ser básica, daí dependendo o êxito de funcionamento constitucional dos sistemas de relações entre os Estados e os Municípios. Além de tudo, o momento é de grandes planos a longo prazo, nos setores de saúde, educação, obras, viação etc. Não se poderá retirar dos Governos Estaduais a competência de traçar êsses planos, abrangendo todo o território estadual, no qual os Municípios existem. Mas também não se poderá excluir os Municípios da participação da execução desses planos, dentro dos seus limites. Daí a política: planejamento estadual e execução municipal, ou melhor, centralização da orientação e descentralização parcial da execução.

# HISTÓRIA ADMINISTRATIVA

## Aspectos administrativos do 24 de outubro

Luis Carlos Júnior

### 1.ª Parte

#### PANORAMA GERAL ANTERIOR A 1930

#### CAPÍTULO XXVIII

A balbúrdia que se estabeleceu a 24 de Outubro de 1930 em todos os setores da vida administrativa do país não tivera precedentes até então e até hoje não encontra similar.

Enquanto os ministros e principais diretores de repartições, presos uns, foragidos muitos e homi- siados outros em legações e embaixadas, deixavam às flutuações do movimento triunfante os edifícios públicos, a confusão que se estabeleceu nos diferentes órgãos da administração permitia todos os excessos, facilitando a eclosão de tôdas as ambições.

Depois de dissipadas as primeiras dúvidas sobre o resultado da revolução, o funcionalismo começou a afluir aos respectivos locais de trabalho, entre- gues, até então, à mais completa acefalia. A princípio não havia quem se entendesse. Houve ministérios que, em espaço de poucas horas, tiveram vários ministros improvisados, os quais não lograram fazer cumprir uma ordem. Repartições houve em que os diretores faziam rodízio.

No Ministério da Viação, o Major Bernardo de Oliveira, Diretor de Secção da Secretaria de Estado, assumiu a direção dos serviços, na qualidade de funcionário mais antigo da casa, até que o Govêr- no nomeasse o novo titular. Ao Ministério da Fa- zenda compareceu, acompanhado por uma tropa embalada, o Sr. Mário Newton de Figueiredo, Di- retor do Tribunal de Contas, que, na qualidade de Encarregado do Expediente daquele Ministério, empacotou e lacrou todos os papéis encontrados no Gabinete do ex-Ministro Oliveira Botelho. Por determinação da Junta Provisória, o Almirante

Artur Tompson ficou respondendo pelo Ministério da Marinha, o General Leite de Castro pelo Minis- tério da Guerra e o diplomata Ronald de Carvalho pelo Ministério das Relações Exteriores. O Sr. Gabriel Bernardes assumiu a pasta da Justiça, e, assinando-se Ministro da Justiça do Govêrno Revo- lucionário, dirigiu várias proclamações ao país, em uma das quais anuncia os nomes dos componen- tes da Junta Governativa, acrescendo-os do nome do Sr. Pandiá Calógeras.

A Polícia Civil do Distrito Federal teve um rosário de pseudo-chefes, a ponto de, sabedor da confusão que ia por aquèle setor, para lá dirigir- se o velho Sr. Belizário Távora, tio do Sr. Juarez Távora, a fim de assumir novamente o cargo que ocupara muitos anos antes e pôr ordem no caso que se estabeleceria. Lá chegando, já encontrou, o Co- ronel Sotero de Menezes, que por algumas horas ainda, se conservaria no cargo de Chefe de Polícia, até ser oficialmente nomeado o Coronel Bertoldo Klinger.

A Repartição Geral dos Telégrafos fôra ocupada, logo nos primeiros momentos da revolução por uma tropa chefiada pelo 1º: tenente Napoleão de Alen- castra Guimarães, que cedeu, no dia seguinte, o cargo de Diretor geral ao Engenheiro Conrado Müller de Campos, nomeado por decreto da Pro- visória. A Diretoria Geral dos Correios foi assu- mida pelo Sr. Bento Monteiro Guedes, pessoa estranha aos quadros postais Repôsto no cargo de Diretor Geral dos Correios, por decreto da Junta, o Sr. Severino de Lucena Neiva encontrou certa dificuldade em reassumir êsse cargo, pois o diretor revolucionário alegava estar regularmente investido pela mesma junta (1).

Na Estrada de Ferro Central do Brasil deu-se um fato inédito — a aclamação de um engenheiro

(1) Ver "Correio da Manhã", de 28-10-930, pág. 6.

como Diretor, cuja posse se verificou sob a garantia de praças embaladas, especialmente solicitadas para esse fim.

Desde as cinco horas da madrugada encontrava-se em seu pôsto, na qualidade de Chefe do Movimento daquela via férrea, o engenheiro Luís Carlos da Fonseca. Por volta das 8 horas, o agente da Estação D. Pedro II, falando pelo telefone interno, consultou-o sobre o modo de proceder quanto aos trens, que estavam todos parados e ameaçados de depredação pela massa popular que se aglomerava nas plataformas, ansiosa por voltar aos lares e evitar os acontecimentos de uma luta que ainda parecia indecisa.

— Mas por que estão parados os trens?

— De ordem do Sr. Diretor.

— E onde está o Diretor?

— Não sei. Abandonou a Estrada depois de mandar reter, onde estivessem, todos os trens.

— E o senhor já se comunicou com o Sub-Diretor do Tráfego?

— Também o Sr. Sub-Diretor não está no Gabinete nem é encontrado. O senhor é o único engenheiro da Estrada que está presente.

— Neste caso, sob minha responsabilidade pessoal, faça restabelecer imediatamente a marcha de todos os trens.

Isso foi pelas 8 da manhã de 24 de Outubro. Depois de mais serenados os ânimos e de estar já assegurada a vitória da Revolução, começaram a chegar à Central os funcionários, chefes de serviço e engenheiros, dos quais o mais antigo e de maior graduação dirigiu-se à diretoria, onde tomou assento à mesa do Diretor. Pouco passa das 14 horas quando o engenheiro Luís Carlos da Fonseca foi surpreendido com a entrada na Chefia do Movimento, então localizada no torreão direito do antigo edifício da Central, de dois tenentes, com os competentes lenços vermelhos ao pescoço e acompanhados de 12 praças de baioneta calada.

— Quem é aqui o Dr. Luís Carlos? perguntou em alta voz um dos oficiais.

— Sou eu, respondeu o engenheiro.

— Faça o obséquio de acompanhar-nos, disse o mesmo oficial.

O engenheiro, que, num dia como aquêle, estava preparado para todos os acontecimentos, inclusive para receber uma ordem de prisão, levantou-se, pegou o chapéu e a bengala e colocou-se entre os dois tenentes, que, para logo, lhe travaram cada

um de um braço, pondo-se a caminho escadas abaixo, seguidos pelo inquietante pelotão e pelos olhares atônicos e incrédulos dos funcionários da Chefia do Movimento.

Ao chegar ao primeiro pavimento, o pequeno cortejo, em lugar de continuar a descer a caminho da rua, do Quartel General, fronteiro, e, portanto, da prisão, tomou porém, a direção do Gabinete do Diretor, dirigindo-se, entre palmas, para a mesa diretoral, cercada já por grande número de servidores. Um dos tenentes declarou então empossado no cargo de Diretor da Estrada de Ferro Central do Brasil o Dr. Luís Carlos da Fonseca, escolhido por aclamação do pessoal daquela via férrea, que fôra buscar tropa para dar corpo ao seu desejo, e confirmado pela Junta Provisória.

Se no caso da Central houve necessidade de intervenção de força para que os servidores, imbuídos de uma idéia de super-liberdade, pudessem fazer valer sua vontade, em outros a ascenção ao pôsto supremo não ofereceu qualquer dificuldade.

Assim foi, por exemplo, a Prefeitura do Distrito Federal, onde o antigo deputado Adolfo Bergamini entrou à frente de um punhado de amigos e correligionários e onde, como Prefeito, se manteve por largo tempo, realizando, aliás, administração digna de encômios.

No podia a Junta Governativa organizar de imediato, uma lista de ministros, nem prover, nos primeiros momentos de surpresa e estupefação os altos postos da administração pública. A situação nos Estados era ainda uma incógnita. Não se sabia com segurança em mãos de quem se encontravam. O Sr. Getúlio Vargas permanecia com o grosso de suas tropas, de armas ainda na mão, na cidade de Ponta Grossa.

A êsse chefe político da Revolução e aos governadores e presidentes dos Estados, o General Tasso Fragoso dirigiu, na noite de 24 de Outubro o seguinte telegrama :

“Tenho a honra de comunicar a V. Ex.<sup>a</sup> que, com a corporação da massa popular, as classes armadas realizaram hoje, sem efusão de sangue, a mudança da alta administração do país, no patriótico intuito de pôr um paradeiro à chachina que ameaçava desgraçar a família brasileira. O Presidente foi recolhido, ao entardecer, ao Forte de Copacabana; o ex-

Ministro da Justiça (2) ao 1.º Regimento de Cavalaria; o ex-Ministro da Guerra (3) à Fortaleza de São João; os demais ministros (4) em liberdade. A Junta Provisória apela para que todos os brasileiros suspendam imediatamente quaisquer hostilidades. Saudações — Pela Junta Provisória, General Tasso Fragoso" (5).

Nessa mesma noite era enviado aos representantes diplomáticos do Brasil no estrangeiro, o seguinte telegrama circular :

"Acaba instalar-se no Rio de Janeiro a Junta do Governo, composta do General de Divisão Augusto Tasso Fragoso, Presidente, General de Divisão João de Deus Mena Barreto e Contra-Almirante Izaias de Noronha. O ex-Presidente Washington Luís entregou o governo hoje, recebendo todas as considerações devidas ao seu elevado cargo. Os Ministros de Estado foram exonerados. O programa do Governo Provisório é de confraternização imediata da família brasileira, manutenção dos compromissos nacionais no Exterior e pacificação dos espíritos dentro do país. O movimento realizou-se sem sangue, com máxima ordem e respeito às autoridades depostas. O povo acompanhou entre aclamações o desenrolar dos acontecimentos. A cidade apresenta o aspecto de dias de grandes festas nacionais. Peço dar a maior divulgação para imprensa a este primeiro boletim. (a) Ronald de Carvalho, respondendo pelo expediente do Exterior" (6).

Só às últimas horas do dia 24, principalmente no dia 25 de outubro, é que a Junta Provisória pode, mais tranquilamente, organizar um minis-

(2) Sr. Viana do Castelo (N. do A.).

(3) General Nestor Sezefredo dos Passos (N. do A.).

(4) Srs. Otávio Mangabeira, Lira Castro, Oliveira Botelho, Vítor Konder e Pinto da Luz, (N. do A.).

(5) Dos jornais de 25-10-930.

(6) (Idem).

terio formado de elementos capazes de arcar com as responsabilidades e as esperanças que o povo lhes depositava nos ombros.

Para a pasta da Marinha, que, provisoriamente, fôra confiada ao Almirante Artur Tompson, foi nomeado o Contra-Almirante Izaias de Noronha, que deveria exercer o cargo de Ministro cumulativamente com suas funções de membro da Junta Governativa.

Para a pasta da Guerra foi nomeado o General de Brigada José Fernandes Leite de Castro. Para a da Fazenda, o Ministro do Tribunal de Contas Agenor de Roure.

Para o Ministério da Agricultura foi nomeado o Dr. Paulo de Moraes Barros, antigo político de São Paulo, onde fundara o Partido Democrático. O Dr. Moraes Barros ficou, também, respondendo pela pasta da Viação e Obras Públicas, cujo titular não fôra escolhido e só o seria, aliás, em futuro próximo, pelo Sr. Getúlio Vargas.

O Sr. Afrânio de Melo Franco foi o grande nome nacional que mereceu a escolha para as Relações Exteriores. Coube-lhe, ainda, responder pela pasta da Justiça, enquanto não tomava posse o Ministro escolhido, Sr. Ariosto Pinto, que alegara ter de entrevistar-se primeiro com o Sr. Getúlio Vargas, em Ponta Grossa.

A posse do político dos pampas não chegou a efetivar-se, pois, já na tarde de 31 de outubro, chegava êle ao Rio em companhia do Chefe Supremo da Revolução, em um trem especial que fôra a São Paulo buscar o futuro Presidente da República e que, apesar das ordens severas da Diretoria da Central, gastou, entre aquela cidade e esta Capital, 20 horas e meia, tais as aclamações e as manifestações de delírio com que as populações das zonas marginais à linha férrea quiseram testemunhar ao Triunfador os seus anseios de liberdade e de democracia.

O Sr. Getúlio Vargas assumiu a suprema magistratura da Nação a 3 de novembro de 1930, com a modesta denominação de Chefe do Governo Provisório.

# REPORTAGEM

## Casa da Moeda

*Marcos Botelho*

### I

**Q**uando aceitámos a incumbência de fazer uma reportagem para a presente edição da "Revista do Serviço Público", não tínhamos ainda escolhido a repartição que deveria servir de alvo às nossas observações. Depois de algumas considerações preliminares, nossa preferência se inclinou para a Casa da Moeda, por dois motivos essenciais: o primeiro, por se tratar de uma das mais antigas e conceituadas repartições industriais do Estado, e o segundo, de caráter estritamente pessoal, por estar à sua frente, no presente momento, o eng. Filinto Epitácio Maia, cuja capacidade de trabalho se tem firmado noutros setores de atividades, inclusive no DASP, elemento que é da carreira de Técnico de Administração.

Longe estávamos de supôr, porém, fôsse a tarefa, ao mesmo tempo tão atraente e difícil. Se o Estado, na expressão de Hobbes, é um moderno Leviatã, a Casa da Moeda é uma perfeita miniatura desse gigante bíblico, tal a complexidade de suas atribuições e a importância que desempenha em todos os âmbitos da vida nacional.

Sentimos, ao primeiro contacto, ser uma equação quase insolúvel, conseguir determinar a olho nú, em linguagem corrente, todos os ângulos do campo de atividades dessa enorme empresa oficial, cujo renome há muito transpôs as fronteiras nacionais, pelo incontestável valor de sua equipe de técnicos.

Estávamos diante de um mundo novo. Um estranho mundo, onde o trabalho corre paralelamente ao patriotismo e à fé. Em verdade, não sabíamos por onde começar. Tudo ali é interessante e digno da mais ampla divulgação. Foi então que recorremos à orientação do próprio Diretor. Sómente ele poderia traçar o roteiro da nossa peregrinação através dos corredores daquele edifício de linhas antigas, construído ainda no século XIX.

O dr. Filinto Epitácio Maia, depois de conhecer minudentemente o objetivo de nossa visita, mandou vir ao gabinete o prof. Tasso da Silveira, antigo funcionário da Casa, o homem que detém os segredos essenciais da história do estabelecimento, pois se vem dedicando à ingente tarefa de ler (quando é possível) todo o documentário registado em mais de duas dezenas de grossos livros, já marcados pelo tempo.

O dr. Tasso da Silveira gentilmente protificou-se a iniciar-nos no estudo da história da Casa da Moeda. E demos mãos à obra, pois era longo o caminho que haveríamos de percorrer, se desejássemos dar aos leitores desta Revista uma síntese dos principais fatos referentes à existência da Casa da Moeda.

A nossa conferência com aquele funcionário durou algumas horas. De tudo o que vimos e anotámos, conseguimos fixar a seguinte:

### RESENHA HISTÓRICA

A Casa da Moeda se inclui entre as repartições mais antigas do país. A sua fundação data de 1694, quando foi instituída, na Baía, por lei de D. Pedro II, de Portugal. Regia-se, inicialmente, pelo regulamento das Casas de Moedas da Metrópole.

Seis anos antes de findar o século XVII, já possuía, pois, a Colônia, a sua primeira oficina de laminar e cunhar moedas.

Pode-se considerar o período que vai da fundação até março de 1699, como a fase inicial das atividades da Casa da Moeda no país. Nessa data foi ela transferida para o Rio de Janeiro, por força de Carta Régia de 1698.

E' fácil imaginar-se o transtorno que representaria uma tal mudança. Naquele tempo, os meios de transportes eram dificílimos, de modo



*Estrutura da Casa da Moeda de conformidade com o Regimento em vigor*

que transferir uma repartição que já dispunha de algum aparelhamento, embora improvisado, quase correspondia a extinguí-la num lugar para criá-la noutra. Pouca coisa, talvez, poder-se-ia aproveitar na mudança.

Para se comprovar a promissora situação da Casa da Moeda, enquanto permaneceu na Baía, basta lembrar que ali se cunharam moedas de ouro do valor de 4, 2, e 1 mil réis, e de prata, de 640, 320, 160, 80, 40 e 20 réis. O valor total atingiu 921:022\$140, sendo 102:070\$ em ouro e 818:952\$140 em prata. Um notável índice de produção, sem dúvida. E numa época em que tudo era difícil, neste imenso paraíso terrestre.

Essas moedas denominavam-se "coloniais" por serem produzidas e só poderem circular na Colônia. Essa proibição de certo modo foi benéfica ao país, pois possibilitava maior circulação

da moeda colonial, que assim influia decisivamente no desenvolvimento econômico do Brasil.

No Rio de Janeiro, a primeira sede da Casa da Moeda foi no edifício da Junta do Comércio. Onde ficava exatamente esse edifício? Bem, isso é problema para quem se interessar pela história das ruas e praças desta bela capital. Provavelmente estaria ali pela cidade velha, talvez na rua da Alfândega...

No Rio permaneceu a Casa até 1700, menos de dois anos, portanto, sendo então, mandada funcionar em Pernambuco. Nesse período cunharam-se moedas de ouro no valor de 4,2 e 1 mil réis e de prata, no valor de 340, 320 160 e 80 réis, no montante de 868:339\$580, sendo 612:644\$640 em ouro e 255:694\$940 em prata.

Estava, pois, traçado o destino da Casa da Moeda. Onde quer que estivesse seria uma oficina

de trabalho a serviço do Brasil. Lutando, embora, com uma série de contratemplos facilmente imagináveis, conseguia atingir uma produção notável, pela qualidade e quantidade.

Isso fazia aumentar a pressão sobre o controle da moeda colonial, cuja circulação era vedada em Portugal. Essa proibição talvez já refletisse um leve anseio de independência de um povo que aos poucos adquiria a consciência do próprio valor.

Em Pernambuco, a Casa da Moeda funcionou de fins de 1700 a princípios de 1702, tendo sido cunhadas, nesse período, moedas de ouro de 4 mil réis e de prata em diferentes valores, na soma total de 436:491\$260. Por Carta Régia de 31-1-1702, foi mais uma vez transferida para o Rio, já então com a proibição explícita de fazer a moeda provincial. Dizia textualmente a mencionada carta :

"Sómente cunhar a moedagem de ouro corrente no Reino, e não mais a provincial, como já havia feito antes e durante a permanência na Baía e no Recife".

Tudo indica que a Casa da Moeda foi, se não o principal, pelo menos um dos mais importantes "centros de interesse" da História pátria, desde a sua fundação à Independência.

Não havia acontecimento político ou social que não estivesse, de qualquer modo, direta ou indiretamente, relacionado à Casa da Moeda. E que, instituída num período em que inexistia a unidade cívica da nação, habituou-se aquela repartição a agir no sentido do interesse da Colônia, o que de certa maneira justifica a atuação singular que desempenhou nos momentos mais delicados por que passou o Brasil antes de proclamar a sua independência política.

Logo no comêço do século XVIII teve de se empenhar decisivamente no resgate da cidade. Os franceses haviam se apossado da cidade e exigiam uma apreciável soma em dinheiro e valores para deixar o porto e zarpar para o velho mundo. Os cofres oficiais não comportavam a despesa. A situação era crítica. Os patriotas sentiam-se aniquilados sob o peso de tremenda ameaça. Não havia

a mínima possibilidade de uma represália armada para expulsar o invasor que, dia a dia, mais se assenhoreava da situação. Urgia uma providência, uma iniciativa, um movimento qualquer no sentido de obter a importância necessária para o resgate, sem o que seriam baldados todos os esforços de libertação.

No meio da maior confusão brilhou uma luz. Assumia a Casa da Moeda a responsabilidade de



*Nossa Senhora de Santana, bronze feito nas oficinas da Casa*

promover uma lista de donativos entre as pessoas mais afortunadas, as associações e instituições de caridade, inscrevendo-se, para dar exemplo, entre os contribuintes. Não se tratava propriamente de doação, mas de empréstimo. A importância de cada contribuinte seria restituída, reservando-se o Governo, para isso, o direito de lançar e aumentar impostos. Isso, porém, não diminui a nobreza do gesto de todos os que atenderam, de boamente, ao apelo patriótico da Casa da Moeda.

Após um trabalho insano, uma luta de vida e de morte, em que todos se empenhavam com verdadeira emoção cívica, encerrou a Casa a arrecadação, verificando-se que a soma obtida ultrapassava aquela exigida pelo invasor. A parcela correspondente à Casa, segundo consta dos registros, foi a maior: 110.077\$600. Esta quantia foi paga nas seguintes espécies:

12.650\$000 em dinheiro;

204 marcos em moeda de ouro por cunhar; 7 arroubas, dez libras e 48 oitavas em barras de ouro "ligadas em liga"; e mais uma borracha de ouro em pó com 4.306 oitavas.

Soma apreciável, verdadeira fortuna naquela época. Mas valia o sacrifício. Tratava-se de libertar a Colônia do jugo francês. Se não houvesse sido promovido esse movimento, ninguém poderia saber o rumo que tomaria o futuro do país, fonte de riquezas incalculáveis, por isso mesmo alvo da cobiça de quase todo o mundo. Promovendo, idealizando, animando e dirigindo a arrecadação para

o resgate do Rio de Janeiro, à Casa da Moeda cabe muito justamente a glória de haver realizado a primeira grande campanha de salvação nacional, acontecimento de caráter patriótico que mais tarde influiria, de modo decisivo, na conduta política da nação.

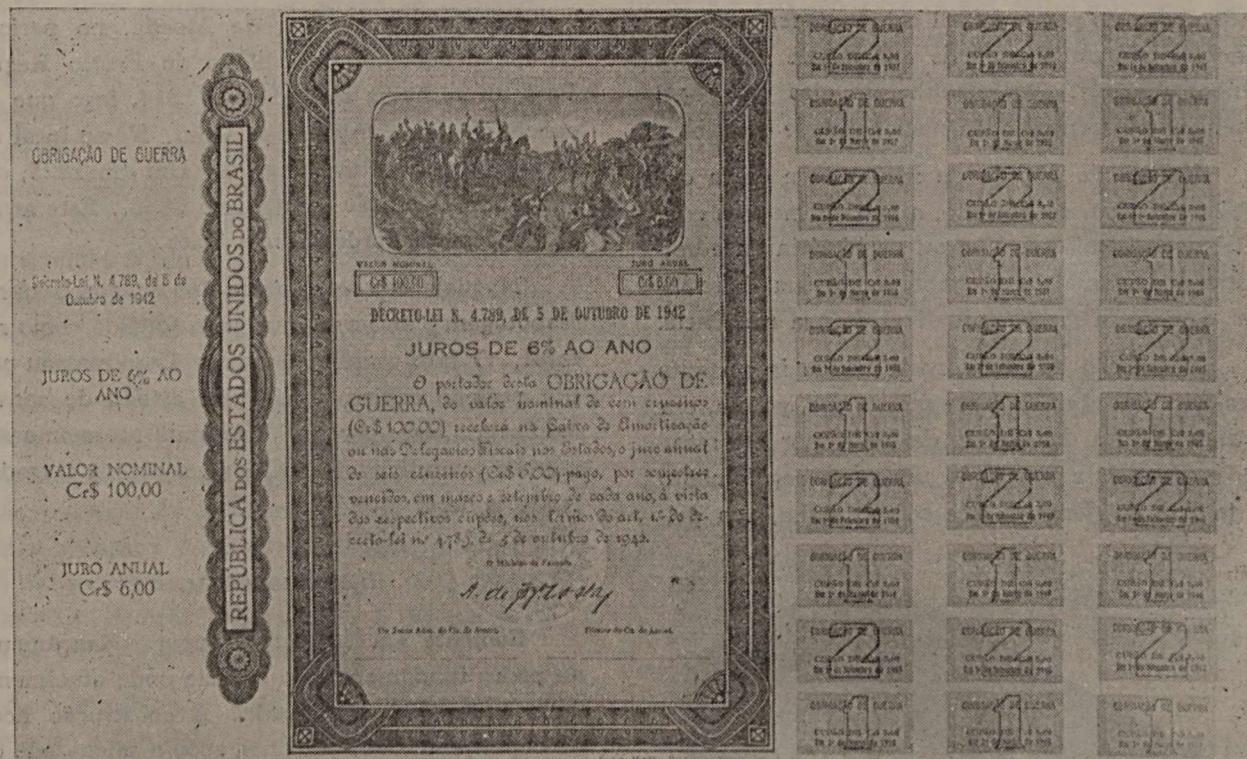
Subscrevendo quase 50% do preço total do resgate, a Casa da Moeda deu um relevante exemplo de desprendimento. Demonstrava concretamente o firme propósito de ver a cidade livre do invasor.

Interessante é que os nossos compêndios de História jamais mencionaram, com tintas vivas, o papel desempenhado por aquela repartição durante o período da invasão. Fomos encontrar, num dos seus livros de registro, exatamente o de n.º 1, já antarelecionado pelo tempo, o precioso documento que a seguir publicamos, e que relaciona tôdas as pessoas e instituições que contribuiram espontâneamente para esse grande movimento promovido para libertar a cidade.

Esse documento, pela sua importância cívica e moral, representa um marco fundamental da



Moeda comemorativa do centenário de Machado de Assis.



Uma apólice de obrigação de guerra, trabalho gráfico da C. M.

nossa História, e merece, por isso, ser divulgado. Aí está na íntegra :

"Satisfêce a importancia dos seiscentos e dez mil cruzados, porque esta cidade foi resgatada do poder do Francês, concorrendo com as quantias seguintes :

Concorre a Fazenda Real com a quantia de	67.697\$340
Concorre a Casa da Moeda com a quantia de	110.077\$600
Concorre o Cofre da Bulla da Cruzada com a quantia de	3.484\$660
Concorre o Cofre dos Orphãos com a quantia de	9.733\$220
Concorre o Cofre dos Defuntos e Ausentes com a quantia de	6.372\$880
Concorre Francisco de Castro Moraes com a quantia de	10.387\$820
Concorre Lourenço Antunes Viana com a quantia de	6.784\$320
Concorre Francisco de Sexas da Fonseca com a quantia de	10.616\$440
Concorre o Capptan Roddrigo de Freytas com a quantia de	1.166\$980
Concorre Braz Fernandez Rola com a quantia de	6.062\$080
Concorre Paulo Pinto com a quantia de	3.031\$040
Concorre o Prior de Sam Bento com a quantia de	1.575\$680
Concorre Francisco Antonio da Rocha com a quantia de	1.356\$000

Concorreu Christovão Rodrigues com a quantia de .....	1.643\$200
Concorre Antonio Francisco Lustosa com a quantia de .....	859\$600
Concorre Thomé Teixeira de Carvalho com a quantia de .....	785\$600
Concorrerão os P.P.ºs da Companhia com a quantia de .....	4.866\$000
	246.500\$460"

Continuando a resenha histórica a que acrescentámos o documento acima transrito, vamos encontrar, em 1714, a Carta Régia de 24 de março, em que D. João V, então rei de Portugal, mandou reabrir a antiga Casa da Moeda da Baía, que funcionaria simultaneamente com a do Rio. Mais uma Casa semelhante foi criada seis anos mais tarde em Minas Gerais (provavelmente em Vila Rica), pela Carta Régia de 22 de março de 1720! A Colônia ficava, desse modo, servida por nada menos de três casas com idêntico objetivo, todas regidas pelo regulamento dos estabelecimentos congêneres da Corte.

Numa época em que tudo eram sonhos e perspectivas, em que lentamente se cristalizava a uni-

dade cívica do povo, é fácil compreender a importância e o prestígio de tais oficinas de laminar e cunhar moedas. Desempenharam elas um papel essencial na formação da nacionalidade brasileira.

A Casa da Moeda de Minas teve curta duração. Chegou, no entanto, a cunhar moedas com a lei de 22 quilates. Deixou na história da administração colonial, sem embargo de sua deficiência técnica, a marca iniludível de sua existência.

Até março de 1834, nada há de importante a referir. No dia 13 desse mês e ano, porém, era extinta a Casa da Moeda da Baía, por Decreto. Na mesma data era dado um novo regulamento à do Rio de Janeiro, que sofria, assim, sua pri-

Funcionava a Casa da Moeda, no período da independência, no edifício do Erário Régio. Para ali se havia mudado em 1814, logo que foi concluída a construção do prédio. Nesse local sofreu dois tremendos incêndios. Um em 1825, originado na Fundição. Outro, em 1836. Este ardeu de 4 horas da tarde à meia noite.

Naquele tempo não era tão vulgar o termo "sabotagem", de forma que tudo foi tido como natural. O fato, porém, é que a Casa passou por um período crítico, verdadeiro estado de convalescência. Mas, por fim, conseguiu retomar a sua marcha evolutiva. O seu destino estava traçado. Nada poderia alterá-lo.

#### O PRÉDIO ATUAL

Sómente em 1858 teve lugar o lançamento da pedra fundamental do edifício onde atualmente funciona a Casa da Moeda. A construção ficou concluída em 1868, dez anos após a solenidade do lançamento. Coube ao Visconde de Itaboray, na qualidade de Ministro da Fazenda, apresentar à Assembléia Legislativa o plano e orçamento da obra, que custou dois mil contos de réis.

Ultimada a obra, transferiu-se a Casa para a sua sede própria, para dali não mais sair. Está situada na Praça da República, antigo Campo da Aclamação, depois Campo de Santana. O edifício não aparenta luxo nenhum, mas é confortável e resistente. Parece destinado a uma duração indefinida. Com o correr do tempo foi se adaptando às exigências do desenvolvimento da repartição, já sendo reduzidas as suas dimensões para comportar todos os setores em que se divide.

\* \* \*

#### DOS REGULAMENTOS DA CASA DA MOEDA

meira reforma. Libertava-se o estabelecimento do regulamento das Casas de Portugal, o qual datava de 1686, assim como se libertara o país da tutela política da Corte.

Termina aqui, a fase colonial da Casa da Moeda. Sómente com a extinção da da Baía e com a aprovação do regulamento para a do Rio, o país pôde tomar pé no problema da moeda nacional. Daí em diante a Casa tenderia a crescer, a ampliar as suas atividades, a aumentar os seus encargos. Uma nova fase de vida, cheia de pesadas responsabilidades, veria testar a sua eficiência administrativa e técnica.

A Casa da Moeda tem tido diversos regimentos. Inicialmente obedecia ao das casas congêneres do Reino. Por ocasião da extinção da Casa da Baía foi aprovado, por decreto, o de 1834. Quarenta anos depois sofria uma terceira reforma. Nessa oportunidade o título de provedor foi substituído pela atual denominação de diretor. O quarto regimento foi aprovado pelo Decreto Executivo n.º 5.169, no ano de 1904. Sete anos mais e era aprovado o quinto, pelo Decreto n.º 9.226,



Placas de grande valor artístico, confeccionadas na Casa da Moeda

de 1911. Esse regimento já estava se tornando tradicional, apesar de suas inúmeras imperfeições, quando, após a revolução de trinta, as autoridades consideraram o enorme desajustamento entre os seus dispositivos e a situação real daquele estabelecimento. Processados os necessários estudos, foi baixado o Decreto n.º 22.269, de 28-12- de 1932, que assinalava a sexta grande transformação por que passava a Casa no decorrer de sua longa trajetória de inestimáveis serviços prestados ao Brasil. Esse regimento, porém, não foi feito para acompanhar o desenvolvimento extraordinário dos processos científicos e industriais introduzidos nos diferentes ramos de atividades da Casa da Moeda. Já não corresponde à realidade. Consigna, ainda, a antiga estrutura do estabelecimento, com o Diretor, as Seções de Administração e do Material, as Divisões Central e Técnica e a Fiscalização, como se vê no gráfico número 1.

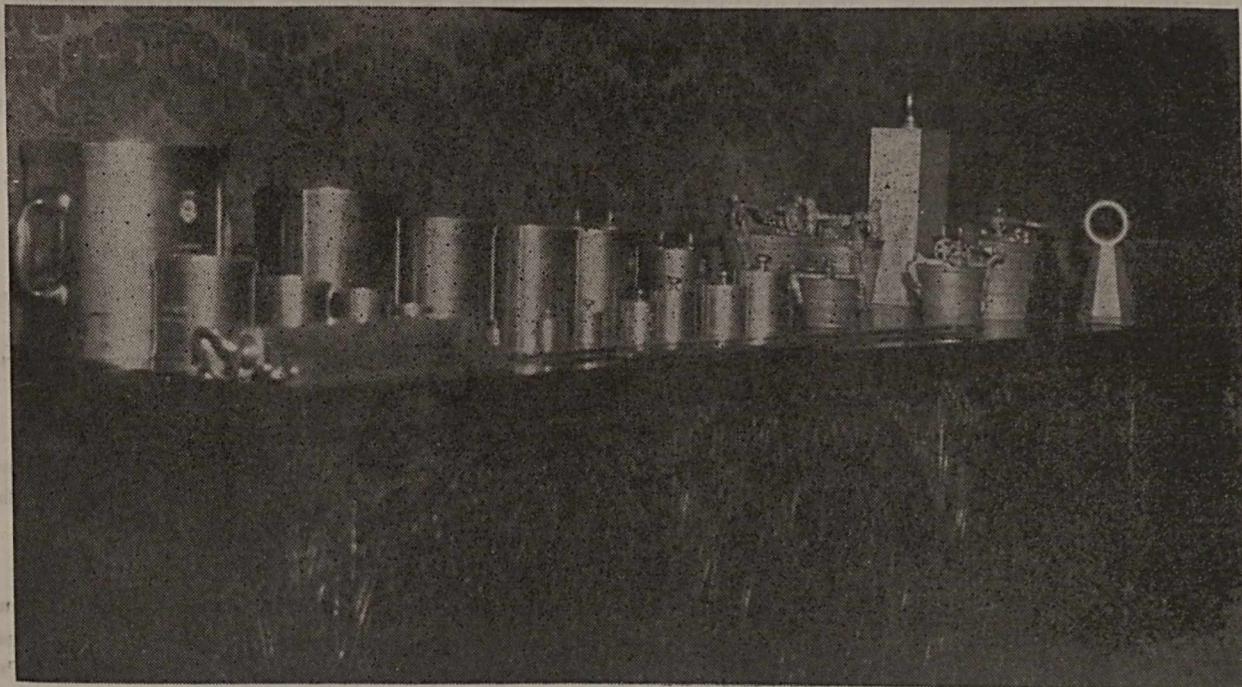
A Administração subdividida em Diretoria, Secretaria e Contadoria; a Divisão Central em Tesouraria da Moeda, Tesouraria do Selo, Biblioteca e Museu, Almoxarifado, Arquivo e Portaria; a Fiscalização em Laboratório Químico, Seção Fiscal da Cunhagem, Seção Fiscal da Impressão, Seção Fiscal da Mineração, Cofre de Cunhos e Galvanos, Gabinete de Perícias e Ambulatório Mé-

dico; e a Divisão Técnica em várias oficinas: de Gravura, de Ligas Monetárias, de Laminação e Cunhagem, de Galvanoplastia e Eletrotipia, de Impressão, Mecânica, de Fundição Artística, de Eletricidade e de Obras e Reparos. Incluem-se entre os órgãos da Divisão Técnica, as Escolas.

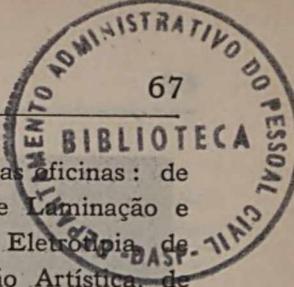
Essa estrutura, porém, já não corresponde à realidade. O gráfico número 2 (capa) mostra as diferentes seções, oficinas e serviços que, em verdade constituem o campo de ação da Casa da Moeda. Para observar a diferença existente entre as duas estruturas basta compará-las. A fim de obviar o inconveniente dessa disparidade entre o regimento e a realidade, o Diretor da Casa da Moeda, engenheiro Filinto Epitácio Maia, por determinação do Diretor Geral da Fazenda Nacional, já iniciou os estudos relativos ao sétimo regimento que deverá ser dado, dentro em breve, àquela instituição.

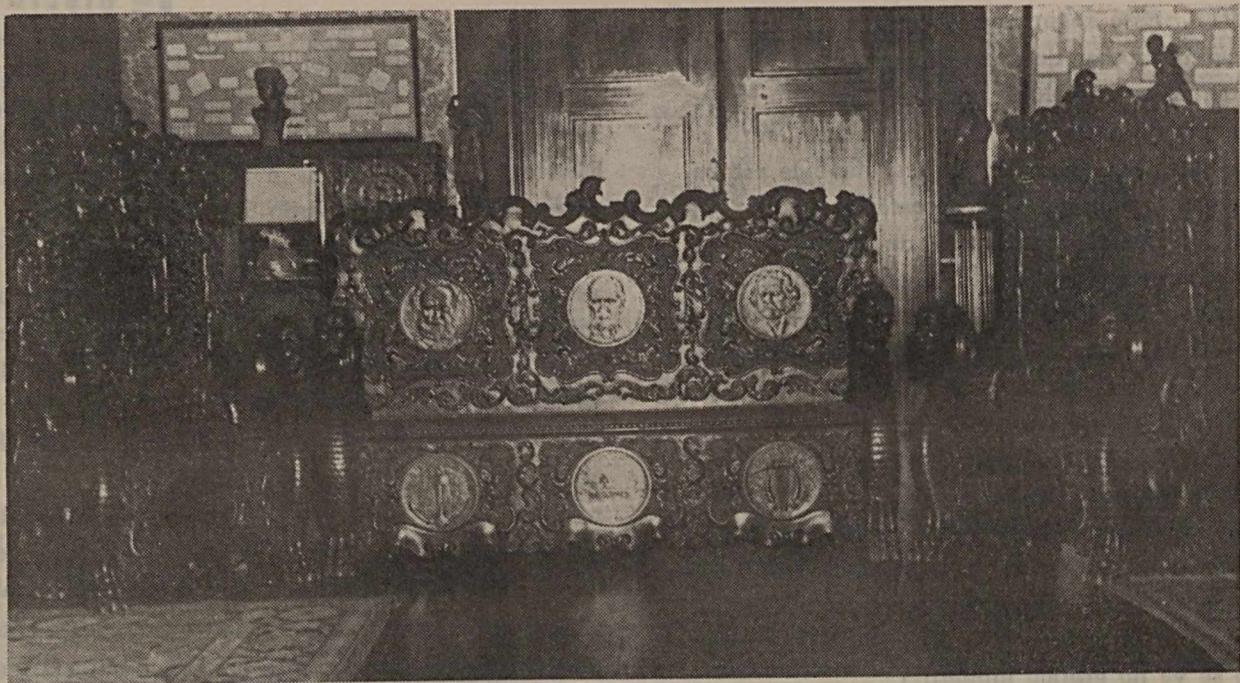
#### CURIOSIDADES DE UM DOCUMENTÁRIO INEXPLORADO

Os dados históricos acima referidos, nos foram cedidos por gentileza do prof. Tasso da Silveira, que vem dedicando grande parte do seu tempo ao estudo e interpretação dos livros de registo da Casa, incumbido, como se encontra, de planejar e



Mostruário das unidades padrões — pesos e medidas — existentes na Casa da Moeda. O metro de platina iridiada (unidade primária) faz parte das unidades padrões da Casa





*Detalhe da mobília existente na C.M. e fabricada nas suas oficinas, alusiva às moedas postas em circulação.*

redigir uma história da Casa da Moeda. Os primeiros capítulos da História deverão ser divulgados através da revista "Casa da Moeda", a circular dentro em breve. Trata-se de uma publicação líder, no gênero, a primeira que se edita pelos centros culturais da repartição, e deverá conter os mais variados assuntos, todos relacionados com as atividades do mencionado estabelecimento, tais como arte, ciência, filatelia, numismática, artes plásticas e técnica das indústrias aplicadas na Casa.

Atendendo ao objetivo desta reportagem, o prof. Tasso da Silveira concordou em nos ceder a minuciosa relação que a seguir publicamos, de todos os provedores e diretores da Casa da Moeda, desde a sua primitiva instalação no Rio de Janeiro aos dias atuais. Trata-se de um documento preciosíssimo e que é divulgado pela primeira vez no Brasil. É a seguinte a relação, em ordem cronológica, dos

#### ADMINISTRADORES DA CASA DA MOEDA, DESDE A FUNDAÇÃO ATÉ O PRESENTE

*Nota:* De comêço, a Casa era administrada por um Superintendente (o Ouvidor Geral, em regra) e um Juiz Provedor. No primeiro quartel do século XVIII desaparece o Superintendente, ficando apenas o Provedor, que mais tarde passou a se chamar Diretor. Os Superintendentes foram:

1694 — Casa da Moeda na Baía — Dr. João da Rocha Pita, chanceler da Relação do Brasil.

1698 — Casa da Moeda no Rio — Desembargador Miguel Siqueira de Castelo Branco.

1699 — Casa da Moeda em Pernambuco — Desembargador Manuel da Costa Pinheiro, que nesse ano acumulou os cargos de Superintendente e Provedor.

1700 — Em Pernambuco, Desembargador Manuel da Costa Ribeiro. Depois: Dr. Inácio de Moraes Sarmento.

1701 — Em Pernambuco. Dr. João Guedes de Sá.

1702 — Casa da Moeda no Rio. Desembargador Joseph de Siqueira.

1713 — Luís Forte Bustamante e Saá. Depois: Dr. Vital Casado Rotier.

1715 — Dr. Fernando Pereira de Vasconcelos.

1722 — Desembargador Antônio de Sousa de Abreu Grade.

Segue a relação completa dos Provedores e Diretores da Casa da Moeda, desde a fundação até o presente.

1694 — 1699

*Juiz Provedor* — Joseph Ribeiro Rangel, nomeado por carta régia de 22-3-1694 — Casa da Moeda na Baía e depois no Rio.

1699 — 1700

*Superintendente e Juiz Provedor* — Dr. Manuel da Costa Ribeiro, Ouvidor Geral de Pernambuco, nomeado por carta régia de 2-12-1699. Casa da Moeda em Pernambuco.

1700 — 1721

*Juiz Provedor* — Manuel de Sousa, designado por carta de Dom João de Lancastro, de 23 de Agosto de 1700. C.M. no Rio.

1721 — 1723

*Provedor* — Francisco da Silva Teixeira, escrivão da Receita, que recebeu a Casa em 15 de outubro de 1721 por ter sido aposentado Manuel de Sousa por alvará de 14 de janeiro do mesmo ano.

1723 — 1726

*Provedor interino* — Manuel de Moura Brito (escrivão da Receita e Despesa), que recebeu a Casa em 18-2-1723, por ter de seguir para as Minas Francisco da Silva Teixeira.

1726 — 1749

*Provedor efetivo* — João da Costa e Matos, nomeado por provisão real de 25-9-1725. Posse a 24-4-1726.

1750 — 1811

*Provedor* — José da Costa e Matos, nomeado por carta régia de 31 de outubro de 1749, posse a 10 de fevereiro de 1750, recebendo o cargo das mãos do escrivão da receita e despesa Manuel de Moura Brito.

1811 — 1816

*Provedor* — João da Costa Matos, provido no ofício por Provisão Real de 3 de janeiro de 1811 para substituir o pai nos impedimentos. Por falecimento do Pai, passou a ocupar o cargo efetivamente até morrer.

1816 — 1826

*Provedor* — José Maria da Fonseca Costa — (escrivão da Receita e Despesa), nomeado por alvará de 9 de novembro de 1816, por falecimento de João da Costa e Matos. Aposentou-se em fins de 1827.

1826 — 1827

De 12 de setembro de 1826 a 6 de abril de 1827, por estar licenciado o Provedor José Maria da Fonseca Costa, exerceu o cargo o escrivão da Receita e Despesa Joaquim de Moura Teles.

1827 — 1830

*Provedor* — Dr. João da Silveira Caldeira, nomeado por alvará de 18 de dezembro de 1827.

1830 — 1831

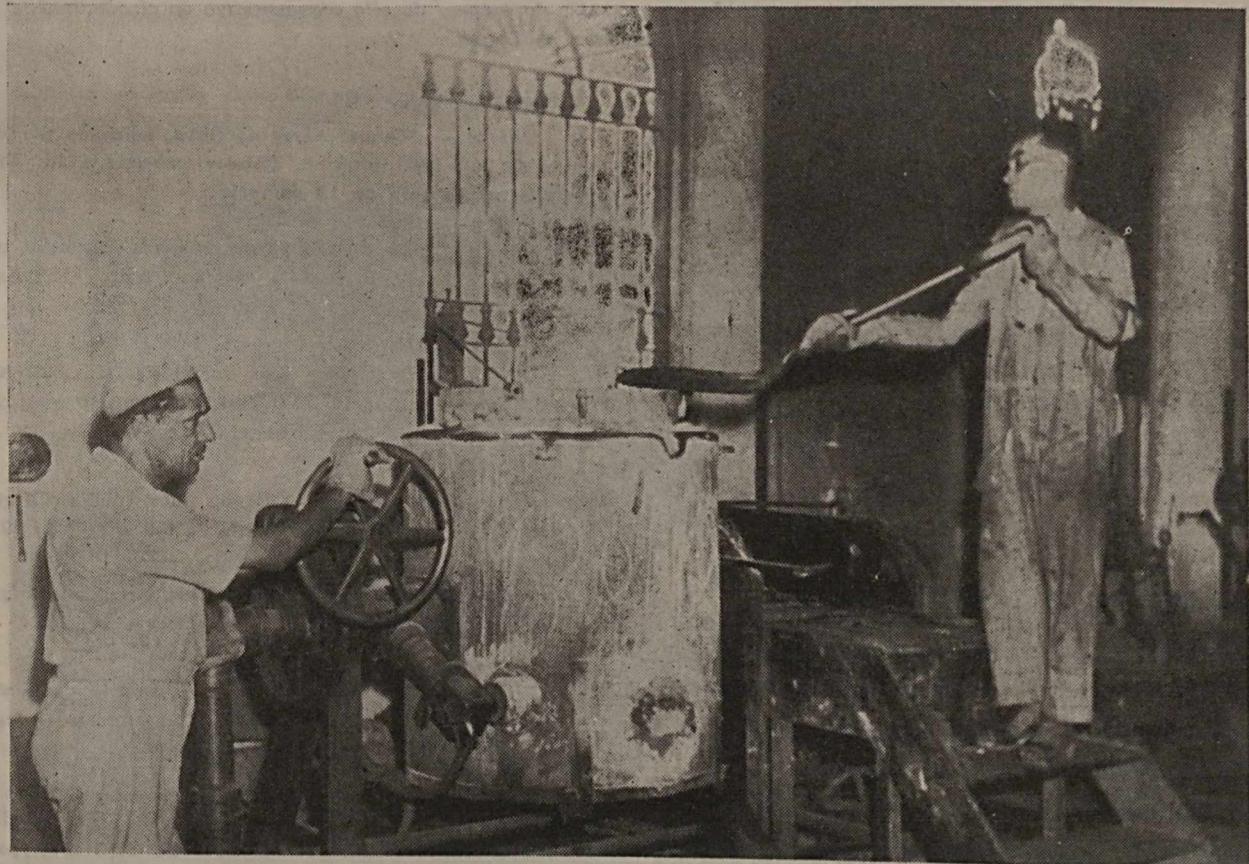
Por se achar João da Silveira Caldeira noutra comissão, pela resolução de 14 de agosto de 1830 foi designado para servir interinamente no cargo de Provedor o escrivão da receita e despesa José Joaquim da Costa, dispensado em 14 de janeiro de 1831.

1831 — 1850

*Provedor* — João Camilo Valdetaro, 2.º escrivário do Tesouro nomeado pela portaria de 14 de janeiro de 1831. Exerceu o cargo até 1850.

1850 — 1878

*Provedor e depois Diretor* — Dr. Cândido de Azevedo Coutinho, nomeado por Decreto de 31 de agosto de



Um forno a óleo da Oficina de Fundição.



*Máquinas de talho doce da Oficina de Impressão, por ocasião do preparo do sêlo comemorativo do cinqüentenário da Academia Brasileira de Letras.*

1850. Posse a 6 de setembro. Exerceu o cargo até falecer, a 5 de janeiro de 1878. Foi por várias vezes — em agosto de 1864, março de 1867, maio a novembro de 1874, outubro a novembro de 1876, dezembro de 1876, janeiro de 1878 — substituído em seus impedimentos por Máximo Inocêncio Furtado de Mendonça.

1878 — 1889

*Diretor* — Dr. Bento José Ribeiro Sobragy, nomeado por decreto de 19 de janeiro de 1878. Posse a 21 do mesmo mês. Aposentado por Decreto de 14-12-89.

1889 — 1899

*Diretor* — Dr. Antônio Ennes de Sousa, nomeado interinamente por portaria de 22 de junho de 1889. Posse a 25, exercício a 26. Exonerado por portaria n.º 18, de setembro do mesmo ano.

1889 — 1899

*Diretor* — Dr. Ernesto Augusto Lassance Cunha (Engenheiro), designado por portaria de 19-9-89 — Juramento posse e exercício na mesma data. Exonerado por portaria de 19-11 do mesmo ano.

1889 — 1900

*Diretor* — Antônio Ennes de Sousa, nomeado interinamente por portaria de 20-11-89. Posse e exercício a 3 de dezembro. Por decreto de 14-12-89 nomeado diretor efetivo. Exonerado por decreto de 26-3-1900.

1900 — 1900

*Diretor* — Manuel Alves da Silva, nomeado por decreto de 26-3-1900, interino. Posse e exercício, a 28. Exonerado por decreto de 15 de maio.

1900 — 1901

*Diretor* — Dr. Elísio Firmino Martins, nomeado por decreto de 15-5-1900. Posse e exercício, a 15 e 16. Exonerado em 21-8-901.

1901 — 1910

*Diretor* — Dr. Pedro Luís Soares de Scusa — Nomeado por Decreto de 20-8-1901. Compromisso a 22, posse e exercício a 23. Exonerado por decreto de 14 de dezembro de 1910.

1901 — Adolfo José Conrado substituiu o Diretor efetivo de 30-3 até 17-6 de 1901, e de 6-9 a 11-4 de 902.

1910 — 1911

*Diretor* — Dr. Alfredo Jaques Ourique, nomeado por Decreto de 14-12-19. Compromisso e posse a 16.

1911 — 1913

*Diretor* — Dr. Honório Hermeto Correia da Costa, nomeado por Decreto de 27-5-911. Compromisso e posse a 29.

1913 — 1913

*Diretor* — Dr. João Batista de Almeida (Eng.º Civil), nomeado interinamente por portaria de 22-3-1913 para exercer o cargo durante o impedimento do diretor efetivo.

1913 — 1916

*Diretor* — Dr. Antônio Ennes de Sousa, nomeado por Decreto de 14-5-915. Posse e exercício no mesmo dia. Exonerado a 10-1-916.

1916 — 1922

*Diretor* — Dr. Luís Adolfo Correia da Costa, nomeado por Decreto de 12-1-1916. Posse e exercício na mesma data. Aposentado por Decreto de 5-8-22.

1922 — 1931

*Diretor* — Honório Hermeto Correia da Costa, nomeado por Decreto de 22-6-22, para exercer o cargo interinamente. Posse e exercício em 3 de julho.

Por decreto de 5-8-22 foi nomeado Diretor em Comissão. Posse e exercício a 7 do mesmo mês e ano. Exonerado por Decreto de 12-2-1931.

1931 — 1938.

*Diretor* — Mansueto Bernardi, nomeado para exercer o cargo em comissão por Decreto de 25-3-931. Exonerado em 17-5-938.

1938 — 1941

*Diretor* — Dr. Josué Serôa da Mota, nomeado em comissão por Decreto de 17-5-938. Posse na mesma data. Exonerado por Decreto de 13-6-941.

1941 — 1944

*Diretor* — Caio Marques de Sousa, nomeado em comissão por Decreto de 18-6-1941. Posse e exercício em 19-6-941. Exonerado em agosto de 1944.

1944

*Diretor* — Major Zeno Marques de Sousa Zielinsky, nomeado por Decreto de 3-8-1944.

1946

*Diretor* — Filinto Epitácio Maia, nomeado por decreto de 2 de setembro de 1946".

\* \* \*

Outro documento curioso é o que nos dá notícia da cunhagem, na Casa da Moeda, dos botões do uniforme do sr. D. Pedro Carlos. Trata-se de um ofício firmado pelo Secretário de Estado de Negócios do Brasil, D. Fernando José de Portugal, dirigido ao então provedor do referido estabelecimento, sr. José da Costa Matos. E' do seguinte teor o documento em aprêço.

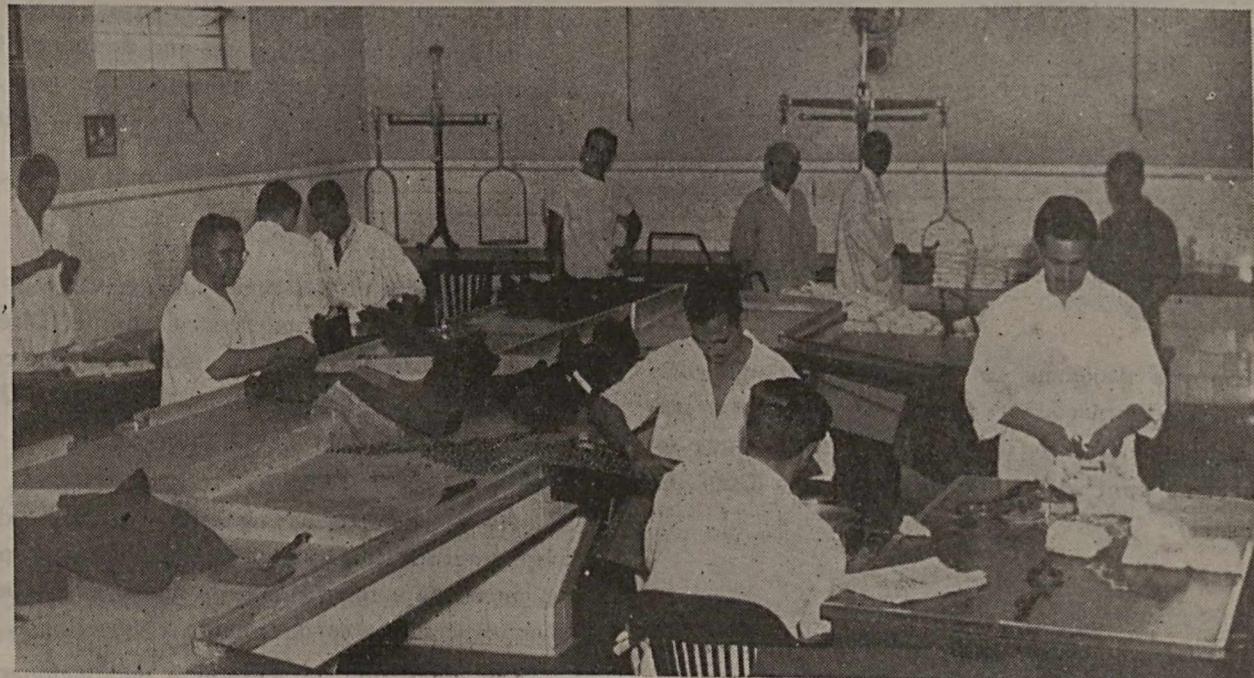
"O Príncipe Regente Nosso Senhor ordena que Vossa Mercê mande cunhar nessa Casa da Moeda os botões para o uniforme do Sereníssimo Senhor Infante Almirante General D. Pedro Carlos. Deus guarde a Vossa Mercê.

Passo, em 24 de Novembro de 1808.

(a) D. Fernando José de Portugal".

Como se vê pela data, a família real havia chegado há pouco tempo ao Brasil, e já a Casa da Moeda se desincumbia de tão honrosa missão...

Há ainda vários documentos mandando dar "de acordo com o costume", uma barra de ouro aos visitantes diplomatas. Outro mandando "re-



A Seção Fiscal de metais, setor de contagem e embalagem das moedas.

constituir a tradição" de serem dadas as primeiras moedas de ouro cunhadas no ano ao Santíssimo Sacramento, por ocasião da Procissão do Corpo de Deus.

Todos êsses documentos, avisos, cartas régias, etc. se acham compendiados em 23 livros de registo cuidadosamente encadernados, e que constituem, sem dúvida, um dos mais completos repositórios de fatos essenciais da História do Brasil. Páginas, às vezes, ilegíveis, desafiando a ar-



Um detalhe da contagem mecânica de moedas.

gúcia e a paciência de historiadores e analistas, contêm informações as mais diversas sobre o período colonial, sobre o Império, em tudo o que se relaciona com as atividades básicas da Casa da Moeda.

\* \* \*

Uma tradição da Casa da Moeda era a oferta anual que se costumava fazer ao Santíssimo Sacramento, das primeiras moedas cunhadas no ano.

Não se tratava de simples costume. Lá está no Regimento de 1687 da Casa da Moeda de Lisboa mandado aplicar à Casa da Moeda do Brasil pelo Rei D. Pedro II, de Portugal:

"Cap. 1 — Hey por bem, & mando que se conserve o louvável estilo da Casa da Moeda na offerta annual que à custa dos Moedeiros que na mesma Casa se armão, se faz em toda a Moeda Nova daquele anno, ao Santíssimo Sacramento na solene Procissão do Corpo de Deus, & que assim se continue de minha Fazenda com vinte & quatro mil réis, que todos os annos se offerecem a Nossa Senhora da Conceyção Padroeira deste Reyno em o dia de sua festa na minha Capella Real".

A tradição inspirava-se, desse modo, em dispositivo regimental. Por muito tempo foi adotada religiosamente.

\* \* \*

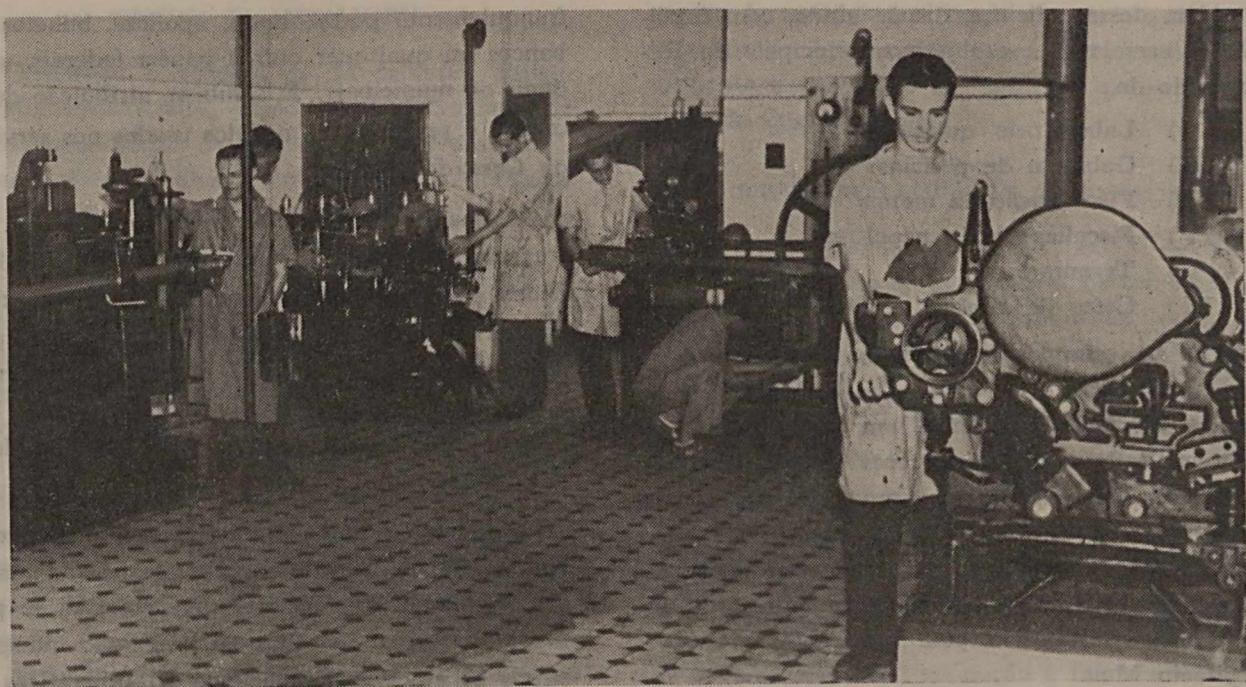
Não conseguimos encontrar, no documentário daquela repartição, a Carta Régia relativa à oficialização do culto de Nossa Senhora de Santana, padroeira da Casa. Dúvida não há, porém, de que êsse culto por igual se fundamentava em princípio de lei. O tempo se incumbiu de prestigiar a presença espiritual da Santa no coração dos funcionários. Atualmente, no salão de honra da sede da instituição há uma pequena capela em louvor da padroeira. Também em diferentes lugares, inclusive no ângulo da escadaria que conduz ao Gabinete do Diretor, há imagens em bronze de N.S. de Santana feitas nas oficinas da própria Casa.

## II

Após o exame das notas históricas acima referidas, voltámos a conferenciar com o Diretor Filinto Epitácio Maia. Estábamos satisfeitos com as informações prestadas pelo prof. Silveira. Queríamos, agora, conhecer, em detalhes, a Casa da Moeda dos nossos dias.

Novas surpresas nos aguardavam. Iamos descobrir uma instituição modelar sobre vários aspectos, capaz de competir com os melhores estabelecimentos congêneres do mundo civilizado.

Em companhia do Diretor e de funcionários da Casa percorremos quase todas as oficinas e



*A Oficina de Medalharia, onde se vêm os pantógrafos em funcionamento*

seções várias em que se divide a repartição. Da observação direta e das informações que nos foram prestadas, verbalmente e por escrito, coligimos as seguintes notas :

#### FINALIDADE DA CASA DA MOEDA

A Casa da Moeda se inclui entre as principais repartições industriais do Estado, não só pela importância e complexidade dos seus encargos, como pelo volume crescente de sua produção. O campo de suas atividades é enorme. Pode ser assim resumido :

I — preparar e imprimir cédulas, letras de câmbio, notas promissórias, papel selado, cheques, selos, apólices, e quaisquer outros valores;

II — Preparar e cunhar moedas e medalhas; e

III — fiscalizar o ouro, os metais preciosos e as pedras finas no território do país por determinação do Governo.

Além dessas incumbências específicas ainda poderá executar, para fins industriais, "trabalhos relacionados com as artes da grafia, da gravura, da escultura e outras", assim como perícias e análises para particulares.

Para a efetiva realização de todos êsses encargos dispõe a C.M. de 21 órgãos sendo : 11 grandes oficinas, 3 órgãos de fiscalização, 2 órgãos técnicos especializados e 5 administrativos. Todos funcionam em regime de estreita colaboração, como peças ajustadas de uma mesma unidade. Se não se pode considerar perfeita a estrutura orgânica do estabelecimento, pelo menos é indiscutível a sua eficiência, fruto da disciplina, da boa vontade e do "esprit des corps" de seus funcionários técnicos e burocráticos.

#### DOS ÓRGÃOS TÉCNICOS

Para atender à parte específica, ou seja, às suas finalidades, dispõe o estabelecimento das seguintes oficinas :

- I) Oficina de impressão.
- II) Oficina de medalharia.
- III) Oficina de ligas monetárias.
- IV) Oficina de laminação e cunhagem.
- V) Oficina de afinação de metais.
- VI) Oficina de fundição artística.
- VII) Oficina mecânica.
- VIII) Oficina de galvanização e eletrotipia.
- IX) Oficina de gravura.
- X) Oficina de obras e reparos.
- IX) Oficina de força ou de eletricidade.

Além dessas oficinas, dispõe ainda, com finalidades correlatas aos objetivos principais da Repartição de :

- I) Laboratório químico.
- II) Gabinete de perícias.
- III) Fiscalização de metais.
- IV) Fiscalização do papel.
- V) Tesouraria.
- VI) Cofre de cunhos e galvanos.

Por essa simples enumeração já se pode avaliar a extensão e o volume das atividades específicas da C.M. Vejamos, em síntese, em que consiste cada um destes setores de trabalho, servidos por especialistas de grande mérito, nomes que recomendam a tradição e o conceito do estabelecimento. Para esse esclarecimento indispensável servimo-nos do processo de entrevista direta, por questionário, com o engenheiro Filinto Epitácio Maia.

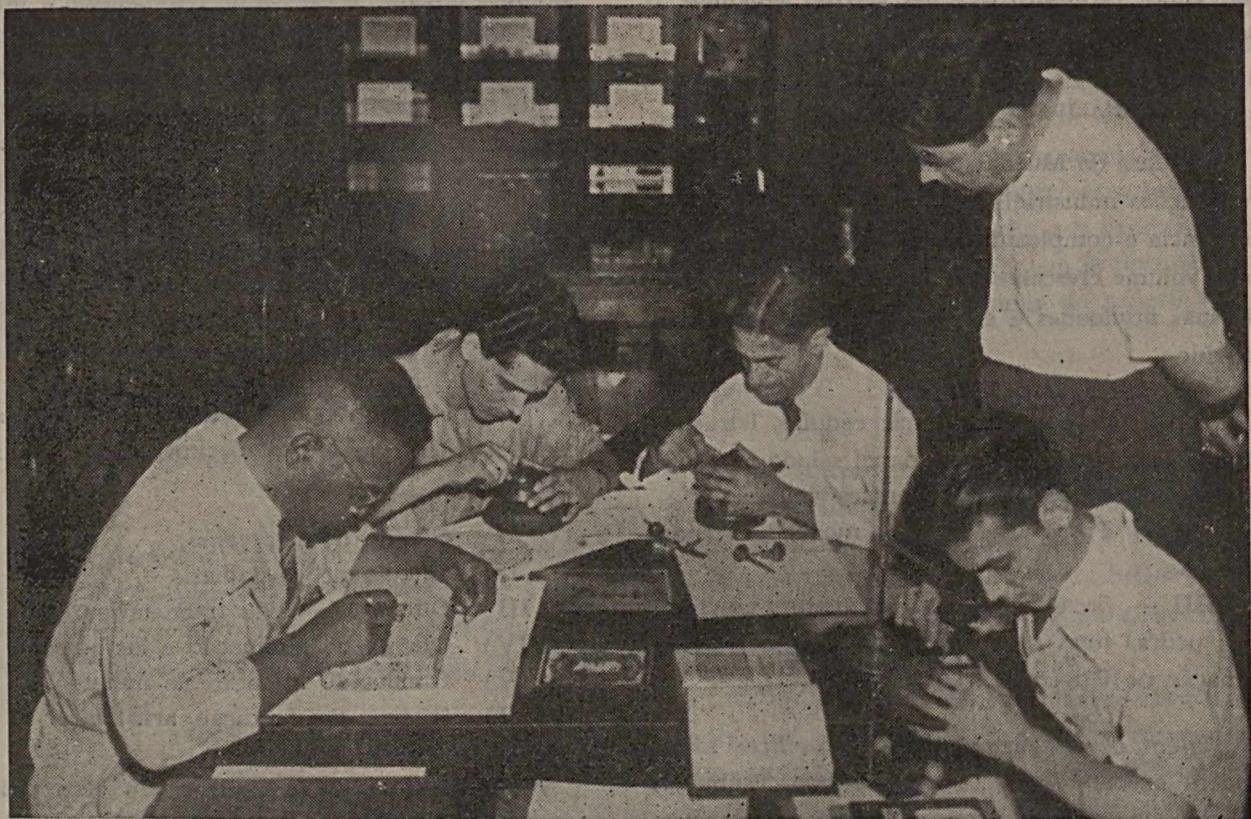
#### OFICINA DE IMPRESSÃO

“Destina-se a Oficina de Impressão ao preparo e execução dos trabalhos de selos, de fórmulas de

franquiamento postal, notas, apólices, bilhetes de bancos ou quaisquer outros papéis federais, estaduais ou municipais. É, também, atribuição dessa oficina o preparo dos modelos usados nos serviços da Casa da Moeda.

O processo de trabalho usado na Oficina de Impressão, de acordo com suas atuais possibilidades, é eficiente. Existe mesmo vantagem extraordinária na manutenção dos atuais princípios básicos de que se serve a Oficina de Impressão e que estão a cargo da Oficina de Gravura. São os processos litográficos, de gravura em talho-doce, xilográficos, etc.”.

Chamamos a atenção dos leitores para o coeficiente de produção mensal dessa oficina: seiscentos milhões de fórmulas diversas. Ali se preparam todos os trabalhos de impressão indispensáveis às atividades específicas e burocráticas da Casa. Servida por uma equipe de especialistas das mais evoluídas, a Oficina de Impressão é um dos pontos altos do tradicional estabelecimento do Campo de Santana.



*Os gravadores da Casa da Moeda na execução dos seus trabalhos*

## OFICINA DE MEDALHARIA

"Destina-se a Oficina de Medalharia, antigamente, considerada, como no regulamento de 1932, uma Seção da Oficina de Gravura, denominada Seção de Ourivesaria e Gravura Mecânica, aos trabalhos de gravura mecânica, cunhagem de medalhas e aos acabamentos de ourives.

O trabalho dessa oficina se recomenda em todos os seus aspectos e poderíamos dizer que não conhecemos competidores em todo o país que possam realizar com a mesma perfeição serviços dessa natureza.

Para a completa montagem dessa oficina bastaria a aquisição de máquina que permitisse realizar trabalhos com esmalte, aliás, de pequeno custo. Com essa máquina e alguns outros pequenos dispositivos a Oficina de Medalharia estaria em condições de atender não só a cunhagem de medalhas como, também, ao preparo de condecorações concedidas pelo Governo".

Sobre a aquisição da máquina em aprêço já está o atual Diretor empenhado em remover todos os obstáculos porventura ocorrentes, para dotar a Oficina de Medalharia de um aparelhamento à altura da sua finalidade e importância. Trata-se, sem dúvida, de um dos setores essenciais em qualquer estabelecimento similar dos mais adiantados países. A sua "autonomia", na C.M. sómente será legalizada com a aprovação do novo regimento, já em estudos. Sem embargo, pela qualidade dos trabalhos que tem realizado merece a Medalharia os nossos aplausos irrestritos. É uma oficina líder, no gênero. Um eloquente atestado de nossa capacidade técnica.

## OFICINA DE LIGAS MONETÁRIAS

"Destina-se a fundir e ligar os metais para cunhagem de moedas e medalhas e bem assim, apurar as escovilhas e terras recebidas da Oficina de Laminação e Cunhagem".

O equipamento da Oficina de Ligas Monetárias, (melhor seria denominá-la, de acordo com suas atribuições, Oficina de Fundição), não é novo. Consiste esse equipamento, em dois fornos rotativos "Detroit" de regulação manual de eletrodos, um forno "Brow Bovry" com regulação automática e um outro forno a óleo.

A vista do aprimoramento técnico dos serviços relativos à fundição e liga dos metais referidos, a atual administração estuda um plano de reajusta-

mento dessa Oficina, a fim de que ela possa render o máximo. Apesar disso, vem desempenhando a contento a parte que lhe cabe no funcionamento total da Casa da Moeda.

## OFICINA DE LAMINAÇÃO E CUNHAGEM

"As atribuições dessa oficina podem ser resumidas como sendo as de executar os trabalhos de amaciamento, recozimento, laminação, corte de discos, branquiamento de discos, orla de discos e cunhagem de moedas.

As condições de trabalho que dizem respeito ao ambiente e local são satisfatórias".

É de causar admiração, no entanto, o índice de produção dessa Oficina. O equipamento revela uma conservação que poderíamos qualificar de excelente. Contando com o trabalho de homens experimentados e cônscios de sua responsabilidade, a Oficina de Laminação e Cunhagem apresenta máximos em todas as estatísticas da Casa.

## OFICINA DE AFINAÇÃO DE METAIS

"Essa oficina destina-se a fundir e afinar metais preciosos e a apurar as perdas consequentes do seu trabalho. Pelo regulamento de 1932, fazia parte integrante da Oficina de Ligas Monetárias mas, atualmente, embora sob a mesma chefia, é uma oficina sem afinidade com a de fundição e preparo das ligas e inteiramente independente.

Técnicamente, parece-nos a mais perfeita oficina em trabalho, embora o seu equipamento, a nosso ver, possa ser melhorado quanto a fornos".

Essa oficina lembra uma solução já adotada em grandes países, como a Inglaterra, isto é, a do Contraste de Metais Preciosos que daria ao Governo do Brasil um controle sobre êsses metais e uma apreciável renda extraordinária.

Trabalha, atualmente, a Oficina de Afinação de Metais quase exclusivamente para o Banco do Brasil. É provável que em futuro não muito distante venha a ser a chave da solução definitiva do controle, por parte do Governo, dos metais preciosos, o que resultará, como é fácil de se prever, num progressivo aumento da Receita Extraordinária da União.

## OFICINA DE PUNDIÇÃO ARTÍSTICA

"As finalidades principais dessa oficina são as de modelagem e fundição de peças necessárias aos

serviços de consertos de máquinas e equipamentos. Com finalidades secundárias, as de modelagem, fundição e cinzelamento de obras de arte. O equipamento se encontra em perfeito estado de conservação. A capacidade de produção da oficina satisfaz às exigências da Casa da Moeda, entretanto, a revisão do equipamento com a consequente ampliação da oficina, no sentido de uma exploração industrial direta, seria um problema fácil e de grandes possibilidades de renda para o Governo".

As obras de arte executadas por esta Oficina são oficialmente conhecidas e recomendariam qualquer estabelecimento especializado. Muitas delas fazem parte de preciosas coleções de inestimável preço, tanto de instituições oficiais como de particulares. Servida por uma turma selecionada de notáveis mestres na arte, é ela, sem dúvida, um dos postos avançados da C.M., fator preponderante do desenvolvimento artístico do país, no âmbito de suas atribuições.

#### OFICINA MECÂNICA

"As atribuições e competência dessa oficina podem ser enumeradas como sendo as de ajuste e montagem das máquinas; as de conservação e consertos dos equipamentos existentes; as de preparo de cunhos e virolas para a cunhagem de moedas e medalhas; as de fabricação de ferramentas, aparelhos e utensílios; as de aferição dos pesos e balanças do Estabelecimento; as de conservação de motores; as de reparo e conservação dos automóveis da Repartição".

Com essas atribuições é fácil concluir-se ser a Oficina Mecânica a chave principal do sistema de oficinas da Casa de Moeda. Sua finalidade é manter em funcionamento tôdas as demais oficinas".

Em síntese: é o coração da Casa. Sem ela não é possível manter-se o equilíbrio funcional do organismo. Presta assistência direta a tôdas as demais oficinas e ainda se desincumbe de atividades próprias, tais como as de preparação de cunhos e virolas. Entre os seus técnicos há homens de notável experiência, verdadeiro patrimônio da Instituição.

#### OFICINA DE GALVANOPLASTIA E ELETROTIPIA

"Destina-se a reproduzir, por meio de galvanoplastia ou eletrotipia, as gravuras e modelos

destinados à impressão de valores e à cunhagem de moedas e medalhas, bem como a fundir e ligar os metais necessários à fabricação de galvanos".

O equipamento existente é o comumente conhecido nas oficinas desse tipo, existentes no Brasil. A técnica conhecida na Casa da Moeda é desenvolvida pela oficina é superiormente executada quando se trata da fabricação de galvanos para a impressão de valores.

Os processos em aprêço representam já uma conquista da técnica e da ciência modernas, no tocante à reprodução de gravuras e modelos relativos à impressão de valores e à cunhagem de moedas. É preciso acentuar que a C.M., por intermédio dos seus especialistas, acompanha *pari-passu* o desenvolvimento dessas atividades em todo o mundo. E se não pode adotar ainda os melhores processos ou métodos de trabalho, em determinados casos, não será por deficiência de conhecimento de seus homens.

#### A OFICINA DE GRAVURA

A Oficina de Gravura é uma das dependências mais importantes da Casa da Moeda. Compete-lhe executar os desenhos indispensáveis à gravura de moedas, medalhas, notas, selos, apólices e fórmulas diversas. Além disso, cabe-lhe ainda a delicada tarefa de confeccionar a modelagem em gesso para fabricação de galvanos ou fundição artística, bem como os serviços de gravura em talho forte, talho doce, xilográfica, litográfica, química e mecânica, necessários à fabricação de cunhos, galvanos, etc., para a cunhagem de moedas, impressão de notas e selos. Ali não só se concebem os desenhos, mas se preparam, por igual, as matrizes de todos os valores executados pela Casa da Moeda.

Para êsses diferentes trabalhos, todos de primorosa técnica, conta a Oficina com uma excelente equipe de técnicos. Homens experimentados em trabalhos de precisão, se assim podem ser chamados os que ali se realizam. Apesar do espaço reduzido em que se acha instalada, há, em tôdas as seções, a mais perfeita ordem.

Na Gravura executam-se, ainda, trabalhos particulares, tais como bustos, placas, escudos e medalhas. A Oficina é dirigida pelo técnico Leopoldo Alves Campos, um dos medalhistas mais competentes do país.

Para se ter uma idéia da qualidade do trabalho dêsse importante setor da Casa da Moeda, damos a seguir uma relação de todos os mestres de sua equipe especializada premiados em exposições de arte dentro e fora do estabelecimento:

Relação dos funcionários da Oficina de Gravura com os respectivos títulos:

Leopoldo Alves Campos

Menção honrosa de 1.º grau .....	1916
Pequena medalha de prata .....	1917
Grande medalha de prata .....	1918
Prêmio de viagem .....	1920
Pequena medalha de ouro .....	1926

Hermínio José Pereira

Menção honrosa de 1.º grau .....	1914
Medalha de bronze .....	1915
Pequena medalha de prata .....	1919
Grande medalha de prata .....	1922

Mário Doglio

Menção honrosa .....	1928
Medalha de bronze .....	1929
Medalha de prata .....	1933

Oscar Pedro Borges

Medalha de bronze .....	1941
Medalha de prata .....	1942

Aderval Mariano Barbosa

Medalha de bronze .....	1941
Medalha de prata .....	1942

Basílio Francisco Nunes

Menção honrosa de 2.º grau .....	1924
Menção honrosa de 2.º grau .....	1925
Medalha de bronze .....	1927
Medalha de prata .....	1942

Virgílio Francisco da Silva Filho

Menção honrosa .....	1927
Medalha de bronze .....	1937
Menção honrosa .....	1941

Euclides de Melo Baracho

Menção honrosa 2.º grau .....	1922
-------------------------------	------

Engenheiro Arquiteto pela Escola Nacional de Belas Artes. Cursos completos de Engenharia Civil e Eletricista.

Valter Rodrigues Toledo

Menção honrosa 1.º grau .....	1926
Medalha de bronze .....	1927
Medalha de prata .....	1929

Engenheiro Arquiteto pela Escola Nacional de Belas Artes.

Rubio Gonçalves Pinto

Menção honrosa .....	1941
----------------------	------

Moacir Roque Pinheiro  
Menção honrosa .....

1942

José Ribeiro de Sousa  
Medalha de bronze do Curso de Pintura da  
Escola Nacional de Belas Artes .....

1944

Bernardino da Silva Lanceta  
Menção honrosa .....

1941

Medalha de bronze .....

1942

Adolfo Augusto Hungerbühler  
Menção honrosa 2.º grau .....

1928

Menção honrosa 1.º lugar .....

1929

Medalha de bronze .....

1930

Medalha de bronze .....

1934

Medalha de prata .....

1935

Valter Borges de Freitas  
Título de habilitação

Orlando Moutinho Maia

Menção honrosa .....

1933

Medalha de bronze .....

1934

Medalha de prata .....

1935

Título de habilitação

Benedito de Araújo Ribeiro

Menção honrosa .....

1933

Medalha de bronze .....

1934

Medalha de prata .....

1935

1.º lugar (Concurso de desenho para medalha de Educação Física).

Moacir Fernandes Rolim

Menção honrosa .....

1934

Medalha de bronze .....

1936

Adelauto de Faria

Título de habilitação

Rubem Alves da Silva

Menção honrosa .....

1934

Medalha de bronze .....

1940

Medalha de prata .....

1941

João Leoni

Menção honrosa .....

1935

José Rodrigues Silva

Curso Industrial da Escola Técnica Secundária Visconde de Cairú .....

1935

Menção honrosa .....

1942

Menção honrosa .....

1943

Medalha de bronze .....

1943

Arí Ribeiro do Vale

Menção honrosa .....

1935

Contando com a experiência de tais funcionários, todos radicados à Casa, pôde a Oficina

de Gravura subir no conceito de quantos acompanham os trabalhos gráficos ali confeccionados. Os estudos e gravuras sobre as moedas e selos do Brasil são classificados entre os mais perfeitos do mundo, pelo aprimoramento dos seus detalhes técnicos.

Na própria oficina funciona uma escola para a formação do pessoal que deverá continuar o trabalho dos atuais operários, verdadeiros artistas, no sentido lato do termo. Esta escola conta com uma matrícula promissora e uma freqüência regular. Os aprendizes recebem aulas técnicas de caráter prático, especialmente de desenho e modelagem.

#### OFICINA DE OBRAS E REPAROS

“As atuais atribuições da Oficina de Obras e Reparos consistem em executar pequenas obras e reparos nos edifícios da Repartição, recuperar móveis e fabricá-los quando especiais, fabricar caixas e sacos para o acondicionamento de valores e luvas para os operários das diversas oficinas, zelar e providenciar quanto à instalação de água e o abastecimento da mesma para as oficinas. Fazer instalações internas que facilitem a execução de determinados trabalhos e de ordem superior.

Essa oficina tem, assim, uma carpintaria e marcenaria, uma parte referente a pinturas, uma turma de consertos, com pedreiros, etc. e uma parte referente a costura”.

Trata-se de uma Oficina auxiliar, mas de importância capital para o perfeito funcionamento de todas as outras. É o tipo clássico do órgão horizontal. Presta serviços direta ou indiretamente ao conjunto das oficinas, de modo constante e com notável eficiência.

#### OFICINA DE FÔRÇA OU DE ELETRICIDADE

“Essa oficina corresponde à de denominação existente no Regulamento de 1932 como de Eletricidade. Suas atribuições podem ser resumidas como sendo as de montagem, conservação e funcionamento das instalações, aparelhos e máquinas elétricas; as de aproveitamento, reparo e adaptação do material elétrico.

Essa oficina é semelhante a qualquer outra do mesmo gênero. Sua capacidade é limitada e des-

tina-se, exclusivamente, a atender aos serviços da Casa”.

Mais uma oficina tipicamente auxiliar. Sem embargo, o seu funcionamento normal é condição sine qua non para o do organismo total da C. M. Vê-se, assim, que cada setor da C. M. desempenha uma função indispensável ao perfeito equilíbrio do conjunto.

#### DOS ÓRGÃOS DE CONTRÔLE

Como vimos, além das oficinas dispõe a C. M. dos seguintes órgãos de controle, com finalidades correlatas aos objetivos principais da repartição: Laboratório Químico, Gabinete de Perícias, Fiscalização do Papel e Tesouraria e Cofre de Cunhos e Galvanos. Sem esse aparelhamento não seria possível à repartição exercer um controle indispensável nem a necessária fiscalização dos materiais de que se serve. E, diga-se de passagem, esses cinco órgãos representam um precioso instrumento de eficiência, pela sua alta qualidade técnica.

#### LABORATÓRIO QUÍMICO

O L.Q. cuida, essencialmente, do exame de moedas e das ligas usadas em sua confecção; examina, ainda, os papéis utilizados na fabricação de valores. Além desses encargos normais procede a todos os exames químicos que lhe são determinados por ordem superior. A instalação do L.Q. é boa. Possui uma preciosa coleção de balanças para a realização de seus trabalhos. Luta, é certo, com algumas dificuldades no tocante a pessoal especializado. A sua lotação é muito reduzida, de modo que só permite a efetivação dos trabalhos de rotina, sendo de se elogiar, todavia, a dedicação e o interesse do chefe e demais auxiliares, que tudo procuram fazer para suprir as falhas da lotação.

Uma visita mesmo rápida ao Laboratório deixa-nos a convicção de que a Casa da Moeda ainda tem diante de si um amplo programa de realizações. Pouco a pouco, porém, vai conseguindo aparelhar-se para enfrentar as suas responsabilidades presentes e futuras. O Laboratório será amanhã uma fonte de estudos e conquistas do mais elevado nível. Por enquanto, porém, apenas dá conta das necessidades internas da Casa, o que já representa um notável esforço dos seus homens.

## GABINETE DE PERÍCIAS

Iniciemos com as seguintes palavras oficiais coligidas na mencionada entrevista com o atual Diretor: "Um dos mais completos e modernos equipamentos de que dispõe a Casa da Moeda é, sem dúvida alguma, o do Gabinete de Perícias. Esse instrumental parece-nos um dos melhores existentes na América do Sul.

Destina-se o Gabinete de Perícias aos exames, lavratura de laudos e pareceres sobre a autenticidade de moedas, notas do Tesouro e quaisquer outros valores. A responsabilidade de tal órgão, bem como suas atribuições representam assunto de interesse nacional".

Sem embargo, é oportuno ressaltar que a lotação atual do G.P. consiste em apenas oito servidores, incluindo-se o chefe e seus dois assistentes diretos. Isso, contudo, não impede que os pareceres e exames técnicos desse Gabinete sejam respeitados e considerados no mundo inteiro, tal o rigor com que são executados. É um dos setores da C.M. que mais nos enchem de orgulho, orgulho das nossas possibilidades em todos os ramos do conhecimento técnico-científico, orgulho da confiança no homem brasileiro.

## FISCALIZAÇÃO DE METAIS

"O principal órgão de controle e verificação da produção de moedas é hoje denominado de Seção Fiscal de Metais. Suas incumbências são: receber discos preparados para a cunhagem e entregá-los, pelo controle de peso, para a Oficina de Laminção e Cunhagem; receber as moedas cunhadas, de acordo com os discos entregues; contar, ensacar, pesar e determinar peso e valor, por espécie e por quantidade de mil moedas, registrando-os em cada saco; entregar os sacos selados a guarda da Tesouraria; manter o registro e controle da produção de moedas cunhadas. Além dessas atribuições compete à Fiscalização de Metais, assistir e fiscalizar serviços de afinação de ouro, desde o seu início até a fusão; proceder à titulação prévia das barras de ouro ou prata", marcando-as com um sinal convencional para confirmação pelo Laboratório Químico.

Como se vê, trata-se de um órgão misto de controle administrativo e técnico. A Fiscalização de Metais deverá ser grandemente desenvolvida,

"dando-se, através da mesma, os primeiros passos no sentido da criação de um serviço de Contraste de Metais e de Pedras Preciosas".

## FISCALIZAÇÃO DO PAPEL

A Fiscalização do Papel corresponde à Seção Fiscal de Impressão, a que se refere o regimento de 1932. As suas atribuições podem ser assim especificadas: a) conferir e chancelar o papel em branco destinado à impressão de valores; b) proceder à escolha e conferência dos valores impressos, para efeito de sua entrega, devidamente selados, à Tesouraria; c) verificar, controlar e atestar o uso do papel fornecido à Imprensa Nacional; d) controlar e preparar os mapas de produção de selos e fórmulas; e) fazer recolher, para posterior inutilização, as chapas, gravuras, galvanos, etc. que se tiverem estragado e recolher os que não forem de aplicação imediata.

Trata-se, pois, de um órgão de puro controle administrativo. A sua eficiência tem sido sobejamente evidenciada através de uma atuação sistemática e coordenada. Conta com uma excelente turma de funcionários, todos dedicados à Casa e ao trabalho.

## OBSERVAÇÕES FINAIS

Sobre a Tesouraria e Cofre de Cunhos e Galvanos pouca coisa se poderá dizer. A Tesouraria tem a seu cargo a guarda dos valores, e o Cofre, das matrizes que serviram para o fabrico desses valores. Não oferecem características especiais, nem constituem, fora do âmbito limitado de suas atribuições, peças essenciais ao mecanismo da C.M.

Também a parte propriamente administrativa oferece reduzido interesse para a presente reportagem. São órgãos incumbidos dos problemas de administração geral da Casa, todos subordinados diretamente ao Diretor. São eles: a Secretaria, a Contadoria, a Seção do Material, a Portaria e a Biblioteca e Arquivo.

De um modo geral, porém, é excelente a impressão que nos deixou a Casa da Moeda. Ali estivemos várias vezes, ora visitando uma oficina ora um setor administrativo. Demoramos a nossa visita à Oficina de Gravura e ali colhemos dados preciosos, exemplos dignificantes de trabalho de técnica e de arte. Sente-se que aquela gente toda está presa a um ideal comum, simbolizado pela tradição da Casa.

Visitamos, também, o refeitório. Muita ordem, muita disciplina. O Diretor é um espírito realizador, dotado de apreciável força moral e de uma rara sensibilidade de administrador. Trata a todos de igual para igual. É agradável salientar-se que ali o subordinado não tem medo do chefe. Todos se compreendem e se estimam, dentro do respeito mútuo e do espírito de colaboração necessários à disciplina do trabalho.

### III

Para finalizar, transcrevemos, a seguir, os processos de produção de moedas e selos, em todas as suas fases, e damos, em rápido esboço, alguns quadros estatísticos referentes ao volume da produção de valores.

Vale salientar que os métodos técnicos usados na Casa da Moeda são de uso corrente em todos os estabelecimentos congêneres. Atualmente já se adotam medidas para a instalação de processo "offset" em trabalhos auxiliares na Oficina de Impressão, o que virá aumentar sensivelmente a sua capacidade de produção.

A atual administração não tem pougado esforço para dar à repartição o rendimento máximo, em qualidade e quantidade.

#### A PRODUÇÃO DE MOEDAS

"As moedas do Brasil são consequência do Decreto-lei n.º 4.791, de 5 de outubro de 1942.

O sistema atual de produção de moedas pode ser resumido da seguinte maneira :

##### I — Determinação da Liga Monetária.

A liga atualmente em uso apresenta-se com seguinte composição :

90 % de cobre  
8 % de alumínio  
2 % de zinco.

##### II — Fundição

A Fundição, ou seja, o preparo da liga, é executada em fornos elétricos do seguinte modo :

introdução preliminar do Cobre, adicionamento do Alumínio, imediatamente após a fusão do Cobre e em seguida adicionamento do Zinco.

##### III — Ligado

A liga resultante do Cu, Al, Zn em estado de fusão é recebida em rilheiras apropriadas, o resfriamento é rápido e a abertura das rilheiras (fôrmas) dá em consequência as lâminas da Liga desejada.

##### IV — Tratamento das Lâminas

As lâminas obtidas da Fundição depois de aplinadas e retiradas as rebarbas que apresentam são recozidas e levadas aos laminadores. Estas máquinas preparam as lâminas para a espessura das moedas e aplinam definitivamente as mesmas.

##### V — Preparo de Discos

As lâminas, saindo dos laminadores, vão aos cortadores de discos que, de acordo com as suas matrizes, mutáveis, cortam discos correspondentes às moedas de Cr\$ 0,10, Cr\$ 0,20, Cr\$ 0,50, Cr\$ 1,00 e Cr\$ 2,00. Os discos cortados são recozidos novamente e depois enviados para um tratamento especial denominado "branqueio" feito na base de cianeto de potássio ou de nitrato de sódio.

Após o branqueio sofrem os discos uma operação de escolha refugando-se os que apresentam defeitos. Os discos escolhidos vão às máquinas de orlar que se encarregam do polimento dos mesmos.

##### VI — Preparo de moedas

Os discos prontos, por dimensões, são entregues às máquinas denominadas Prensas de Cunhar que os transformam em moedas. O controle de produção é feito por fiscalização direta, quando da entrega dos discos prontos e do recebimento de moedas. As máquinas de cunhar trabalham na base de cunhos de Aço. Esses cunhos, em número de dois, se denominam cunho anverso e reverso. Nos cunhos estão gravadas as indicações correspondentes às efígies conforme as disposições do Decreto-lei que determina o lançamento da Moeda".

#### PRODUÇÃO DE SELOS E FÓRMULAS DIVERSAS

"A produção de Selos e Fórmulas da Casa da Moeda pode ser classificada do seguinte modo

- a) Produção de Selos de Consumo;
- b) Produção de Selos Adesivos;
- c) Produção de Selos Postais;
- d) Produção de Selos Especiais (Papel Secado, Selos Estaduais e Municipais);
- e) Produção de Cintas de Consumo Nacionais e Estrangeiras.
- f) Produção de Fórmulas Especiais, Apólices, Títulos diversos, etc.

O processo de fabricação obedece ao seguinte plano :

I — Gravura — Nesta Oficina são preparados os desenhos depois de estudados os motivos que

devem ser utilizados nas moedas, medallhas, selos e fórmulas. Com êsses desenhos preparados são então feitas as gravuras definitivas que podem obedecer aos seguintes ramos das artes gráficas :

Litogravura  
Xilogravura  
Talho doce  
Talho torte  
Gravura química  
Fotogravura  
Zincogravura.

II — *Preparo de matrizes* — Com os trabalhos de gravura terminados as matrizes são feitas pelo processo de Galvanoplastia e Eletrotipia ou por processo mecânico direto. Deste último caso a gravura obtida é reproduzida em um cilindro que em máquina apropriada transporta a mesma para as matrizes de impressão.

III — *Impressão* — Na base das matrizes são preparadas as impressões, em máquinas impressoras apropriadas, com as cores que se desejam.

IV — *Gomagem* — Os impressos obtidos, quando fôr o caso, são levados à máquina de gomagem que se encarrega da colocação da goma no anverso das Estampas e da secagem das mesmas.

V — *Picotagem* — Os impressos assim tratados são levados às máquinas de picotagem que, depois de ajustados aos tamanhos e dimensões das estampas, estabelecem as perfurações que permitem o seccionamento das fórmulas.

VI — *Grampeagem* — As estampas obtidas são grampeadas para maior facilidade de embalagem.

VII — *Contagem e fiscalização* — A Fiscalização se exerce por contagem antes e depois do processo de Fabricação. O papel principal em que se deve fazer a impressão é previamente determinado e contado, bem como assinalado, o número de fôlhas. Terminado o ciclo de produção, as estampas são contadas, verificadas as estampas inutilizadas e quaisquer sobras do papel entregue, devendo as operações iniciais e finais serem rigorosamente iguais".

#### ALGUNS DADOS INTERESSANTES

Para se ter uma idéia da eficiência técnica das diferentes oficinas da Casa da Moeda, basta considerar o seguinte mapa de produção :

Período	N.º de moedas	Valor
1931-1934 ....	17.007.284	6.514.498,80
1935-1938 ....	77.627.600	47.711.703,50
1939-1942 ....	129.481.500	57.066.800,00
1943-1946 ....	416.818.500	264.536.100,00
	640.934.884	375.829.102,30

Não se pode emprestar a êste mapa um alto valor estatístico, tendo-se em vista que a produção de moeda depende de uma série de fatores e oscila segundo as contingências da vida econômica da nação. Todavia, bem revela o acréscimo da produção quantitativa da moeda, de 1931 a 1946.

A produção anual, no período de 1930-1946 (parte, apenas, de 1946) foi a seguinte :

Anos	N.º de moedas	Valor em Cr\$
1930 .....	6.557.000	3.589.600,00
31 .....	6.526.500	2.481.200,00
32 .....	5.106.784	2.332.698,80
33 .....	1.487.000	166.000,00
34 .....	5.164.000	2.359.800,00
35 .....	7.279.100	5.107.003,50
36 .....	14.510.500	13.678.900,00
37 .....	24.124.500	8.517.100,00
38 .....	31.713.500	20.410.700,00
39 .....	37.644.500	18.447.700,00
1940 .....	34.860.000	16.623.200,00
41 .....	24.965.000	9.061.300,00
42 .....	32.012.000	12.934.600,00
43 .....	40.347.500	15.986.800,00
44 .....	43.542.000	18.327.300,00
45 .....	212.466.000	124.736.800,00
1946 .....	120.463.000	105.485.200,00

Para melhor se evidenciar o trabalho das principais Oficinas daquele estabelecimento, vale ressaltar a produção média, diária, de algumas delas. É o que demonstra a relação abaixo :

Oficina de Fundição — média diária de produção : 4.800 quilos de metal fundido ou liga preparada ;

Oficina de Laminação e Cunhagem — média diária de produção : 4½ ton. de metal laminado e 430.000 moedas.

Oficina de Impressão — média mensal de produção : 600.000.000 de fórmulas impressas.

Por êstes dados bem se pode avaliar a regularidade e o desenvolvimento da produção da Casa da Moeda. E é preciso ressaltar que paralelamente à quantidade se observa a constante melhoria da qualidade, em todos os trabalhos efectuados por êsse estabelecimento, onde os métodos e a técnica cada vez mais se aperfeiçoam.

# DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

## DOUTRINA

### *A Constituição Brasileira*

J. E. PRADO KELLY

Vice-Presidente da Comissão Elaboradora da  
Projeto da Constituição

**SUMÁRIO : A ORGANIZAÇÃO DA LIBERDADE — A DISCIPLINA DOS DIREITOS ECONÔMICOS — A ORGANIZAÇÃO DA DEMOCRACIA — FORMA DE ESTADO — FORMA DE GOVÉRNO — MENSAGEM PARA A VIDA INTERNACIONAL**  
(\*)

E' uma honra falar na Constituição do meu país em um instituto como este, expressão cultural da América, e numa Nação, como a vossa, modelo de idealismo jurídico e político. O que primeiro nos acode ao espírito é a evocação dos movimentos iniciais da consciência pública chilena, — as crises, as vicissitudes, os esplendores de sua história, no domínio das idéias. Porque foi precisamente em torno das mais nobres cogitações constitucionais que começou a viver para o mundo a grande república do Pacífico. Na tela do passado avulta, como um testemunho de fé nas realizações humanas e um impulso da sociedade para a ordem, o projeto de Agaña, vosso primeiro antecedente constitucional louvável até nos seus defeitos inevitáveis, menos do autor que da época. Mas em fase tão recuada, e ainda antes da emancipação do país, foi um meritório esforço criador, no complexo das aspirações de uma nacionalidade nascente. A razão, menos cautelosa do que inspirada no desejo de mudança, improvisava um sistema com material estranho, que ia desde as teorias gregas e romanas até às inovações da Convenção de Filadélfia e da Revolução francesa. Dir-se-ia o encontro de dois mundos num ângulo do tempo: o da cultura clássica haurida na plácida tradição das universidades, e o dos primeiros arroubos libertários sob as incertas luzes da aurora da idade contemporânea. Valeu por uma tentativa dignificante de adaptar aos fatos sociais, ainda mal compreendidos e difficilmente criticáveis, o acervo, existente em outras plagas, de teses mais ou menos acadêmicas.

Um regime é, na frase de Posada "um sistema de princípios da vida e para a vida, verdadeiro ideal dinâmico, que se define no processo das realizações jurídicas de grandes e de pequenos Estados modernos e que forma a "alma" — quando a têm — nas Constituições escritas, ou não, em rigor, sua razão de ser histórica". A vossa fase experimental de 1811 a 1823 dá mostras de um grande poder especulativo, no porfioso empenho de elevar sobre os acontecimentos desiguais e instáveis um monumento duradouro de estruturação do Estado. Poucos povos terão dado tão alto exemplo de investigação das necessidades e de livre

exame, sempre insatisféito, das doutrinas cuja adaptação se tornava o problema fundamental de sua existência, como organização soberana. E se a disciplina dos institutos foi obtida com a Constituição de 1833, para um período particularmente propício ao progresso intelectual e econômico, é ainda um sinal da inquieta vida da inteligência o ciclo de reformas tácitas ou explícitas que de 1891 a 1925, submeteram a novos ensaios a vossa capacidade de planejamento e de ação.

Também no Brasil quatro períodos de evolução democrática se desenvolveram à sombra de quatro Constituições. A primeira delas, a Carta Imperial, que consagrara as principais normas do projeto da Assembléia dissolvida em 1823, proporcionou ao país, sob a Corôa, a prática do regime parlamentar, em moldes mais ou menos fiéis aos da Inglaterra; e, apesar de algumas franquias locais, manteve a centralização que havíamos herdado do Vice-Reinado. A segunda, de 1891, sob a República, foi em dois pontos importantes, antítese da anterior: instituiu a Federação e o Presidencialismo, na esteira do precedente norte-americano. As duas últimas só se diferenciaram da segunda em assuntos de menor relêvo para o funcionamento dos órgãos de Estado e, tecnicamente, na consagração de alguns direitos e garantias que derivavam de exigências progressistas da civilização moderna. Não me refiro, é bem de ver, ao interregno ditatorial de 1937 a 1945; apenas me reporto à Constituição de 1934, que teve a breve existência de três anos, e à de 1946, para a qual almejamos vida longa e próspera.

#### A ORGANIZAÇÃO DA LIBERDADE

Completamos em 18 de setembro a tarefa de organizar as liberdades civis. Nenhuma outra podia ser mais grata ao regime representativo ressurgido; e nenhuma correspondia mais fundamentalmente aos anseios do povo e à centenária tradição de nosso amor à legalidade, fundada na proteção de todos os indivíduos, como um dado imprescindível à ordenação dos valores morais.

Há 122 anos — com a só e recente exceção acima aludida — os direitos dos cidadãos vêm definidos em lei básica oriunda da vontade popular, e têm sido aplicados e respeitados em minha pátria, com um conteúdo semelhante ao da velha e generosa declaração de Jefferson. Tal é a idade, entre nós, de preceitos imarcescíveis; sem os quais a aparência de ordem jurídica é uma fantasia ou uma simulação.

(\*) Palestra realizada pelo Deputado Prado Kelly na Universidade do Chile, em novembro de 1946.

Refloriram, com viço insuspeitado, depois da espetacular derrota dos governos totalitários. Não estamos refeitos ainda da emoção provocada pelos anos de incerteza e pavor, tão presentes da memória para que deixemos de celebrar, com os irmãos do Chile, a renovada segurança de que se revestem para o futuro, aquelas indestrutíveis conquistas da dignidade, que a si mesmos se devem todos os homens.

O texto brasileiro estabelece e resguarda para os nacionais e para os estrangeiros residentes, não só a liberdade geral, "ou seja o poder de fazer ou deixar de fazer tudo que a lei não véde, no interesse da sociedade", mas também as "liberdades especiais: a de pensamento, a de consciência, a de trabalho, as de reunião e associação, e a própria "liberdade física". Formula o princípio da "igualdade", em termos que chegam a repelir a propaganda de preconceitos de raça ou de classe. E arrola tôdas as garantias inseparáveis ao exercício daqueles direitos. Umas pertinem à estabilidade das relações privadas e ao primado da Justiça e dos seus órgãos, como as disposições que proibem o desrespeito ao direito adquirido, aos atos perfeitos e à coisa julgada e determinam que a lei não poderá excluir da apreciação do Judiciário qualquer lesão de direito individual. Outras resguardam a eficácia da influência dos cidadãos nos negócios estatais, quer por via de representação, quer pelo uso da ação pública, civil ou criminal, quer pelos meios de informação, que lhes defere, nas repartições administrativas. Outras regulam os instrumentos processuais para proteger a liberdade, a função e o patrimônio contra atos ilegais das autoridades: tais, na primeira fila, o "habeas-corpus" e o "mandado de segurança", sem privilégio para qualquer agente do poder, por mais alto que seja o cargo ou mais elevadas as prerrogativas. Proibiram-se expressamente os tribunais de exceção, as penas de morte, de banimento, de confisco ou de caráter perpétuo, a prisão civil por dívida, multa ou custas, a retroação da lei penal em prejuízo do réu. Restaurou-se o "juri", em sua feição popular, e consagrou-se o vitorioso princípio da individualização da pena. Mantiveram-se as demais garantias, — já hoje incluídas na maioria dos códigos — a inviolabilidade do domicílio e da correspondência, a proibição da censura de livros e periódicos, o livre exercício dos cultos, a impossibilidade de se dissolver qualquer associação por via administrativa, e as mais que concernem aos chamados "direitos intelectuais", como os de autor, inventor, industrial e comerciante.

#### A DISCIPLINA DOS DIREITOS ECONÔMICOS

Desde a paz de 1919, outra categoria de "direitos fundamentais", tem reclamado, em diferentes países, uma definição especial: tais os direitos "sociais" ou "econômicos".

O do trabalho e o da existência digna remontavam mais longe à revolução de 1848 e à constituição francesa da Segunda República; mas explicitamente os consagrou a Constituição de Weimar, seguida, neste passo, pelas da Iugoslávia e da Polônia. Deu-se até a singularidade de que o estatuto de um Estado monárquico, — o do reino sérvio-croata-esloveno, — foi o que mais insistiu no caráter social das liberdades dos indivíduos, chegando a estabelecer limi-

tações para a propriedade agrária. Um comentador sagaz salientou a circunstância de que a introdução desses elementos nos códigos políticos não estava em relação direta com a proporção, maior ou menor, de "democratismo" em um determinado país.

O advento de tais direitos foi um fenômeno da evolução da comunidade, uma consequência do grau de desenvolvimento material, logo refletido na estrutura da legislação. Que adiantava reafirmar a independência jurídica do indivíduo, se não se criava "o mínimo das condições necessárias para garantir-lhe a independência social"? A própria técnica tem outorgado às Constituições um papel precipuamente educativo, de preparação do futuro. Como dissociar dêle as circunstâncias que intimamente se relacionam com a propriedade, a família, o trabalho, o ensino e a cultura? E, se essas circunstâncias devem estar presentes à meditação das assembléias para a configuração dos regimes, torna-se menos uma faculdade do que um dever a sua reinterpretação em dispositivos legais.

A Constituição brasileira conceitua a propriedade como "função social", e, nesse particular, recordo, com prazer, que um dos egrégios patrícios da fase da Independência, José Bonifácio, já o enunciara muito antes de Saint-Simon e de Proudhon, e muitíssimo antes dos publicistas contemporâneos, como Duguit, Wolff ou Hedemann. A garantia remanescente é a prévia indenização, quando desapropriados os bens, não só por necessidade ou utilidade pública, como nos códigos que rastrearam o napoleônico, mas igualmente por "interesse social", como o será, exemplificando, para a realização de reforma agrária, ou quaisquer outras destinadas à justa distribuição da riqueza, com igual oportunidade para todos. Assim o diz enfaticamente o mesmo artigo que condiciona o uso da propriedade ao bem-estar comum. De outro lado se permite, e até se estimula o intervencionismo do Estado. Para que fim? Para influir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. Sob que condições? As de ter por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais enunciados na Constituição. Estais a ver que aí não se depara o intervencionismo político ou mercantilista dos Estados autocráticos, cuja conveniência é a lei suprema. Defronta-se ao contrário uma forma de "intervencionismo social", único harmonizável com o processo democrático, pois se destina a incrementar o bem-estar de indivíduos, de grupos ou de classes e tende, a seu modo, para o nivelamento das condições de co-existência, suprindo desigualdades e estendendo os benefícios do progresso, como dizia Lauffenburger, aos desherdados ou menos favorecidos. Não é a outro sentimento, quase instintivo, de defesa que obedece a repressão, também estabelecida de tôda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive a união ou agrupamento de empresas que visem a dominar os mercados, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros. Assim também a regra que pune a usura, admitindo, sob certos aspectos, uma inversão da desigualdade contratual. São várias facetas de um mesmo bloco de doutrinas, com um alvo único: a missão comum às democracias, de realizar o que Ripert chamava a "proteção dos fracos" e a "assistência aos pequenos e aos necessitados". Tôda a ordem econômica se constrói num só sentido — o da justiça, mediante a conciliação da liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho.

A legislação ordinária do trabalho e da previdência está adstrita a preceitos constitucionais rígidos e imperativos, entre os quais o do salário mínimo e o da participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, e as condições de higiene, segurança e garantias dos empregados: oito horas de tarefa diária; repouso semanal e férias anuais remuneradas; proteção dos menores; assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva; descanso da gestante; amparo aos empregados; previdência em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte; obrigatoriedade do seguro contra acidentes; estabilidade e indenização aos despedidos; reconhecimento das convenções coletivas, do direito de greve e do direito de associação profissional ou sindical. O penhor da eficácia desses postulados, o coroamento prático do sistema e a Justiça do Trabalho, autônoma, de investidura temporária e composta com paridade de representação das classes interessadas. Um capítulo do novo estatuto rege as bases da família; outro, as da educação e da cultura. A educação é considerada direito de todos, e o ensino primário é gratuito; devem ministrá-lo, além do Estado as empresas industriais, comerciais e agrícolas, onde trabalhem mais de cem pessoas.

#### A ORGANIZAÇÃO DA DEMOCRACIA

A cúpula de uns e outros direitos é o "status" cívico, a participação do indivíduo na formação da vontade do Estado. Sem isso, bem o sabeis, não existe democracia; e a sua verdade primeira se manteve em nossa Constituição, por esta forma: "Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido". Mas, para que o enunciado seja uma realidade, se exige todo um sistema de preservação do pronunciamento individual. Não basta conceder o que Kelsen chama "direito subjetivo dos eleitores", já traduzido modernamente no teor mais lato — a universalidade do sufrágio, sem distinção de sexo, de fortuna ou de profissão. É preciso que esse voto se revista do máximo de autenticidade e de segurança; de sigilo na sua manifestação e de probidade na sua contagem. Daí a necessidade, geralmente sentida em nosso continente, de evitar quanto possível, o controle "político" das apurações e dos reconhecimentos parlamentares, deferindo-os a órgãos autônomos, com as cōrtes eleitorais.

A composição desses órgãos ou procede da magistratura ordinária, ou obedece a critérios especializados. Do segundo tipo é o vosso Tribunal Qualificador, como o é, em outras bases, a Corte Uruguaia. Do primeiro tipo são os Tribunais de Cuba e do Brasil. A fonte de todos os órgãos é o Judiciário comum, cuja independência zela a Constituição. É ele quem fornece, de seu seio, os membros togados das instâncias superiores, mediante escólha em escrutínio secreto; é ele, do mesmo passo, que indica ao Presidente da República cidadãos de saber jurídico e reputação ilibada para completar o quadro das referidas instâncias. Os juízes inferiores, ou de alistamento, são os próprios magistrados locais.

Um dos traços mais enérgicos da reação contra o preconceito fascista do "partido único", identificado com o poder, tem sido, após a última guerra, o feliz rejuvenescimento das teorias de ordenação do eleitorado, através de

correntes partidárias. A boa lógica e o exato conhecimento dos meios de compor a opinião de um país confirmam a sentença de Sarmiento: "Tôdas as instituições modernas que reconhecem a liberdade e a igualdade de direito das opiniões políticas têm por base os partidos". Eles encarnam, como observa Laski, uma dupla função — a de selecionador de homens e propulsor de idéias. E a tendência atual, particularmente assinalada por Quintana, é a de conceituá-los como "instrumento de governo", ou "parte dêles", na expressão de Merriam e Gosnell.

Mas, para que possam dar à sua função todo o rendimento que êle comporta, se nos afigurou indispensável a sua formação em âmbito *nacional*. O que receava Washington, no batismo da democracia norte-americana, era que êles se fundassem em discriminações geográficas, e o mesmo pensamento o retomou, de outro modo, o Presidente Roosevelt, quando lhes fêz o elogio, no pressuposto de estarem "organizados *nacionalmente* por Estados e por localidades". Só dêsse modo, numa federação, se convertem em vínculos duradouros dos mais eficazes para conservar a unidade da pátria. Assim o entendeu a Constituinte brasileira, em ponto essencial ao estatuto dos partidos. Foi adiante, zelou pela moralidade dêles, dando ao Tribunal a faculdade de investigar o cumprimento de deveres impostos por lei quanto à sua contabilidade e à apuração dos seus recursos. Venceu, dessarte, uma recomendação da ética individual e cívica, perante um dado da experiência, que Estrada configura nestes termos: "Há partidos probos, mas não há partidos incorruptíveis". O legislador ordinário terá, em consequência, de adotar cautelas que já haviam justificado disposições análogas na Inglaterra e nos Estados Unidos e foram previstas nos projetos argentinos de Amichástegui, Tamborini, Mattenzo e Rueda.

O derradeiro princípio aceito foi o da rigorosa *proporcionalidade* de representação. A lei ordinária compete precisar-lhe os termos: nunca, porém, fugir, dentro das possibilidades da própria construção que estabeleça, a observância do preceito, de real valia para o funcionamento do regime. Evitamos a censura, de que não se acobertam os países que seguiram o processo majoritário francês, tão debilmente defendido por Esmein e tão bem refutado por Saripolis e pelos "proporcionalistas" suíços, como os chama Duguit. Este último autor deixou evidente a compatibilidade do sistema com a concepção francesa da soberania una e indivisível e do mandato representativo. Pois, mesmo admitindo a existência de uma "pessoa-nação", mandante de uma "pessoa-parlamento", o problema de arte política importa em organizar um modo de eleição que permita ao parlamento exprimir, tão exatamente quanto possível, a vontade do país, — síntese ou suma da comunidade, cuja diferenciação deve espelhar-se nas assembléias, que agem em nome dela.

#### FORMA DE ESTADO

Ao manter a Federação como forma de Estado, a Assembléia de 1946, não atendeu, apenas às exigências do meio físico, "um mundo completo" no âmbito de suas fronteiras, com tôdas as zonas, todos os climas, tôdas as constituições geológicas, todos os relêvoes do solo, uma natureza adaptável a todos os costumes, a tôdas as fases da civilização, a todos os ramos da atividade humana", como encareceu Rui

Barbosa, dias antes da queda do Império. Atendeu às mais puras vozes da história. O emérito Nabuco acentuara que "a federação é um fenômeno de nosso passado todo; nós a encontramos no crescimento gradual e lento do nosso pa's, encontramo-la associada às antigas capitâncias..." A colonização luso fôrânea, com focos sem ligação entre si, como escreve um historiador português, Oliveira Martins, dando lugar a este juízo de Varnhagen: "Portugal reconhecia a independência do Brasil antes de o colonizar". Ao lado de causas econômicas e administrativas o povo teve a noção de seu verdadeiro rumo. A Conjura Mincira do final do século XIX era "federativa", sob o influxo do exemplo da grande República do Norte; e muitos propugnadores das mesmas idéias se revelaram na fase da Independência, a qual, em verdade, foi moderada dos impulsos iniciais, com um caráter de transação (como acudiu a Oliveira Lima) entre o elemento nacional mais avançado e o elemento alienígena reacionário. Na Constituinte de 1823 não lhe faltaram defensores: é, depois disso, um sentimento que lateja na revolta de Frei Caneca, toma corpo na reforma constitucional, que sucedeu à abdicação do primeiro monarca, e inflama os corações rebeldes da guerra civil aos dez anos, nas planuras do sul. A satisfação dêsse anel só se realizou em 1889, com o advento da República.

Ninguém ignora que, fora da hipótese de um tratado entre os Estados particulares, como ocorreu com os Estados Unidos, a Argentina e a Confederação alemã do Norte, o Estado federal pode nascer de um movimento, que se efetua fora da ação dos Estados-membros e, às vezes, contra a vontade, como sucedeu na Suíça em 1848, ou no caso que se verificou no México, e na Áustria de 1920, de um Estado unitário transformar-se em federação, outorgando às antigas províncias certa autonomia e, sobretudo, como diz Le Fur, a participação na vontade estatal. E' a esse último grupo, bastante raro, que se filia a Federação brasileira.

Se o fundamento da "união", e não da "unidade", conforme distingue Dircey, está na Constituição, o primeiro problema, que a esta cabe resolver, é o da discriminação de competências entre os poderes centrais e os descentralizados. Qual o conteúdo da autonomia local? De que modo intervêm os Estados-membros na legislação nacional e na execução dela?

A União reservou-se faculdades privativas, que não excederam, em 1946, as proporções de 1934. A ela pertencem em geral a direção da política externa, as chaves da guerra e da paz, a orientação da economia e dos transportes, a atribuição de cunhar e emitir moeda e a legislação de direito privado e de muitos setores do direito público e administrativo. Aos Estados cabe a legislação supletiva em certos assuntos, como direito financeiro, seguro e previdência social, defesa e proteção da saúde, regime penitenciário, produção e consumo, educação — até com sistema próprios em todos os graus — polícias militares, requisições em tempo de guerra, tráfego interestadual, riquezas do sub-solo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca. Também lhes cabem todos os poderes que implicita ou explicitamente não lhe foram vedados na lei básica; e o princípio da autonomia se traduz pela capacidade da própria organização,

regendo-se cada Estado pela Constituição e pelas leis que adotar, com observância de algumas normas consideradas essenciais à existência republicana. Na partilha dos tributos entre a União, os Estados e os municípios ficou a primeira com o melhor quinhão, mais de metade da arrecadação local.

Um grande passo do texto atual, em relação aos anteriores, foi o Instituto da intervenção. No Brasil, como em outros países sul-americanos, os precedentes não são tranquilizadores. Muitas vezes a excepcional ajuda, que, por aquél meio, a União presta aos Estados, sofreu uma hubversão radical de sentido, servindo de instrumento mortífero contra êles e contra os seus direitos de autodeterminação. A Constituinte aproximou-se, nas linhas gerais do problema, do modelo norte-americano, embora, na especificação dos casos, conservasse uma relativa influência do direito público argentino; e, ainda aí, estabeleceu um sistema de interdependência, mediante o qual colaborem no desfecho da crise diferentes poderes, conforme a hipótese cabendo sempre ao Judiciário zelar pelo cumprimento de suas ordens e decisões e sentenciar sobre a inconstitucionalidade do ato local, que se reputa ofensivo do estatuto da União.

#### FORMA DE GOVÉRNO

Mantida a forma republicana de governo, era a Assembléia mais uma vez convidada a opinar entre o regime parlamentar e o presidencial. A favor do primeiro depunha a experiência do 2.º Reinado e militava, mais do que em 89, o surto que ele obtivera, na Europa, depois do tratado de Versalhes. Aconselhavam-no as reais qualidades que trazia em si — a facilidade e freqüência da consulta ao eleitorado, a sua maleabilidade, propícia à formação de gabinetes multipartidários, a vantagem de compor, como nenhum outro, uma galeria de estadistas e a virtude de possibilitar a solução de graves dissensões políticas sem o apelo à violência e ao predomínio militar.

Havia, porém, uma tradição de 56 anos em favor do presidencialismo e uma generalizada aspiração de estabilidade das instituições e de continuidade administrativa, as reformas exigidas no período de transição entre o governo autoritário e a ordem constitucional. A Assembléia de 1946, como a de 1934, permaneceu fiel às primeiras inspirações da República e à sua intencional filiação a um sistema praticado com êxito nos Estados Unidos e na maioria das nações do continente. Os que se pronunciaram pelo parlamentarismo foram, entretanto, mais numerosos do que nas Constituintes anteriores, dando a impressão de que se depara, com efeito, uma idéia em marcha. E muitos que sufragaram o presidencialismo o fizeram com propositada alteração de algumas de suas linhas, embora em parte acesória, e não substancial. A primeira coluna — como a crisma Sampaio Dória — continuou a ser "a independência recíproca entre os poderes". O Ministério é da confiança pessoal do Presidente; a escolha dos secretários não tem nenhuma relação com o voto das Câmaras. Mas já não se entendeu essa separação do modo rigoroso por que a interpretaram em 1891. O deputado ou senador nomeado Ministro não perde o man-

dato eletivo; o seu lugar, enquanto durarem as novas funções é ocupado por um suplente. De igual modo se procede no tocante às missões diplomáticas de caráter transitório. Por outro lado não é a mensagem escrita o único meio de comunicação entre os ministros e as duas Casas do Congresso; qualquer delas ou de suas comissões, pode convocá-los para pessoalmente prestarem informações acerca de assuntos previamente determinados: e em recíproca, é dado a qualquer ministro pedir a designação de dia e hora para solicitar a cada ramo do parlamento providências legislativas, ou esclarecê-lo sobre negócios de sua pasta.

A Constituinte conservou também a segunda "coluna" do regime, a eletividade do executivo e do legislativo, atenuando-a, porém, quanto à exigência de mandatos curtos, embora não fizesse o do presidente excederem mais de um ano o dos pactos de 1891 e de 1934, e não desse aos deputados mais do que lhes dera esse último; em compensação reduziu de um ano o período dos senadores comparativamente com a norma daquele primeiro estatuto.

O que, entretanto, se manteve, em sua inteireza, e até no polimento das minúcias, foi a terceira "coluna" — "a preva'ência das leis rígidas referentes aos direitos adquiridos e aos fundamentais, interpretadas e aplicadas pelo poder judiciário, na defesa dêles, contra demasia legislativas ou arbitrariedades do executivo". Apurou-se, desse jeito, o primor da criação dos juízes norte-americanos; e, para que a função de si inequalável, ficasse a recato de influências e constrangimentos, a Constituição assegurou aos seus guardiões, quer na União quer nos Estados, tôdas as garantias do cargo, inclusive o acesso e, até, a relação fixa entre os seus vencimentos e os dos secretários de governo, com um luxo de pormenores só explicável pela grandeza moral do objetivo, que tinha em mira.

Ficaram, desarte, igualmente prestigiados todos os poderes, e prevalente cada um na sua esfera peculiar de ação. Se, na iniciativa das leis, sofre apenas a restrição de projetos que criem emprêgos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de uma legislatura, a fixação das fôrças armadas; e se, aprovando uma proposição, não a exime do voto presidencial — justo é convir em que a primeira limitação obedece a razões de interesse público e a segunda se compensa com a possibilidade, facilitada do novo estatuto, da rejeição do voto, pelo voto dos presentes, em sessão conjunta das duas Câmaras. Se o Exército dispõe de um vasto campo de influência, o Judiciário, por suas decisões, lhe coibe os excessos e o Congresso, dividido em corte de acusação e de julgamento, está habilitado a promover-lhe a responsabilidade. Se um e outro atentam contra qualquer preceito da Constituição, a anulação judicial lhes fulmina os atos. E, fora desse terreno, já restrito, se se defronta uma jurisprudência contrária à intenção dos legisladores ou aos interesses do povo, fácil é corrigi-la com a substituição, pelo parlamento, das leis ordinárias, em que se tenham fundado os juízes. Para êstes e para todos os agentes do Executivo, há os meios comuns de responsabilidade funcional, além da grande sanção democrática da publicidade e da crítica. Apesar desse sistema de "freios e contra-pêlos", tão bem definido por Bryce e melhorado em alguns códigos modernos, nenhum poder deixará de possuir os meios neces-

sários à eficiência de sua missão, salvo na hipótese improvável de se querer alçar além da única soberania existente, que é a majestade da lei.

E tal foi a preocupação de coarctar o arbítrio, mesmo na esfera dos funcionários do Estado, que a Constituição reservou títulos especiais aos direitos dos militares e aos dos servidores civis, libertando-os, o mais possível, da presença volúvel da política.

#### MENSAGEM PARA A VIDA INTERNACIONAL

A nova Constituição não se contentou em reafirmar a disposição secular do Brasil para o serviço da concórdia entre as Nações. Manteve, em substância, uma norma do primeiro código republicano, a qual, por si só, no dizer de um grande jurista, concorda para que ele fosse considerado "o mais adiantado e liberal do mundo": a de que o Brasil em caso algum se empenharia em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra Nação. Conservou, igualmente, o princípio do "arbitramento", formulado em 1891. E completou ambos, dizendo que o apelo à guerra só terá lugar se não couber ou se malograr "o recurso aos meios pacíficos de solução do conflito, regulados por órgão internacional de segurança, de que o Brasil participe". Notai bem a significação do fato: o ingresso no direito público interno de uma regra ainda não aceita universalmente na órbita da política exterior.

A organização, em tipo duradouro, da sociedade dos Estados é um imperativo da lógica defensiva de tôdas as criaturas. O instante que vivemos, ainda repleto de temores, não impede, antes convita à razão todos os governos para que tornem possível denominarmos o nosso tempo com a palavra que lhe reserva o destino — a do advento do "humanismo internacional". Tão longe nos anos e tão perto nos corações sóa a verdade do conceito do seicentista Francisco Suárez: "Cada um dos Estados, considerado nas suas relações com a raça humana, faz, de algum modo, parte de uma unidade". E não é a melhor técnica jurídica? Não perde o Estado o caráter da "ordem suprema", para propiciar uma "ordem superior", que concede, todavia, ampla margem a que os órgãos da primeira determinem livremente a sua estrutura e conteúdo? Não é a solidariedade das relações humanas o "grande fenômeno social moderno"? Não previu Politis que "o direito internacional só se tornará verdadeiramente o direito dos homens, quando, de povo a povo, as relações se tiverem despojado de caráter internacional, para serem propriamente universais"?

Ao usarmos a expressão "órgão de segurança", tendo em mira uma associação mundial, não excluimos, é bem de ver, a existência de órgãos regionais de potências, tais como preconizou a Comissão Jurídica Inter-Americana do Rio de Janeiro, em 1942: "Na organização internacional, que se estabelecer, quer esta se baseie na Sociedade das Nações reformada e fortalecida, quer em uma nova instituição jurídica, deverá harmonizar-se o princípio da universalidade com a existência de grupos regionais formados por vínculos naturais de solidariedade e de interesse comuns".

Tenho um prazer todo especial em aproximar esse enunciado das frases que proferiu o vosso antigo presidente e

insigne parlamentar Sr. Arturo Alessandri, no discurso com que inaugurou a 5.<sup>a</sup> Conferência Pan-Americana, reunida no Chile, em 1923: "Os grupos e associações de países que buscam a conciliação de interesses mútuos, quaisquer que sejam as suas modalidades, servem ao íntimo anel da humanidade a uma paz definitiva... Nossa adesão e simpatia à Liga das Nações não excluem, aliás, em coisa alguma, as iniciativas e as atividades das Conferências pan-americanas..." Pudessemos realizar o destino continental, como um círculo concêntrico com o da vocação pacifista do mundo.

Operários da paz, senhores, pelo muito que temos ansiado e sofrido; pelo excessivo preço que havemos pago

nos dramáticos efeitos de duas catástrofes, que apenas dois decênios separam; pelo que exigem a visão, os projetos e até as ilusões do futuro. Mas a paz, bem o compreendemos só será uma realidade perdurable quando os povos sobrepuarem de fato, a sua autoridade à das chancelarias e, confirmado a lição kantiana, se concretizar, em todas as terras, a aliança das consciências democráticas. Nesta breve exposição, distinguída com o favor de vossa companhia, tereis visto que a nova Constituição brasileira, no mais inspirado de seus artigos, é a mensagem de solidariedade do Brasil a todos os povos que prezam a liberdade e a justiça e se dispõem a sacrificar-se por elas em nome da eternidade dos seus ideais.

## PARECERES

### APOSENTADORIA — PRESCRIÇÃO

— São atos administrativos distintos — o que aposenta e o que fixa proventos, baseado na contagem de tempo de serviço — praticados em épocas diversas, por autoridades diferentes, com fundamento em dispositivos legais próprios; não há razão para entendê-los como englobados no item I, quando o legislador quis deslocar para o item II, do artigo 222 do E.F. "os demais casos", isto é, os consequentes ou complementares.

— Interpretação do art. 222 do E.F.

— Departamento Administrativo do Serviço Público.

#### PARECER

##### 1. O art. 222 do E.F. dispõe:

"O direito de pleitear, na esfera administrativa prescreve a partir da data da publicação no órgão oficial, do ato impugnado, ou, quando este for de natureza reservada, da data em que dêle teve conhecimento o funcionário:

I — em cinco anos, quanto aos atos de que decorram a demissão, aposentadoria ou disponibilidade do funcionário; e

II — em cento e vinte dias, nos demais casos".

2. A D.F. dêste Departamento entende que a prescrição de 5 anos se refere ao ato de aposentadoria propriamente dito, isto é, ao respectivo decreto e a de 120 dias aos demais, complementares daquele, inclusive contagem ou apuração de tempo de serviço para fixação dos proventos da inatividade.

Decorrer, que é sinônimo de "passar (diz-se) do tempo" (Dic. Cont. da ling. Port.) — Lisboa, 1881; idem,

CALDAS AULETE, 2.<sup>a</sup> ed., Lisboa, 1925, 1.<sup>o</sup> vol.); de "correr, andar, passar" (A. MORAIS SILVA, "Dic. de Ling. Port.", ed. 1922, vol. 1); de "correr, partindo de um lugar determinado, passar. Diz-se propriamente do tempo, e das suas divisões" (Dic. Port. DOMINGOS VIEIRA, Pôrto, 1873, 2.<sup>o</sup> vol.); de "passar (o tempo) suceder-se" (C. FIGUEIREDO, "Novo Dic. Ling. Port.", 4.<sup>a</sup> ed., vol. I); significa também:

"DERIVAR, RESULTAR", conforme anota LAUDELINO FREIRE no "Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa, vol. II.

Neste sentido empregou RUI o vocábulo:

"Ou pelo contrário, DA comunhão dos contraentes na elaboração e na assinatura DECORRERÃO PARA todos as OBRIGAÇÕES e os DIREITOS de uma verdadeira solidariedade?" (L. FREIRE, ob. cit.).

3. O ato "de que decorre" a aposentadoria, na linguagem da lei, se confunde com o ato que lhe dá origem, que lhe dá causa, que a determina.

Neste sentido, é fora de dúvida que sómente em relação ao decreto se aplica o disposto no item I do art. 222.

4. O ato do decreto de aposentadoria tem por efeito "desligar definitivamente o funcionário do serviço público".

Há várias categorias de aposentadoria: — a ordinária, por invalidez, a voluntária ou facultativa, a compulsória, a extraordinária e a disciplinar. Cada uma tem fundamentos legais distintos, que podem ser objeto de impugnação ou reclamação administrativa.

A contagem de tempo de serviço, em que se baseia a fixação dos proventos da inatividade, tem regulamentação própria, sujeita a interpretação e aplicação em momentos distintos.

Pode o inativo conformar-se com o ato ou decreto que determinou a aposentadoria e rebelar-se contra as decisões complementares tendentes à fixação dos proventos.

5. Em conclusão: — sendo, como são, atos administrativos distintos — o que aposenta e o que fixa vencimentos, baseado na contagem do tempo de serviço — praticados em épocas diversas, por autoridades diferentes, com fundamento em dispositivos legais próprios, não há razão para entendê-los como englobados no item I, quando o legislador quis deslocar para o item II, do art. 222 citado, "os demais casos", isto é, os consequentes ou complementares.

6. E' o que está dito no texto, conforme acertadamente ponderou a D.F.

E' meu parecer. — S. M. J. — Carlos Medeiros Silva, Consultor Jurídico do D.A.S.P.

D.F., 31-7-45.

## FUNCIONÁRIO PÚBLICO — VENCIMENTOS — EQUIPARAÇÃO

— Aplicação da Lei n.º 5.622, de 28-12-28.

Idem, Lei 284, de 1936, art. 48.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação Cível n.º 9.006

Recorrente: O Juiz da 1.ª Vara da Fazenda Pública, *ex-officio*.

Apelante: a União Federal.

Apelados: Américo Goulart e outros.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 9.006, do Distrito Federal, em que é recorrente *ex-officio* o Juiz da 2.ª Vara da Fazenda Pública, sendo apelante a União Federal e apelados Américo Goulart e outros:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em Primeira Turma, negar provimento aos recursos, por maioria de votos.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas datilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio de Janeiro, 13 de setembro de 1945. — Laudo de Camargo, Presidente. — Barros Barreto, Relator.

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Na ação ordinária, proposta contra a União Federal, Américo Goulart e outros, funcionários do Supremo Tribunal Federal, pleiteiam que lhes seja reconhecido o direito às diferenças de vencimentos decorrentes de equiparação, já deferida a seus colegas, nos autos proferidos na Apelação Cível n.º 8.190 e na Apelação Rescisória n.º 105.

Em despacho anterior, transitado em julgado o douto Juiz Elmano Cruz decretou a prescrição parcial arguida pelo representante da ré, e, por sentença a fls. 78, deu

pela procedência da ação, salvo quanto ao pedido de honorários do Advogado dos autores, pelos seguintes fundamentos:

"Vistos, etc.:

Américo Goulart, Benvindo Fernandes da Silva, Casemiro Correia de Sá, Diógenes de Andrade, Evaristo da Silva Pinto, Gerônio da Silva Pinto, José de Carvalho, José Faustino Alves Sobrinho, José de Lima Ruas, Manuel Alves de Araújo, Valdemar Rodrigues Ferreira e Zeferino Alves de Oliveira, contínuos "classe F" da Secretaria do Supremo Tribunal Federal, e mais João Monteiro da Silva, e Francisco Homem Pereira, aquêle eletricista "classe H" e êste zelador "classe J" da mesma Secretaria, intentam esta ação ordinária contra a União Federal, para que lhes sejam reconhecidas as vantagens atribuídas a seus colegas de serviço, decorrentes da assemelhação dos respectivos vencimentos, aos que prestam idênticos serviços nas Secretarias do Senado e Câmara dos Deputados.

Alegam os autores:

"que tal direito já foi reconhecido aos seus colegas de função, pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, quer no acórdão proferido na Apelação Cível n.º 8.190, quer no acórdão na Rescisória n.º 105, que manteve o anterior; que nos referidos julgados foi atribuído aos contínuos da Secretaria do Supremo Tribunal, a partir de 12 de janeiro de 1937, os vencimentos anuais de Cr\$ 13.200,00 — correspondentes à letra "H" da tabela aprovada pela Lei n.º 284, de 1936, atualmente elevados a Cr\$ 15.600,00 por ano por força do Decreto-lei n.º 5.976, de 10 de novembro de 1943; que três colegas dos ora autores, pretendendo igual direito, quiseram ingressar como assistentes na ação principal, tendo sido, porém, repelidos por impropriedade de forma processual adotada que iguais são os direitos dos contínuos ora Autores que querem vê-los assim reconhecidos, como o foram os direitos de seus demais colegas; que os dois ôtimos Autores — João Monteiro da Silva e Francisco Homem Pereira, velhos funcionários da Secretaria do Tribunal, onde exercem as funções de eletricista e zelador, foram classificados nas letras "H" e "J" com as denominações de artífice e zelador; que entretanto tais funções sempre foram equiparadas, para efeito de remuneração, às de ajudante de porteiro e de porteiro, e a estas, já reconheceu o Supremo Tribunal o direito às letras "I" e "K"; que se os dois últimos mencionados sempre foram pagos de modo equivalente aos ajudantes de porteiro e porteiro do Supremo Tribunal e a êstes foi reconhecido por sentença o direito aos vencimentos das classes "I" e "K", óbvio que a êstes deve caber igual classificação; que assim querem por via desta ação ordinária obter a reparação da desigualdade, e lhes seja afinal reconhecido o direito às aludidas diferenças, entre o que per-

cebem e o a que têm direito, sem prejuízo da majoração trazida pelo Decreto-lei n.º 5.976, de 1943, e demais vantagens previstas em lei, condenando-se, ainda, a ré aos honorários de seu advogado".

Trouxeram os Autores os documentos de fls. 8 a 41 dos autos, expedindo-se o mandado de citação, recaindo esta na pessoa do Dr. 5.º Procurador, o qual contestou o pedido formulado, alegando, em defesa da União o seguinte :

"que estão em parte prescritas as diferenças reclamadas pelos Autores; quanto ao mérito susentou a improcedência do pedido, reconhecendo, porém a existência as ações a que se referiram os Autores e oferecendo como peça integrante da defesa nesta causa, as razões já oferecidas pelo Dr. 2.º Procurador nos processos anteriores (fls. 60-64)."

Determinei falassem os Autores sobre a preliminar levantada, o que feito a fls. 66, ensejou o despacho a fls. 71, do qual não houve recurso, e em que foi reconhecida a prescrição parcial argüida pelo defensor da União. Esclareceu mais o Advogado a sua petição inicial, indicando nas publicações da Imprensa Nacional, referidas na petição de fôlhas 73-74, as referências às classificações dos dois últimos autores.

Realizou-se a audiência de instrução e julgamento, vindo-me em seguida conclusos os autos, para nêles proferir decisão.

Isto posto :

Devo de início assinalar que há menos de uma semana julgando demanda idêntica proposta por Artur Lúcio Formoso e outros, contra a União Federal, em que os então Autores, reclamavam como contínuos que o eram o mesmo direito ora postulado, dei pela procedência da ação, em razão dos argumentos expendidos, que se baseavam fundadamente nos acórdãos do Egrégio Supremo Tribunal Federal, proferidos na Apelação Civil n.º 8.190 (fôlhas 25 v. a 31) e na Ação Rescisória n.º 105.

Renova-se hoje a demanda, entre as mesmas partes, em razão da mesma investidura, e como decorrência do mesmo texto, a que o julgado anterior deu entendimento em decisão que veio a transitar em julgado e que atacada por via do remédio extraordinário da ação rescisória, resultou indepe.

Não vejo como se possa, diferentemente dos casos anteriores, dar solução a controvérsias, eis que aos contínuos "classe F" da Secretaria do Supremo Tribunal, já se reconheceu o direito aos proventos da classe "H" da tabela anexa à Lei n.º 284, de outubro de 1936, padrão-base esse elevado pelo Decreto-lei n.º 5.976, de 10 de novembro de 1943, de Cr\$ 200,00 mensais, o que teria elevado o vencimento anual de Cr\$ 13.200,00 para Cr\$ 15.600,00.

Ora, o direito dos proventos aquais de ..... Cr\$ 15.600,00, como aquêle que compete aos "con-

tínuos do Supremo Tribunal Federal" já foi aceito pelo Tribunal, e nessa conformidade feita a conta para o respectivo pagamento, como tudo se apura de fôlhas 31 v. a 33 v., tendo, além disso, sido aberto há poucos dias, creio que a 28 de junho, o crédito especial necessário ao pagamento da diferença de vencimentos decorrentes do julgado.

Há assim um precedente intangível a abonar o petítorio dos autores, há como que a coisa julgada a alicerçar-lhes as pretensões, posto que proferida em processo em que não foram partes, não lhes é juridicamente indiferente, pois foi concretizada à luz do mesmo direito, que uns (os primitivos postulantes) e outros (os atuais) se atribuem contemporaneamente.

Assinalou com muita precisão a Cassação de Roma :

"Um rapporto discussso fra le parti in caucausa e coperto dal giudicato può costituire condizione o presupposto del diritto preteso del terzo, quale verita oggettiva emergente dalla sentenza e sulla quale non è lícito dubitare" (Cassa Civ. 25, Iuglio 1938 — Giur. Civ. It. v. App. Volume XC — 1938 — verbis "Regiudicata civile" n.º 15").

Basta que se atendam os limites subjetivos da coisa julgada, tão claramente exposta por Guilherme Estelita (Da coisa julgada, págs. 118-119 — para que se conclua pela identidade necessária de soluções entre as lides anteriormente propostas, e esta ora examinada.

Disse-o Estelita :

"Quanto aos limites subjetivos, para a doutrina dois são os princípios que os disciplinam.

A decisão pronunciada entre as partes da causa, diz o primeiro deles, é juridicamente irrelevante a face de terceiros estranhos ao processo e a pretensão nêle decidida, irrelevante no sentido de não constituir coisa julgada oponível por ou contra êles.

Esse princípio é de caráter negativo enquanto o outro, assim formulado, é de caráter positivo : A decisão pronunciada entre as partes de uma causa tem valor ainda a respeito de determinados terceiros como coisa julgada, formada entre essas partes".

Adota nesse passo a exposição feita, a doutrina de Betti, que reconhece a sentença uma manifestação da vontade autoritária do Estado.

O preceito enunciado em segundo lugar é que serve de princípio informativo à solução a ser dada ao caso em tela. A coisa julgada proferida na ação primitiva, em que se debatiam "contínuos" e a "União", é extensível a todos quantos "contínuos da mesma Secretaria" e exercendo idênticas funções, se achem em face da "União" na situação anterior à sentença já em outro processo proferida.

Tenho, pois, como procedente o pedido formulado pelos "contínuos classe "F" para lhes reconhecer o direito a serem classificados no padrão de vencimentos "H" e bem assim a percepção dos vencimentos que a este padrão competia a partir dos cinco anos anteriores à propositura da ação, isto é, a partir de 30 de abril de 1940, pagando-se as diferenças vencidas em globo, e apostilando-se os títulos de nomeação para o efeito dos vencimentos futuros, sem prejuízo das demais vantagens que por lei geral tenham sido estabelecidas.

Com relação ao pedido formulado por João Monteiro da Silva e Francisco Homem Pereira, que pleiteiam a classificação nos padrões "I" e "K", respectivamente, a situação é a seguinte: exerce o primeiro João Monteiro da Silva, a função de eletricista, e nessa qualidade veio a encontrá-lo o Decreto-lei n.º 3.800, de 6 de novembro de 1941 "que reorganizou os quadros do Ministério da Justiça e deu outras providências" (*Diário Oficial* de 17-11-41), como se verifica da "relação nominal do pessoal efetivo e em comissão" organizada por força do mesmo decreto e publicada em avulso pela Imprensa Nacional (fls. 22) na qual se poderá ler:

"Parte Suplementar:

Carreiras extintas cujas funções serão exercidas oportunamente por extranumerários:

"Artífice":

1 — Classe "H".

João Monteiro da Silva.

Com a mesma classificação na letra "H" se achava ao tempo do advento do Decreto n.º 3.800 o *ajudante de porteiro*, como se o fora do "quadro" encontrado a fls. 21.592 do *Diário Oficial* de 17 de novembro de 1941 — parte suplementar. Se aos ajudantes de porteiro, já o julgado anterior reconheceu o direito aos proventos da classe "I" ao ajudante de porteiro (certidão a fls. 40) — dada a assemelhação dos padrões estabelecidos pela própria lei, e que teria como pressuposto equivalência de funções, segue-se que ao atual "artífice" letra "H", deveria na realidade, por força do julgado, competir vencimentos correspondentes à letra "I", e assim o julgo, atendendo ao pedido formulado por João Monteiro da Silva.

Com relação a Francisco Homem Pereira, a situação é idêntica e consta das mesmas tabelas, da mesma relação nominal, e do mesmíssimo Decreto-lei n.º 3.800 a sua participação em razão dos vencimentos, aos que se atribuiam ao "porteiro" ou seja da letra "K" como o entendeu o julgado anterior (fls. 40 v.) donde a conclusão inofismável, que também neste passo é de ser atendido, para conceder-lhe aquilo, que o julgado anterior assegurou ao "porteiro" do Supremo Tribunal.

Acolho, pois, o pedido formulado, para assegurar aos primeiros autores os vencimentos correspondentes à classe "H" — como contínuos, e aos dois úl-

timos, João Monteiro da Silva e Francisco Homem Pereira, os vencimentos correspondentes às classes "I" e "K" respectivamente, sendo-lhes assegurado o pagamento das diferenças vencidas, e vincendas mediante apostila nos títulos de nomeação, bem assim as demais vantagens que por lei geral tenham sido asseguradas ao funcionalismo.

Deixo de acolher o pedido relativo aos honorários de Advogado dos autores, por não ser caso da sua imposição a cargo da ré.

Recorre *ex-officio*. P.R.I.

Rio de Janeiro, 6 de julho de 1945. — *Elmano Martins da Costa Cruz*.

Houve recurso *ex-officio* e apelação por parte da União, devidamente processados.

Nesta Suprema Instância, a fls. 103, apresentaram-se Ismael Cruvelo Cavalcanti e outros, sendo admitidos como assistentes, equiparados aos litisconsortes.

Está assim concebido o parecer do ilustre Dr. Procurador Geral da República:

I — A sentença recorrida ceitou um conceito de coisa julgada inteiramente oposto ao do sistema que é seguido pelo nosso direito processual. Referindo-se aos acórdãos proferidos pelo egrégio Supremo Tribunal Federal no julgamento das Apelações Cíveis n.º 7.086, de 1938, n.º 8.190, de 1942, e a Ação Rescisória n.º 105, considera a sentença que "a coisa julgada proferida na ação primitiva, em que se debatiam "contínuos" e "União", é extensível a todos quantos "contínuos da mesma Secretaria" e exercendo idênticas funções, se achem em face da "União" na situação anterior à sentença já em outro processo proferida" (fls. 83 e 84).

E' sabido, porém, que, ao contrário do sistema anglo-saxão, a coisa julgada no processo civil, se limita, em nosso direito, ao litígio decidido; seus direitos e imediatos são exclusivamente processuais, resumidos na força obrigatória, na autoridade da coisa julgada. Quanto ao direito substancial, o julgado produz sómente "efeitos indiretos ou reflexos, que não têm caráter de efeitos jurídicos, mas se apresentam como simples consequência de fato" (U. Rosso, *L'autorità della cosa giudicata*, 1917, págs. 433).

II — Os acórdãos citados não podem ser extensivos além dos casos que nêles se apresentaram.

Esta limitação é, no presente recurso, necessária, para que se observe a Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, que classificou os apelados, contínuos, no padrão F, o eletricista, no padrão H, e o zelador, no padrão J, das respectivas tabelas de vencimentos. Os autores pretendem que seus vencimentos devem ser equiparados aos dos funcionários de igual categoria da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de acordo com o art. 1.º, §§ 2.º e 3.º, da Lei n.º 5.622, de 28 de dezembro de 1928.

Essa equiparação é, porém, inadmissível, não só porque os vencimentos dos funcionários do Supre-

mo Tribunal Federal haviam sido fixados nas tabelas anexas à Lei n.º 284, mas principalmente porque, esta mesma lei, em seu art. 48, dispôs o seguinte: "Ficam revogadas tôdas as disposições de leis anteriores que equiparam cargos ou vencimentos..."

Como salientou, ademais, o eminentíssimo Sr. Ministro Filadelfo Azevedo, no julgamento da Apelação n.º 8.190, "nunca existiu texto legal fazendo a equiparação entre os funcionários da Secretaria do Supremo Tribunal e os das Secretarias das Câmaras Legislativas", pois a Lei n.º 5.622 revogou, "no seu próprio contexto, . . . . . expressamente, inclusive para os efeitos da própria lei, quaisquer disposições legais anteriores, que justificassem assemelhações" (fls. 27 v.).

Ainda que houvesse equiparação estipulada em texto legal, a disposição do art. 48 da Lei n.º 284 tê-la-ia revogado.

III — Nunca foi mais necessária que agora a limitação dos efeitos do caso julgado, para que a lei tenha restabelecido seu império.

Merce provimento o recurso da União, para que, reformando a sentença de 1.ª instância, se julgue improcedente a ação e se condenem os autores ao pagamento das custas.

Rio de Janeiro, 24 de agosto de 1945. — *Hahnenmann Guimarães, Procurador Geral da República*.

E' o relatório.

#### VOTO

Reiteradamente, em casos análogos, este Pretório Excelso mandou proceder à assemelhação de vencimentos de postulantes, na mesma situação dos funcionários de igual categoria das secretarias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, exercendo atribuições idênticas. E, nesse sentido votei na Apelação Cível n.º 8.190, de que fui revisor, e na Ação Rescisória n.º 105, invocando os textos legais pertinentes à espécie e o acórdão da egrégia Suprema Corte, datado de 16 de maio de 1938, proferido na Apelação n.º 7.086.

Agora, na presente oportunidade, reiterando os meus pronunciamentos anteriores, nego provimento aos recursos, a fim de confirmar a decisão de 1.ª instância por seus jurídicos fundamentos.

#### VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire — Fui voto vencido no julgamento da Apelação Cível n.º 8.190 e nos embargos que se lhe seguiram, por entender faltar aos autores da ação fundamento legal para o pedido.

O Supremo Tribunal Federal, por grande maioria, decidiu de modo contrário, e, por unanimidade, julgou improcedente, a ação rescisória intentada para anular aqueles arrestos.

Trata-se de pronunciamento definitivo sobre a matéria, de acordo com o qual resolveu a sentença apelada. Não

seria justo nesta altura da questão negar a uns o que deliberadamente se concedeu a outros, em idêntica situação.

Nego provimento ao recurso *ex-officio* e à apelação.

#### VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Coerente com os votos que desenvolvi por ocasião do julgamento da causa, em que eram interessados o Dr. Teófilo Gonçalves Pereira e outros, e ainda quando se tratou de rescindir essas decisões, reformo a sentença e julgo improcedente a ação. A meu ver, e *data venia*, o Supremo Tribunal excedeu suas atribuições, fazendo verdadeira equiparação e legislando sobre estipêndios de funcionários públicos.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento, contra o voto do Sr. Ministro Filadelfo Azevedo.

#### Apelação Cível n.º 9.019

Relator: o Sr. Ministro Aníbal Freire.

Recorrente: O Juiz da Segunda Vara da Fazenda, *ex-officio*.

Apelante: A União Federal.

Apelados: Artur Lúcio Formoso e outros.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 9.019, do Distrito Federal, em que são recorrente o Juiz da 2.ª Vara da Fazenda, *ex-officio*, apelante a União Federal e apelado: Artur Lúcio Formoso e outros, resolvem os Ministros do Supremo Tribunal Federal, componentes da Primeira Turma, negar provimento ao recurso e à apelação por maioria de votos, de acordo com as notas taquigráficas anexas.

Rio de Janeiro, 13 de setembro de 1945. — *Laudo de Camargo, Presidente. — Aníbal Freire, Relator.*

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aníbal Freire — Artur Lúcio Formoso e outros, funcionários da Secretaria do Supremo Tribunal Federal, intentaram ação contra a União Federal, para que lhes seja reconhecido o direito à diferença de vencimentos, decorrente das que lhes são efetivamente pagas e das que deveriam perceber atualmente ao percebido pelos que exerciam idênticas funções na Secretaria do Senado Federal e Câmara dos Deputados.

A ação foi contestada. O Juiz julgou no despacho saneador a preliminar de prescrição, decidindo-a em parte, não tendo sido interpôsto qualquer recurso.

Sobre o mérito da causa, a sentença de fls. 71 a 77 julgou-a procedente, em parte para reconhecer aos autores o direito à diferença de vencimentos, pleiteada, a partir de 12 de outubro de 1939, pagando-se em globo as prestações vencidas e apostilando-se os títulos de nomeação para o efeito do pagamento das prestações vencidas e demais vantagens pleiteadas.

A decisão considera haver no caso "coisa julgada", e face do pronunciamento definitivo do Supremo Tribunal Federal em relação a outros funcionários do mesmo Tribunal.

A União Federal apela da decisão, renovando a argumentação aduzida no pleito anterior e na contestação ao atual. A apelação foi contrariada de fls. 86 a 87.

O Sr. Dr. Procurador Geral da República exarou o seguinte parecer:

"I) A sentença recorrida aceitou um conceito de coisa julgada inteiramente oposto ao do sistema que é seguido pelo nosso direito processual. Referindo-se aos acórdãos proferidos pelo egrégio Supremo Tribunal Federal no julgamento das Apelações Cíveis n.º 7.086, de 1938, n.º 8.190, de 1942, e da ação rescisória n.º 105, diz a sentença: "Se o Supremo Tribunal já reconheceu que aos "contínuos" de sua Secretaria assiste o direito à equiparação dos vencimentos pleiteada, e se os autores atuais, como os que se lhes antecederem "exercem tôdas as funções de contínuos da mesma Secretaria" — a decisão que reconhecendo aos primitivos litigantes o direito a melhores vencimentos em razão dos serviços exercidos, fêz coisa julgada relevante, no que tange aos ora autores, que podem invocá-la em seu prol para obtenção de iguais vantagens" (fls. 76).

E' sabido, porém, que, ao contrário do sistema anglosaxônico, a coisa julgada no processo civil se limita, em nosso direito, ao litígio decidido; seus efeitos diretos e imediatos são exclusivamente processuais, resumidos na força obrigatória, na autoridade da coisa julgada. Quanto ao direito substancial, o julgado produz sómente "efeitos indiretos ou reflexos, que não tem o caráter de efeitos jurídicos, mas se apresentam como simples consequências de fato". (U. Rocco, *L'autorità della cosa giudicata*, 1917, págs. 433).

II) Os acórdãos citados não podem ser estendidos além dos casos que nêles se apreciaram. Esta limitação é, no presente recurso, necessária, para que se observe a Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, que classificou os apelados, contínuos, no padrão G, da respectiva tabela de vencimentos. Os autores pretendem que seus vencimentos devem ser equiparados aos dos funcionários de igual categoria da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de acordo com o art. 1.º, §§ 2.º e 3.º, da Lei n.º 5.622, de 28 de dezembro de 1928.

Essa equiparação é, porém, inadmissível, não só porque os vencimentos dos funcionários do Supremo Tribunal Federal haviam sido fixados nas tabelas anexas à Lei n.º 284, mas principalmente porque esta mesma lei, em seu art. 48, dispôs o seguinte: "Ficam revogadas tôdas as disposições de leis anteriores que equiparam cargos ou vencimentos..."

Como salientou, ademais, o eminentíssimo Senhor Ministro Filadelfo Azevedo, no julgamento da Apelação n.º 8.190" "nunca existiu texto legal fazendo a equiparação entre os funcionários da Secretaria do Supremo Tribunal e os das Secretarias das Câmaras Legislativas", pois a Lei n.º 5.622, revogou, "no seu próprio contesto... expressamente, inclusive para os efeitos da própria lei, quaisquer disposições" (fls. 17 v.).

Ainda que houvesse equiparação estipulada em texto legal, a disposição do art. 48 da Lei n.º 284, tê-la-ia revogado.

III) Nunca foi mais necessária que agora a limitação dos efeitos do caso julgado, para que a lei tenha restabelecido seu império.

Merece provimento o recurso da União, para que, reformada a sentença de primeira instância, se julgue os autores ao pagamento das custas.

Rio de Janeiro, 24 de agosto de 1945. — *Hahnenmann Guimarães*, Procurador Geral da República".

#### VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire (Relator) — Fui voto vencido no julgamento da Apelação n.º 8.190, e nos embargos opostos ao acórdão que decidiu a hipótese, por entender que não existe fundamento legal na pretensão dos autores e para guardar uniformidade de orientação com o voto proferido no caso de assemelhação dos vencimentos dos funcionários do Tribunal de Contas aos dos percebidos pelos funcionários da Câmara dos Deputados.

Mas o Supremo Tribunal, por grande maioria, julgou caracterizada a assemelhação e, em ação rescisória, por unanimidade de pronunciamento não contrariava expressão literal de lei capaz de autorizar o remédio excepcional.

Embora ressalvando o meu ponto de vista anteriormente expandido, nego provimento ao recurso *ex-officio* e à apelação, para manter a decisão apelada, que se ajustou ao julgado do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

#### VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes — Nego provimento pelos fundamentos dos outros votos proferidos nas ações de outros funcionários dêste Supremo Tribunal, dada a perfeita identidade, aliás não contestada, existente entre esta demanda e as anteriores.

#### VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Dou provimento ao recurso *ex-officio* e à apelação, nos termos de votos anteriores.

#### DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento contra o voto do Sr. Ministro Filadelfo Azevedo.

## JULGADOS

### FUNCIONÁRIO PÚBLICO — PROMOÇÃO — APRECIAÇÃO JUDICIAL

— *A ninguém é lícito pleitear judicialmente promoção por merecimento, o mesmo não ocorrendo em relação às promoções por antiguidade.*

#### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

Relator: Sr. Desembargador Rocha Lagôa.

Apelantes: Drs. José Marques de Abreu e Plínio Maciel Monteiro.

Apelada: Prefeitura do Distrito Federal, pelo Dr. 7.º Procurador Aldo de Moura.

#### ACÓRDÃO DA QUINTA CÂMARA

*Funcionário municipal. Ao Judiciário não compete rever as promoções por merecimento, ressalvando-se aos apelantes o direito de pleitearem oportunamente os proventos e vantagens do cargo de Superintendente de Educação de Saúde e Higiene Escolar quando lhes tocar a vez de serem promovidos por antiguidade.*

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Apelação Cível n.º 6.303, sendo apelantes os Drs. José Marques de Abreu e Plínio Maciel Monteiro e apelada a Prefeitura do Distrito Federal,

Acordam os Juízes da Quinta Câmara do Tribunal de Apelação do Distrito Federal, pelos votos do relator e revisor, em negar provimento ao recurso, ficando ressalvado aos apelantes o direito de pleitear oportunamente os proventos e vantagens do cargo de Superintendente de Educação de Saúde Escolar, quando tocar a cada um deles a vez de ser promovido por antiguidade a aquêle posto.

Propuseram êles a presente ação contra a apelada, para que lhes fosse reconhecido o direito às vantagens do cargo de Superintendente de Educação de Saúde e Higiene Escolar, desde o tempo em que êsse direito lhes estava assegurado por lei, com todos os vencimentos e prerrogativas, alegando que, exercendo desde 8 de setembro de 1923 o cargo de médico auxiliar, nos termos do Decreto Municipal n.º 4.387, de 8 de setembro de 1933, julgam-se com direito à promoção ao cargo de Superintendente de Educação de Saúde e Higiene Escolar, por constituir este e aquêle cargo duas classes da mesma profissão ou carreira, devendo as vagas da classe superior ser preenchidas mediante acesso dos funcionários da classe inferior nos termos do Decreto n.º 776, de 4 de setembro de 1900.

Contestando a ação alegou a apelada que realmente o invocado Decreto n.º 4.387 criara 28 lugares de Superintendente de Educação de Saúde e Higiene Escolar e doze lugares de médicos auxiliares, mas que nenhum dispositivo legal determinou a promoção destes para aquêles cargos.

Entretanto, admitindo para argumentar que as vagas de Superintendente devam ser preenchidas com a promoção

dos médicos auxiliares e que tal promoção seja regulada pelo Decreto n.º 2.851, ainda assim os autores não teriam direito ao que pleiteiam, eis que não fizeram prova de lhes caber a promoção por antiguidade, única que poderia ser apreciada dado que o merecimento para promoção não é discutível em juízo.

A sentença recorrida, considerando não haver no Decreto n.º 4.387 qualquer disposição regulando o preenchimento dos cargos de Superintendente de Educação de Saúde e Higiene Escolar, julgou improcedente a ação.

Essa decisão é mantida apenas por sua conclusão, por quanto está expresso no art. 1.º do Decreto n.º 1.375, de 3 de abril de 1912 que a promoção dos funcionários municipais far-se-á na razão de um terço por antiguidade e dois terços por merecimento.

Se tem inteira procedência a argumentação da apelada de que a ninguém é lícito pleitear judicialmente promoção por merecimento, o mesmo não ocorre em relação às promoções por antiguidade.

E como não há nos autos elementos para se poder aferir a antiguidade dos autores, ora apelantes, ressalva-se-lhes o direito de pedir oportunamente os proventos e vantagens do cargo de Superintendente, quando lhes competir a promoção por antiguidade.

Nenhuma dúvida há de que os cargos de Superintendente e de médico auxiliar constituem duas classes, uma inferior e outra superior, pelo que é racional e justo que as vagas desta se preencham mediante acesso dos ocupantes dos cargos daquela, nos termos do mandamento contido no Decreto n.º 776, de 4 de setembro de 1900, segundo o qual se fará por acesso a passagem dos cargos inferiores para os superiores, e regulado será êsse acesso pelo Decreto n.º 1.375, de 3 de abril de 1912.

Custas ex-lege.

Rio de Janeiro, 25 de setembro de 1945. — A. Saboia Lima, Presidente com voto. — Rocha Lagôa, Relator.

Ciente. Em 13-12-45. — Romão C. Lacerda.

### FUNCIONÁRIO PÚBLICO — APOSENTADORIA COMPULSÓRIA — AMPLIAÇÃO DO LIMITE DE IDADE

— *O direito à inatividade remunerada não se torna efetivo sem ato declaratório do poder público que o reconheça.*

— *Ampliado o limite de idade por alteração da regra constitucional relativa, ao funcionário público não será lícito pleitear a aposentadoria, ainda não alcançado o novo limite, sob o pretexto de que havia atingido os 68 anos de idade antes de haver sido revogada aquela norma legal.*

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL

Apelante: Pedro de Alcântara Rolim.

Apelados: O Estado do Rio Grande do Sul e o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de apelação cível, em que são apelante e apelados, respectivamente, Pedro de Alcântara Rolim, de um lado, e, de outro, o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul e o Estado do Rio Grande do Sul.

Acordam, em Primeira Câmara Cível, negar provimento à apelação, para confirmar, como confirmam, a sentença apelada.

Custas na forma da lei.

Várias são as causas que, no Estado, asseguram aos seus servidores o direito de aposentarem-se.

A aposentadoria é concedida a pedido ou compulsoriamente.

Compreende-se, exemplificativamente, no primeiro caso o funcionário que contar mais de trinta e cinco anos de efetivo serviço público, e agrupam-se no segundo os servidores do Estado que atingirem a idade de sessenta e oito anos e os que, julgados inválidos, não requererem aposentadoria.

Em qualquer hipótese, contudo, preenchidas as condições para o exercício do direito de inatividade remunerada pelos cofres públicos, ele não se torna efetivo sem ato declaratório do poder público, que o reconheça.

E sempre se entendeu, em doutrina, que a aposentadoria se regula pela lei vigente do tempo da sua concessão, como, reiteradamente vem decidindo o Supremo Tribunal Federal ("Revista do Supremo", vol. 62, pág. 580; volume 71, pág. 95; — Jurisprudência do Supremo, vol. 21, pág. 164).

Ampliado seja o limite de idade previsto no art. 190, inciso I, do Decreto-lei n.º 311, de 31 de dezembro de 1942, por alteração da regra constitucional relativa ao funcionário público não será lícito pleitear a aposentadoria, ainda não alcançado o novo limite, sob o pretexto de que havia atingido os sessenta e oito anos de idade antes de haver sido revogada aquela norma legal.

Do mesmo modo, suprimido o art. 192, inciso I, do citado decreto-lei, não poderá o funcionário atacado de qualquer dos males relacionados no art. 190, inciso IV, pretender aposentadoria com vencimentos integrais, só por aquêle fato, sob o fundamento de que ao tempo da supressão da norma já o afetava uma das mencionadas doenças.

E a razão disso, como assinala a sentença recorrida, reside em que a idade limite, assim como a doença infeciosa, é, simplesmente, o motivo que legitima a aposentadoria. Essa, entretanto, resulta de um conjunto de atos, que a integra, inclusive o decreto que a autêntica e sanciona.

"A causa determinante de um ato — elucida o D.A.S.P., em exposição de motivos citada na sentença apelada — não se confunde com o próprio ato. Justifica-se apenas. Interdependentes que se tornam, causa e ato, ou sejam, na hipótese ocorrente, implemento da idade limite e decreto de aposentadoria, conjugados, dão origem ao direito

que se lhes atribui do afastamento do exercício, a contar, porém, da data em que, integrando-se, formarem o todo de que são elementos essenciais. Regula-o portanto, a lei vigente ao tempo da concessão". (Jurisprudência Administrativa, vol. 79, pág. 99).

Dessarte, decretada a aposentadoria do apelante, em 2 de abril de 1945, por haver, em 2 de janeiro do mesmo ano, completado sessenta e oito anos de idade, ilegítimo é o propósito dêle de auferir as vantagens que o Decreto-lei n.º 7.713, de 8 de fevereiro de 1939, atribuia aos funcionários públicos que por aquêle motivo eram transferidos para a inatividade. Ao tempo da aposentadoria a que os autos se referem vigoravam os arts. 100, 190, inciso I, e 192, inciso II, do Decreto-lei n.º 311, de 31 de dezembro de 1942, que não a concedem, no caso em exame, senão com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço.

Desnecessário, por conseguinte, é analizar-se a procedência, ou não, da arguição de inconstitucionalidade do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, e do Decreto-lei n.º 3.070, de 20 de fevereiro de 1941, como normas reguladoras das relações do Estado com os seus funcionários, tanto mais porque a inconstitucionalidade de uma lei — admitido o seja sómente é declarada quando de outra maneira não se puder, com exatidão jurídica, dirigir a lide.

Pôrto Alegre, 28 de maio de 1946. — Admar Barreto Presidente e Relator. — João Soares, Sílvio Dungan.

Fui presente, José Correia da Silva.

## PERDA DE FUNÇÃO PÚBLICA — PENA ACESSÓRIA

— A pena acessória de perda de função pública é obrigatória e não facultativa.

— Interpretação do art. 70 do Código Penal.

— Tribunal de Justiça de São Paulo.

— N.º 13.634 — Dois Córregos — Apelantes: A Justiça Pública. Luís Rizzo e Aristides de Sousa Meneses — Apelados: Os mesmos.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de apelação crime n.º 13.634, da comarca de Dois Córregos, em que são apelantes a Justiça e Luís Rizzo e Aristides de Sousa Meneses e apelados os mesmos, acordam os juízes da Segunda Câmara Criminal por maioria de votos, dar provimento em parte à apelação da Justiça e à de Aristides de Sousa Meneses. Custas na forma da lei.

E assim decidem porque: quanto à apelação de Aristides de Sousa Meneses, não podia êle ser condenado por uma infração da lei de contravenções, infração pela qual não fôra denunciado. A sentença decidiu "extra petita".

Quanto à apelação da Justiça: De acordo com o que preopinaram o Promotor Público da comarca e o representante da Procuradoria Geral do Estado, a pena acessória é obrigatória, e não facultativa, nos expressos termos do art. 70 do Código Penal, que dispõe:

"A sentença deve declarar: I — A perda da função pública, nos casos do n.º 1 do art. 68".

Fica destarte completada a sentença condenatória.

São Paulo, 13 de junho de 1945. — *Diógenes do Vale*, Presidente com voto vencido. — *Vicente de Azevedo*, Relator. — *Minhoto Júnior*.

## PECULATO — CRIME CONTINUADO

— *No sistema do nosso Código Penal nada obsta a que o peculato se possa apresentar como crime continuado.*

— *Interpretação do art. 312 do Código Penal.*

— *Tribunal de Justiça de São Paulo.*

— *N.º 14.325 — Descalvado — Apelantes Alcides Moraes pelada: Justiça Pública.*

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação criminal n.º 14.325, da comarca de Descalvado, em que é apelante Alcides Moraes Cunha, sendo apelada a Justiça: Acordam em Segunda Câmara Criminal, por votação unânime, dar provimento, em parte, à apelação para reduzir

as penas principais impostas ao apelante a três anos e quatro meses de reclusão e 6.000 cruzeiros de multa, confirmando, em tudo o mais, por seus fundamentos, a sentença apelada.

O apelante, como reconheceu o juiz, em sua bem fundamentada sentença, tinha ótimos antecedentes, era chefe da família exemplar e gozava, no meio social em que vivia, de excelente reputação. Por essas e outras circunstâncias, verificadas no curso do processo, comportam redução as penas principais aplicadas. A impedir que elas sejam fixadas no mínimo cominado para a figura delituosa de que tratam êstes autos, só se apuram, contra o apelante, o montante do desfalque, que atingiu a Cr\$ 74.778,20, e a duração que teve o crime. Correspondem as quantidades acima referidas a uma pena-base de dois anos e seis meses de reclusão e 5.000 cruzeiros de multa, acrescida, respectivamente, de um terço e de um quinto, por aplicação do art. 51, § 2.º, do Código Penal.

Não tem razão o apelante em considerar irrealizável, no crime de peculato, a hipótese de continuação. O Código Penal não atende, na cominação das penas dêsse crime, como o fazia a Consolidação das Leis Penais, ao valor do prejuízo causado. No sistema da nova lei, nada obsta a que o peculato se possa apresentar como crime continuado.

Custas na forma da lei.

São Paulo, 13 de setembro de 1945. — *Bernardes Júnior*, Presidente e Relator. — *Joaquim de Sílos Cintra*. — *Vicente de Azevedo*.

# DECISÕES ADMINISTRATIVAS

## ACUMULAÇÃO

— Exercício do cargo de Polícia Especial, do D.F.S.P. por aluno matriculado na Escola de Guerra.

— A condição de Cadete concomitantemente com o exercício de cargo público são incompatíveis, constituindo mesmo acumulação proibida em lei (art. 185 da Constituição).

Proc. n.º 5.837-46 — Parecer da D.P. em 2-12-46 — D.O. de 7-12-46.

Processo n.º 5.837-46 — O Ministério da Justiça e Negócios Interiores consulta, se matriculado na Escola de Guerra, poderá continuar exercendo o cargo de Polícia Especial, classe I, que ocupa no Departamento Federal de Segurança Pública.

2. Pelo exame do assunto, verificou esta D.P.:

a) que o Decreto-lei n.º 8.159, de 3-11-45, dispondo sobre o aproveitamento, no serviço ativo do Exército, de oficiais subalternos da reserva convocados e de praças, estabelece em seu art. 15:

“Os oficiais que quiserem gozar das disposições do presente decreto-lei deverão requerer às Diretorias competentes, dentro do prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data desta publicação, citando o dispositivo em que desejam ser enquadrados” (grifei);

b) que o interessado, admitido na Escola de Guerra na forma do item anterior, à pedido, portanto, não pode ter a sua situação considerada idêntica à dos convocados para o serviço militar, caso em que deixa de prevalecer a vontade do indivíduo, porque a ela se sobrepõe o interesse do Estado;

c) que, ainda, o art. 1º do Regulamento da Escola Militar, baixado com o Decreto n.º 23.994, de 13-3-34, estabelece regime escolar de internato o que, evidentemente, torna incompatível a freqüência do interessado com o exercício do cargo de que é ocupante;

d) que além da incompatibilidade existente entre os regimes escolar e funcional, acima apontada, convém acentuar, ainda, que os cadetes da Escola Militar percebem vencimentos do Estado, conforme se verifica da Tabela III, anexa ao Decreto-lei n.º 8.512, de 31-12-45 e, assim, a condição de Cadete concomitantemente com o exercício de cargo público são incompatíveis, constituindo mesmo acumulação proibida em lei (art. 185 da Constituição);

e) que, assim sendo, cabe ao funcionário em causa optar entre o cargo que exerce e o ingresso na Escola, como cadete;

f) que, optando pela segunda alternativa, deverá o interessado solicitar exoneração do cargo que exerce, sob pena de incorrer em acumulação proibida;

g) que, à vista do exposto, não é cabível, no caso, a concessão de licença nos termos do art. 175 do Estatuto; e

h) que o funcionário em causa poderá solicitar sua exoneração nos termos da alínea a, § 1º do art. 93 do Estatuto, pleiteando, oportunamente, se lhe convier, sua readmissão nos termos do art. 77 do mesmo diploma legal.

3. Com este parecer, a D. P. opina por que seja o processo restituído ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

D. P., em 2 de dezembro de 1946. — José Machado de Faria, Diretor de Divisão.

De acordo. Restitua-se o processo ao Ministério de origem.

Em 2 de dezembro de 1946. — Abilio Mindello Balthar, Diretor Geral.

## ADMISSÃO

— Aproveitamento de diarista de obras como extranumerário mensalista da União, nos termos do Decreto n.º 15.142, de 27 de março de 1944.

— A admissão se deverá processar a partir da data da publicação do decreto; não assistindo ao interessado, direito ao tempo de serviço anteriormente prestado como diarista de obras, para efeito de aposentadoria.

— Proc. n.º 6.352-46 — Parecer da D.P. em 5-12-46 — D.O. de 11-12-46.

Processo 6.352-46 — O Ministério da Educação e Saúde propôs fôsse incluído o nome de J. F. C. na relação nominal que acompanhou o Decreto n.º 15.142, de 27-3-44, aproveitando como extranumerários-mensalistas da União percebendo pela Verba 5 — Obras.

2. Examinado, foi o assunto, com parecer favorável, submetido à apreciação e aprovação de S. Ex. o Sr. Presidente da República, sugerindo-se a admissão do servidor em aprêço na função de estatístico, referência IX, que se acha vaga.

3. Consulta agora, o M.E.S. se a admissão deve ser processada a partir da publicação da Portaria a ser expedida pelo S.N.F.A. ou a partir de 1-1-44, data desde quando vigora o Decreto n.º 15.142 referido.

4. Interroga, ainda, admitida a segunda hipótese, se assiste ao servidor direito à percepção de salários atra-

sados, bem como contagem de tempo de serviço, para efeito de aposentadoria.

5. Esta D.P., reexaminando o assunto, entende que a admissão do interessado se deverá processar a partir da data da publicação da portaria, o que não importa em prejuízo monetário ao servidor, uma vez que o mesmo esteve incorporado ao Exército, reassumindo a função de diarista, que até hoje exerce, ico apóis o ato da desincorporação.

6. Assim, parece a esta D.P. não assistir ao interessado direito ao tempo de serviço anteriormente prestado como diarista de obras. Não obstante, o lapso de tempo relativo à incorporação lhe é computado para o fim de aposentadoria.

7. Cabe, todavia, ressaltar que a omissão, por parte do Ministério, do nome do interessado nas fôlhas de pagamento e nas informações que serviram de base aos trabalhos de enquadramento, deu margem a que não se proporcionasse ao servidor idênticas vantagens às concedidas pelo Decreto n.º 15.142 citado aos demais servidores nas mesmas condições.

8. Com êsses esclarecimentos, sugere a D.P. seja o processo restituído ao Ministério de origem.

D. P., em 5 de dezembro de 1946. — *José Machado de Faria, Diretor.*

Proceda-se de acordo com o sugerido.

Em 5 de dezembro de 1946. — *Abilio Mindelio Balthar, Diretor Geral.*

#### ADVOCACIA ADMINISTRATIVA

— *Elaboração por funcionário, nas horas disponíveis, de contratos de estabelecimentos bancários com seus comitentes.*

— *Não se trata de advocacia administrativa punida no Código Penal, art. 321 e no E.F. art. 237 n.º IX. Para tanto é necessário que o funcionário patrocine pretenções dos particulares perante o Estado, veiculadas pelas repartições públicas.*

— Proc. n.º 8.575-46 — *Pareceres da D. P. em 25-10-46 e do Consultor Jurídico do D.A.S.P. em 21-11-46 — D. O. de 11-12-46.*

Processo n.º 8.575-46 — Oficial administrativo, classe 16, do Q. S. Ministério da Fazenda, lotado na Alfândega de Vitória, consulta se, na qualidade de bacharel em Direito, há inconveniente em que, nas horas disponíveis e em sua própria residência, redija contratos de estabelecimentos bancários com seus comitentes, e assine o recibo da importância que lhe é paga, no fim de cada mês ou trimestre, pelos serviços que presta.

2. Examinando o assunto, verificou a D. P.:

“Art. 226. E' ainda proibido ao funcionário:

IV. Exercer, mesmo fora das horas de trabalho, emprêgo ou função em empresas, estabelecimentos ou instituições que tenham, ou possam ter, relação com o Governo, em matéria que se relate com a finalidade da repartição ou serviço em que esteja lotado;

XI. Valer-se de sua qualidade de funcionário para melhor desempenhar atividade estranha às funções ou indiretamente, por si ou interposta pessoa”.

“Art. 239. Será aplicada a pena de demissão a bem do serviço público ao funcionário que:

IX. Exercer a advocacia administrativa”.

b) que, entre os crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral, especificados no Capítulo I do Título XI do Código Penal, encontra-se a Advocacia Administrativa, definida no art. 321, *verbis*:

“Art. 321. Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário.”

c) que, a vista disso, desde que o funcionário execute o trabalho fora das horas de expediente a que está sujeito, e que os estabelecimentos bancários e seus comitentes não tenham nenhuma “relação com o Governo, em matéria que se relate com a finalidade da repartição ou serviço em que esteja lotado” o servidor, nada impede que o mesmo receba a importância correspondente ao serviço executado, mediante apresentação de recibo;

d) que, todavia, se ficar apurado que os estabelecimentos bancários ou os comitentes têm qualquer relação como Governo ou que o funcionário, valendo-se dessa qualidade, patrocine, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, está ele inciso no art. 226 item XI do E. F. e também no art. 321 do Código Penal, transcritos nas alíneas a e b dêste item; e

e) que, entretanto, a solução do caso depende, exclusivamente, do que ficar esclarecido em relação ao disposto nas alíneas c e d, o que compete, unicamente, ao órgão de pessoal, tendo em vista o que dispõe o art. 1º do Decreto-lei n.º 204, de 25 de Janeiro de 1938, *verbis*:

“Haverá em cada Ministério um órgão incumbido da coordenação sistemática dos assuntos relativos aos funcionários civis e aos extranumerários, bem como da execução e fiscalização das medidas de caráter administrativo, econômico e financeiro que a seu respeito forem adotadas”, combinado com o parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7-12-45, *verbis*:

"As atividades executivas e fiscalizadoras de administração geral ou específica competirão aos órgãos ministeriais próprios."

3. Com êste parecer, a D.P. propõe que se restitua o processo ao S.P.F.

D.P., em 25 de outubro de 1946. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão.

Peço audiência do Dr. Consultor Jurídico.

Em 12-11-46. — *Abílio Mindello Balthar*, Diretor Geral.

Com o parecer em separado. — *Carlos Medeiros da Silva*, C. J.

De acordo com os pareceres, aprovado. Restitua-se o processo ao S.P.F.

Em 2-12-46. — *Abilio Mindello Balthar*, D. G.

Processo n.º 8.575-46 — Parecer — Oficial Administrativo classe 16 do Q. S. do Ministério da Fazenda, lotado na Alfândega de Vitória consulta :

"Se, na qualidade de bacharel em direito pode, nas horas disponíveis, em sua própria residência, redigir contratos de estabelecimentos bancários com seus comitentes".

Esclarece, ainda, que o serviço é remunerado, devendo, mensal ou trimestralmente, assinar os respectivos recibos.

2. Não se trata de advocacia administrativa punida no Código Penal, art. 321 e no E.F., art. 237 n.º IX. Para tanto é necessário que o funcionário patrocine pretensões "dos particulares perante o Estado, veiculadas pelas repartições públicas" (Basileu Garcia, "Dos Crimes Contra a Administração Pública", in Rev. do Serviço Público, dezembro de 1944 página 101; e Rev. Forense vol. IX, pág. 307; J. M. de Carvalho Santos, parecer in Revista Forense, vol. 94, pág. 261; Ac. do T.A.S.P. in Revista Forense, vol. 96, pág. 102; idem, col. 100, pág. 83; Parecer do D.A.S.P., in "Jurisprudência Administrativa, vol. 4º, pág. 31).

3. O E.F. não veda o exercício de toda e qualquer atividade privada, pelos funcionários. Sómente algumas delas por sua natureza "capazes de comprometer a serenidade e isenção de ânimo de funcionário ou sua posição nos quadros profissionais são proibidas em virtude de leis gerais ou especiais, (Parecer do D.A.S.P., in "Jurisprudência Administrativa, vol. 5, pág. 24, vol. 6, pág. 8; Decisão do Chefe de Polícia do D.F. in "Revista de Direito Administrativo, vol. II pág. 322; Hanehman Guimarães, "Pareceres do Consultor Geral da República, 1941, 1º tomo, páginas 62, 136 e 139; Temistocles B. Cavalcanti, "Pareceres do Consultor Geral da República, 1945-46, páginas 489 e 609").

4. Merece, ainda, registro especial o acórdão do Supremo Tribunal Federal, excluindo os professores das Faculdades de Direito da categoria de funcionários impedidos de advogar, por força do art. 226 n.º IX do E.F., nos feitos em que fôr parte a Fazenda Pública, proferido na Apelação Cível n.º 7.580, inserta na "Revista de Di-

reito", vol. 145, pág. 499, (Ac. do S.T.F. no Recurso Ext. n.º 2.832, publicado na "Revista do Serviço Público", junho de 1946, pág. 100).

5. Como está dito no parecer da D.P. a matéria se rege pelo art. 220 n.º IV do E.F., uma vez que o serviço de advocacia é prestado a entidade privada e em defesa de interesses desta e não em face de órgãos da administração pública, mas de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

6. A questão desloca-se para outro plano qual o de saber se o cliente, não identificado na consulta, tem relação com o Governo em matéria que se relacione com a finalidade da repartição ou serviço em que está lotado (E. F. art. 226 n.º IX).

Esta tarefa, como salienta o parecer da D.P. cabe ao órgão de pessoal do Ministério, nos termos dos Decreto-lei n.º 204, de 25-11-36, c.c. o Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7-12-45.

Em face do exposto, opino pela aprovação do parecer da D.P.

E' o meu parecer.

S.M.J. — *Carlos Medeiros da Silva*, Consultor Jurídico.

D.P., em 21-11-46.

Assinei o expediente.

Em 12-12-46. — *Abilio Mindello Balthar*, Diretor Geral.

## AJUDA DE CUSTO

— Concessão a funcionário dispensado de função gratificada em virtude de nomeação para outro cargo.

— A nomeação para outro cargo de provimento efetivo não se enquadra em qualquer das hipóteses previstas no art. 137 do E.F., não sendo, pois, cabível a concessão da ajuda de custo.

— Processo n.º 6.206-46 — Parecer da D. P., em 1-10-46 — D. O. de 4-10-46

Processo n.º 6.206-46 — L. M. de S., Coletor Federal em Monte Sião, Estado de Minas Gerais, formulando a hipótese de um funcionário que exercia função gratificada ter sido dispensado da mesma em virtude de nomeação para outro cargo, solicita o parecer do D.A.S.P. sobre se a esse funcionário é cabível a concessão de ajuda de custo.

2. Motivou a consulta o fato de a E.M. n.º 361, de 13-5-46, do D.A.S.P., ter estabelecido que o funcionário dispensado de função gratificada ou exonerado de cargo em comissão, a pedido ou não, tem direito a ajuda de custo (grifei).

3. Inicialmente, cumpre salientar que a consulta devia ter sido dirigida ao Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda, que, de acordo com o art. 1º do Decreto-lei n.º 204, de 25-1-38, e parágrafo único do artigo 1º do Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7-12-45, é o órgão competente, no caso, para decidir sobre o assunto.

4. Não obstante, a D.P. esclarece:

a) que a E.M. n.º 361, de 13-5-46, do D.A.S.P., a que alude o interessado, refere-se, exclusivamente, a cargos em comissão e função gratificada;

b) que o art. 137 do E.F. dispõe *verbis*:

"A juízo da Administração, será concedida ajuda de custo ao funcionário que, em virtude de transferência, remoção, nomeação para cargo em comissão ou designação para função gratificada, serviço ou estudo no estrangeiro, passar a ter exercício em nova sede.

§ 1º A ajuda de custo destina-se a indenizar o funcionário, das despesas de viagem e de nova instalação.

§ 2º O transporte do funcionário e de sua família correrá por conta do Governo";

c) que, assim, a nomeação para outro cargo de provimento efetivo não se enquadra em qualquer das hipóteses previstas no mencionado artigo 137, não sendo, pois, cabível a concessão de ajuda de custo, do mesmo modo que não pode ser concedida a referida vantagem no caso de nomeação em virtude do Decreto-lei n.º 145, de 1937, conforme esclarece a E.M. n.º 1, de 2-1-41, do D.A.S.P.:

d) que o art. 182 do E.F. dispõe *verbis*:

"Ao funcionário licenciado para tratamento de saúde poderá ser concedido transporte, inclusive para pessoas de sua família, descontando-se em cinco prestações mensais a despesa realizada;

e) que a mencionada E.M. n.º 1, de 2-1-41, do D.A.S.P., autoriza a concessão de transporte a funcionários beneficiados pelo Decreto-lei n.º 145-37, bem como às pessoas de sua família, quando mudem de sede em virtude de nomeação para outro cargo, mediante desconto de 5 prestações mensais, na conformidade do art. 182 do E.F., transscrito na alínea anterior;

f) que por analogia, poderá ser feita concessão idêntica ao servidor que for nomeado ou admitido para outro cargo ou função quando se afastar da sede;

g) que tal concessão, entretanto, só poderá ser feita desde que sejam respeitados os limites estabelecidos no art. 4º e parágrafo único do Decreto-lei n.º 312, de 3-3-38, para descontos autorizados, previstos no art. 2º, e obrigatórios, enumerados no art. 3º do referido diploma legal.;

h) que, além disso, a não ser que a nova investidura seja de interesse da Administração, o funcionário nomeado para outro cargo não é obrigado a aceitar a nomeação, nem por havê-lo conduzido ao exercício de novas funções a Administração é obrigada a reconhecer-lhe, por analogia

direito a quaisquer outras vantagens não previstas ou que não lhe convenha atribuir; e

i) que, à vista do exposto, não é cabível a concessão de ajuda de custo, no caso previsto pelo interessado, isto é, no de dispensa de função gratificada em virtude de nomeação para outro cargo.

5. Com este parecer, a D.P. propõe que se transmita o processo ao S.P.F., para os devidos fins.

D.P., em 1 de outubro de 1946. — José Machado de Faria, Diretor de Divisão.

Proceda-se pela forma proposta. — Em 1-10-46. — Abilio Minrello Balthar, Diretor Geral.

— Os entendimentos firmados pela E. M. n.º 361, de 13-5-46, do D.A.S.P. que modificou o critério de arbitramento, não têm efeitos retroativos devendo ser aplicados apenas às ajudas de custo concedidas após a data de sua publicação.

— Processo n.º 7.768-46 — Parecer da D. P. em 1-10-46 — D. O. de 4-10-46.

Processo n.º 7.768-46 — A Divisão Geral da Fazenda Nacional solicita a audiência do D.A.S.P., em referência ao arbitramento de ajuda de custo concedida a oficial administrativo classe 13, do Quadro Suplementar do Ministério da Fazenda, por ter sido designado para exercer a função gratificada de Inspetor da Alfândega de Vitória.

2. Examinando o assunto, verificou esta D.P.:

a) que o presente processo foi encaminhado ao D.A.S.P., tendo em vista o mesmo destino dado ao de número 171.367-45, do M.F.:

b) que, todavia, apesar de se tratar de assunto idêntico, o D.A.S.P. não entrou no mérito da questão focalizada no processo acima referido, por isso que já estava prescrito o direito de o interessado recorrer na esfera administrativa;

c) que a ajuda de custo de que trata o processo ora em estudo foi arbitrada considerando, apenas, o vencimento do cargo de que é ocupante o funcionário, de acordo com a interpretação do Decreto-lei n.º 5.049, de 7-12-42, vigente na época do arbitramento;

d) que, posteriormente reexaminando o assunto, através da E.M. n.º 361, de 13-5-46, aprovada pelo Senhor Presidente da República, o D.A.S.P. firmou novo entendimento no sentido de que, quando designado para função gratificada,

"o funcionário deverá ter a sua ajuda de custo arbitrada tendo em vista o respectivo vencimento, acrescido da importância relativa à gratificação de função";

e) que dêsse modo, tendo o interessado recorrido dentro do prazo a que se refere o item II do art. 222 do E.F., não haveria impedimento legal para se atender o pedido formulado pelo mesmo; e

f) que, todavia, os entendimentos firmados na referida E.M. n.º 361, de 13-5-46, do D.A.S.P., não têm efeitos retroativos, devendo ser aplicados apenas às ajudas de custo concedidas após a data de sua publicação.

3. Com este parecer, a D.P. opina por que seja o anexo processo restituído à Direção Geral da Fazenda Nacional, para os devidos fins.

D.P., em 1-10-46. — José Machado de Faria, Diretor de Divisão.

Proceda-se pela forma proposta.

Em 1-10-46. — Abilio Mindello Balthar, Diretor Geral.

### AJUDA DE CUSTO

— Prescrição do direito de pleiteá-la.

— O direito de pleitear a ajuda de custo prescreverá dentro dos prazos legais estabelecidos no art. 222, n.º II do E. F. a partir da data da publicação no órgão oficial do ato que justifique a concessão, ou quando este for de natureza reservada, da data em que dêle tiver conhecimento o interessado.

— Proc. n.º 8.463-46 — Parecer da D. P. em 6-12-46 — D. O. de 11-12-46.

Processo n.º 8.463-46 — O Diretor da Divisão do Fomento da Produção Animal (D.F.P.A.), do Ministério da Agricultura, solicita o pagamento da diferença de ajuda de custo a que fez jus, F. H. P. da R, Zootecnista, classe L, do Quadro Permanente, em virtude de ter sido removido da Inspetoria Regional de Sericicultura, em Barbacena para a D.F.B.A., nesta Capital.

2. Inicialmente cumpre esclarecer

a) que, em virtude da relocação a que procedeu o Decreto n.º 19.816, de 16-10-45, foi o servidor em aprêço removido da I.R.S., em Barbacena, para a D.F.P.A., nesta Capital;

b) que, nessa ocasião, era o referido funcionário ocupante do cargo da classe K, da carreira de Zootecnista;

c) que, em 4-4-46, o interessado, invocando aquela remoção, solicitou a concessão de uma ajuda de custo, que foi arbitrada em um mês de vencimento, em 26-4-46, quando já havia passado à classe L da referida carreira de Zootecnista, em virtude do Decreto-lei n.º 8.695, de 16 de janeiro de 1946;

d) que, no arbitramento dessa ajuda de custo, tomou-se por base o vencimento da classe K, após o aumento concedido em 31-12-45; e

e) que, agora, o D.F.P.R., alegando que o interessado é ocupante da classe L, solicita o pagamento da diferença da ajuda de custo que julga de direito.

3. Manifestando-se a respeito, acentuou o D.P.A.:

a) que não assiste ao interessado o direito à percepção da diferença a que alude a alínea e do item anterior;

b) que, tratando-se de vantagem cuja finalidade é indenizar o servidor das despesas de viagem e nova instalação, deve a ajuda de custo ser arbitrada tomando-se por base o vencimento do funcionário na época em que tem lugar o ato que a justifique; e

c) que, além disso, o direito que assistia ao servidor de pleitear a ajuda de custo já estava prescrito quando o fez (Circular n.º 13-43, da S.P.R.).

4. Cumpre acentuar, desde já, que do processo não consta:

a) a data em que se verificou o desligamento do servidor do órgão em que estava lotado;

b) a data em que se apresentou na nova repartição;

c) se o funcionário de que se trata estava licenciado quando foi publicado o Decreto n.º 19.816, de 16 de outubro de 1945;

d) se tinha prazo de prorrogação para entrar em exercício na nova repartição, e

e) qual o motivo por que não foi observado o disposto no art. 139 do E.F., que dispõe, *verbis*:

“Art. 139. A ajuda de custo será paga ao funcionário, metade, adiantadamente, no local da repartição ou serviço de que foi desligado, e o restante após haver haver entrado em exercício na nova repartição ou serviço”.

5. Examinando o assunto, verificou a D.P.:

a) que o Estatuto dos Funcionários (E.F.), dispõe:

“Art. 137. A juízo da Administração, será concedida ajuda de custo ao funcionário que, em virtude de transferência, remoção, nomeação para cargo em comissão ou designação para função gratificada, serviço ou estudo no estrangeiro, passar a ter exercício em nova sede.

§ 1.º A ajuda de custo destina-se a indenizar o funcionário das despesas de viagem e nova instalação”.

“Art. 138. A ajuda de custo será arbitrada pelo chefe da repartição ou serviço em que se encontra lotado o funcionário, tendo em vista, em cada caso, as condições de vida na nova sede, a distância que deverá ser percorrida, o tempo de viagem e os recursos orçamentários disponíveis.

§ 1.º Salvo na hipótese do artigo 144, a ajuda de custo não poderá exercer importância correspondente a três meses de vencimento” (grifei).

b) que, quando ainda era ocupante do cargo da classe K, foi o Zootecnista, classe L, F. H. P. da R., removido

da Inspetoria Regional de Sericicultura, em Barbacena, para a Divisão do Fomento da Produção Animal, nesta Capital, em virtude do Decreto n.º 19.816, de 16-10-45, publicado no D.O. de 13-11-45 — Suplemento ao n.º 256 — que dispõe no seu art. 2.º, *verbis*:

“Art. 2.º Os funcionários removidos por efeito dêste decreto deverão entrar em exercício, na repartição em que forem lotados, *no prazo estabelecido pela legislação em vigor*, e independentemente de qualquer comunicação” (grifei);

c) que o Estatuto dos Funcionários dispõe, no seu art. 33, *verbis*:

“Art. 33. O exercício do cargo ou da função terá início dentro do prazo de trinta dias, contados:

.....

II — Da data da publicação oficial do ato, nos casos de remoção e transferência.

§ 1.º O funcionário removido ou transferido, quando licenciado, terá trinta dias, a contar da terminação da licença, para entrar em exercício.

§ 2.º Os prazos previstos neste artigo poderão ser prorrogados, por solicitação do interessado e a juízo da autoridade competente, desde que a prorrogação não exceda a trinta dias”.

d) que, em virtude do Decreto-lei n.º 8.695, de 16-1-46, publicado no D.O. de 17-1-46, passou o interessado da classe K para a classe L da referida carreira de Zootecnista;

e) que, como se vê, entre a data da publicação do Decreto n.º 19.816, que removeu o interessado, e a da publicação do Decreto-lei n.º 8.695, de 1946, pelo qual passou da classe K para L, decorreram *mais de sessenta dias*;

f) que é evidente que a mudança de sede do funcionário não se processou dentro do prazo estabelecido em lei, a não ser que na ocasião em que foi publicado o ato que o removeu estivesse ele em gozo de licença, pois mesmo que lhe fosse concedida a prorrogação de 30 dias, estabelecida no art. 33, § 2.º, do E.F., deveria ele, forçosamente, ter-se apresentado na nova sede quando ainda ocupante do cargo da classe K ou seja, antes da publicação do referido Decreto-lei n.º 8.695-46;

g) que além disso, a fim de estabelecer normas relativas ao pagamento da ajuda de custo, foi baixada a Circular 13-46, da S.P.R., que recomenda:

“a) a despesa relativa ao pagamento de ajuda de custo, qualquer que seja o seu fundamento, pertence ao exercício financeiro correspondente ao ano em que foi concedida e arbitrada; e

“b) o direito de pleiteá-la prescreverá, porém, dentro dos prazos legais, a partir da data da publicação no órgão oficial do ato que justifique a concessão, cu quando dêste for de natureza reservada, da data em que dêle tiver conhecimento o interessado”.

h) que os prazos legais, a que se refere a alínea b da referida Circular 13-43, são os estabelecidos no art. 222 do E.F., *verbis*:

“Art. 222. O direito de pleitear, na esfera administrativa, prescreve a partir da data da publicação no órgão oficial do ato impugnado, ou, quando este for de natureza reservada, da data em que dêle tiver conhecimento o funcionário.

I — Em cinco anos, quanto aos atos de que decorram a demissão, aposentadoria ou disponibilidade do funcionário; e

II — Em *cento e vinte dias*, nos demais casos” (grifei).

i) que, à vista do exposto, o direito que assistia ao servidor de que se trata de pleitear a ajuda de custo já estava prescrito ao fazê-lo em 4 de abril de 1946, conforme reconheceu a D.P.A., no parecer de fls.;

j) que, independente de requerimento do interessado, nada impede, entretanto, que, dentro do exercício financeiro em que foi expedido o ato determinante da mudança ou afastamento da sede, a autoridade indicada no art. 138 do E.F. conceda e arbitre a ajuda de custo a servidores, nos casos previstos nos artigos 137 e 141 do E.F.;

k) que, no caso em estudo, sómente por despacho de 26-4-46, do Sr. Diretor da D.F.P.A., exarado no processo que se originou com o requerimento, de 4-4-46, do interessado, foi concedida e arbitrada ajuda de custo correspondente a *um mês de vencimento*;

l) que, assim, não sendo concedida a ajuda de custo dentro do exercício financeiro próprio, nem havendo requerimento do interessado dentro de 120 dias, contados da data da mudança ou o afastamento da sede, conclui-se que o funcionário renunciou à mesma, deixando-a prescrever, o que aliás já foi esclarecido no parecer de 30-9-46, do D.A.S.P., no processo n.º 2.640-46 (D.O. de 4 de outubro de 1946);

m) que, cumpre ainda acentuar, a razão da vinda do processo ao D.A.S.P. foi o fato de o funcionário removido ter sido elevado de padrão na fase do processamento da remoção, isto é, entre a publicação do ato e a data de reassunção do exercício na repartição para onde foi removido, que é quando se completa a remoção;

o) que esse é um assunto que deve ficar devidamente esclarecido para orientação geral das repartições, a fim de evitar dúvidas e reclamações infundadas, uma vez que é evidente que no caso de concessão de ajuda de custo deve-se tomar por base o ato que transfere, remove, nomeia, para cargo em comissão ou designa para função gratificada, serviço ou estudo no estrangeiro;

p) que, tanto o § 1.º do art. 138 como o parágrafo único do art. 141 do E.F., dispondo sobre a concessão dessa vantagem, estabelecem os limites máximos correspondentes a três meses e a um mês de vencimento, respectivamente, para os casos de mudança de sede e de designação para execução de serviço que obrigue o funcionário a permanecer fora da sede por mais de trinta dias;

q) que, assim, do ato que conceder e arbitrar a ajuda de custo deve constar, expressamente, a *importância* da referida vantagem, evitando-se fazer referência a meses de vencimento ou salário, que é o meio de evitar dúvidas e reclamações como a de que se trata;

r) que esse mesmo critério deve ser adotado em relação a todas as vantagens sujeitas a arbitramento;

s) que os arts. 142 do E.F. dispõe, *verbis*:

"Art. 142. Restituirá a ajuda de custo que tiver recebido:

I — O funcionário que não seguir para a nova sede dentro dos prazos fixados nos regimentos ou pelas autoridades competentes:

t) que, assim, se o funcionário removido tivesse recebido regularmente a ajuda de custo na forma do artigo 139 do E.F., transcrita na alínea e do item 4, teria que restituir a metade recebida adiantadamente, se não se apresentasse na nova sede dentro dos prazos a que se referem as alíneas b e c do item 5;

u) que isso mesmo devia ter sido considerado na ocasião em que a D.P.A. deu parecer sobre a legalidade do pagamento da vantagem;

v) que, portanto, o pagamento da ajuda de custo não encontra amparo legal, não só porque o funcionário deixou de se apresentar à nova repartição dentro do prazo legal, como também porque deixou prescrever o direito que lhe cabia de pleitear a referida vantagem; e

x) que, tendo em vista o disposto no art. 1º do Decreto-lei n.º 204, de 25-1-38, e parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7-12-45, cabe à D.P.A. re-examinar devidamente o caso do pagamento da ajuda de custo, processada em desacordo com a legislação vigente, promovendo o recolhimento da importância indevidamente paga.

6. Com este parecer, a D.P. propõe que se restitua o processo à D.P.A.

D.P., em 6 de dezembro de 1946. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão.

Proceda-se pela forma proposta.

Em 6-12-46. — *Abílio Mindello Balthar*, Diretor geral.

## APOSENTADORIA DE EXTRANUMERÁRIO

— *Contagem dos três últimos anos e cálculo do salário médio correspondente para efeito de aposentadoria de extranumerário-mensalista.*

— *Processo n.º 7.715, de 1946 — Parecer da D.P. em 11-11-46 — D.O. de 19-11-46.*

*Processo n.º 7.715-46 — O Secretário Geral do Ministério da Guerra solicitou a audiência do D.A.S.P. no sentido de ficar esclarecido:*

a) quais as quantias que devem ser consideradas para efeito do cálculo do salário médio dos últimos três anos; e

b) quais os períodos que devem ser considerados como os três últimos anos de serviço.

2. As questões propostas pelo Ministério já foram estudadas pelo D.A.S.P. em recente processo, as conclusões das quais constam no *Diário Oficial* de 1 de outubro de 1946, pág. 13.606.

3. Reportando-se a esse outro parecer e transcrevendo o seu trecho final, entendeu o D.A.S.P. que as conclusões seguintes esclareceriam perfeitamente o assunto.

"I — os três últimos anos de serviço serão contados a partir da data em que o aposentado deixar de figurar na respectiva fôlha de pagamento, isto é, contar-se-ão trinta e seis meses em sentido negativo, a partir do último dia do mês em que fôr publicada a respectiva portaria de concessão da aposentadoria; e

II — o salário médio será calculado tomando-se a média aritmética dos salários que o aposentado percebeu, como servidor em atividade durante os últimos trinta e seis meses, ou seja, dividindo-se por 36 a soma dos salários recebidos pelo aposentado nos 36 meses que antecederam a retirada de seu nome da fôlha de pagamento do pessoal em atividade".

4. Em vista disso, esta D.P. propõe a devolução do processo ao Ministério da Guerra.

D.P., em 11 de novembro de 1946. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão.

Proceda-se pela forma proposta.

Em 12-11-46. — *Abílio Mindello Balthar*, Diretor Geral.

## ESTABILIDADE

— *Exoneração de funcionário interino.*

— *A estabilidade não é condição inerente a qualquer cargo público, mas, ao contrário, a sua existência assenta expressamente em lei, considerando-se a natureza da função e o lapso de tempo a que alude a Constituição Federal.*

*Exp. de Mot. n.º 1.298, de 13-11-46 — D.O. de 19-12-46.*

N.º 1.298, do D.A.S.P. — Em 13-11-46.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

No anexo processo, que a Secretaria da Presidência da República submeteu à apreciação deste Departamento, o Bacharel O. P. reclama contra sua exoneração do cargo de Procurador Regional da Justiça do Trabalho, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (M.T.I.C.) com sede em Recife.

## 2. Alega o interessado :

a) que, em 24-4-45 fôra nomeado, de acordo com o art. 14, item III, alínea a, combinado com o art. 89 do E.F., para exercer, interinamente, como substituto, o cargo de Procurador Regional, padrão M, da Sexta Região, do Quadro Único — Parte Permanente — do M.T.I.C., com sede em Recife, durante o impedimento do respectivo titular;

b) que exerceu aquelas funções de 11 de maio de 1945 a 23 de janeiro de 1946, quando foi exonerado;

c) que, em dezembro de 1945, tendo sido reintegrado o Presidente do Conselho Regional da Sexta Região, deixou esse cargo o Dr. R. do R. B.;

d) que este último obteve a "demissão do suplicante a fim de ser nomeado para o mesmo cargo, em 10-1-46";

e) que, tendo o requerente sido nomeado como substituto do titular do cargo enquanto durasse o seu impedimento, só poderia ser exonerado se o titular voltasse ao cargo ou se o interessado praticasse alguma irregularidade ou demonstrasse incompetência;

f) que, entretanto, nenhuma dessas hipóteses se verificou;

g) que o suplicante foi sumariamente "demitido", embora a lei determine que o funcionário não pode sofrer a pena de demissão independentemente de processo;

h) que, apenas, aquêle que não tem estabilidade poderá ser exonerado a critério do Governo;

i) que, todavia, a estabilidade diz respeito à função pública e não a determinado cargo;

j) que, assim, pouco importa que o requerente só tenha ocupado a Procuradoria durante oito meses, pois conta mais de vinte anos de função pública, tendo exercido, de 1927 a 1942, diversos cargos públicos federais, estaduais e municipais;

l) que, além disso, determina o artigo 13, item I, do E.F. que só poderá ser provido em cargo público quem satisfizer, entre outros requisitos :

"Ter atendido às condições especiais prescritas para determinados cargos e carreiras;

m) que a consolidação das Leis do Trabalho, em seu art. 745, estabelece :

"Para nomeação dos demais Procuradores atender-se-á aos mesmos requisitos estabelecidos no artigo anterior, reduzidos a dois anos, no mínimo, o tempo de exercício";

n) que o tempo de exercício exigido por lei é o de Promotor Público;

o) que, entretanto, o atual ocupante do referido cargo, para o qual foi nomeado em 10-1-46, não possui nenhum tempo de serviço como membro do Ministério Público;

p) que, assim, a nomeação em causa foi efetivada sem observância de dispositivo expresso de lei.

3. Manifestando-se a respeito, acentuou a Divisão do Pessoal do Ministério do Trabalho (D.P.T.), em seu parecer de fls. 14:

a) que o cargo de Procurador Regional, padrão M, da Sexta Região, é isolado, de provimento efetivo;

b) que era seu ocupante efetivo o bacharel A. C. L. da F., nomeado por decreto de 3-1-41, publicado no *Diário Oficial* de 6-1-41;

c) que, por decreto de 15-2-44, publicado no *Diário Oficial* de 17-2-44, foi esse funcionário nomeado, interinamente, para substituir o titular do cargo de Procurador, padrão N (Procurador de Previdência Social, sediada no Rio de Janeiro);

d) que, achando-se, pois, afastado do cargo de que era ocupante efetivo, foi nomeado, interinamente, para substituí-lo durante seu impedimento, por decreto de 15-2-44, publicado no *Diário Oficial* de 17-2-44, o Bacharel R. do R. B.;

e) que, posteriormente, foi, também, este último funcionário nomeado por decreto de 20 de março de 1945, publicado no *Diário Oficial* de 22-3-45, para o cargo de Presidente do Conselho Regional do Trabalho da Sexta Região (Recife), padrão N, na vaga decorrente da exoneração de E. de C. C. F.

f) que, permanecendo afastado o titular efetivo do cargo de Procurador Regional e passando o seu substituto para outro cargo, foi nomeado, por decreto de 24-4-45, publicado no *Diário Oficial* de 26-4-45, o Bacharel O. P., interessado no presente processo;

g) que o Bacharel R. do R. B., tendo sido exonerado do cargo de Presidente do C.R.T., foi novamente nomeado, por decreto de 10 de janeiro de 1946, para o cargo no qual se achava o reclamante, que foi, então, exonerado por decreto da mesma data;

h) que o requerente não foi demitido, como pensa, mas exonerado;

I) que, sendo ocupante interino do cargo podia ser exonerado a critério do Governo, conforme exposição de motivos do D.A.S.P., transcrita a fls. 2, onde se lê:

"O funcionário que não tem estabilidade poderá ser exonerado a critério do Governo, mas não sofre a pena de demissão, independentemente de processo";

j) que não procede o seu argumento de que já gozava estabilidade, uma vez que o ocupante interino de cargo público não a adquire, qualquer que seja o seu tempo de serviço;

l) que, demais, os vinte anos de serviço que diz contar referem-se, quase todos, a desempenho de cargos e funções estaduais e municipais, os quais são computados para fins de aposentadoria e disponibilidade;

m) que a nomeação em caráter interino, como substituto, não tira ao Governo a faculdade de exonerá-lo, a seu critério, como julga o interessado, ainda que perdure o afastamento do ocupante efetivo do cargo;

n) que o art. 744 da Consolidação das Leis do Trabalho prescreve :

"A nomeação do Procurador Geral deverá recair em bacharel em ciências jurídicas e sociais, que tenha exercido, por cinco ou mais anos, cargo de magistratura ou Ministério Público, ou a advocacia";

e o art. 745:

"Para a nomeação dos demais procuradores atender-se-á aos mesmos requisitos, estabelecidos no artigo anterior, reduzidos a dois anos, no mínimo, o tempo de exercício";

*o) que a citada exigência, porém, segundo declara a D.P.T., é para nomeação em caráter efetivo, não lhe parecendo ilegal, assim, a nomeação do Bacharel R. do R. B., e ainda porque este funcionário já vinha desempenhando o cargo de Procurador, substituto, desde 1941, quando foi nomeado pela primeira vez por decreto de 4 de dezembro de 1941, publicado no *Diário Oficial* de 6 de dezembro de 1941, tendo tomado posse em 22 de janeiro de 1941;*

*p) que o pedido do requerente, no sentido de uma reparação moral, mediante reintegração, não tem amparo legal, porque o referido instituto é aplicável, apenas, em casos de funcionário estável, demitido ou exonerado; e*

*q) que, em outro documento, o interessado fez idêntica solicitação, tendo a D.P.T. encaminhado o respectivo processo ao Conselho Regional da Sexta Região, pedindo se pronunciasse a respeito, após o que estudará a solução cabível ao caso em foco.*

4. Examinando o assunto, verificou este Departamento:

*a) que, conforme consta do processo o suplicante, por decreto de 24 de abril de 1945, foi nomeado para exercer, interinamente, como substituto, o cargo de Procurador Regional, padrão M, da Sexta Região, durante o impedimento do respectivo titular efetivo;*

*b) que, posteriormente, conforme esclareceu o M. T. I.C., foi exonerado daquele cargo e não demitido sumariamente, como pensa, pois, como ocupante interino do cargo, podia ser o critério do Governo;*

*c) que, realmente, demissão e exoneração não se confundem — o E.F. deu à demissão o caráter definido de penalidade, fazendo cessar a incerteza até então dominante;*

*d) que, se é certo não poder o funcionário sofrer a pena de demissão independentemente de processo, aquêle que não adquiriu estabilidade, entretanto, poderá ser exonerado a critério do Governo;*

*e) que o art. 188 da Constituição determina:*

*São estáveis:*

*I — depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso;*

*II — Depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso" (grifei).*

*f) que, sem dúvida, logo se vê que tal preceito não se aplica aos funcionários interinos, aos quais não assiste direito vinculado à estabilidade, reativa ou absoluta;*

*g) que é insustentável o argumento do interessado de que já gozava de estabilidade, de vez que os vinte anos de serviço que alega contar referem-se a desempenho de cargos e funções estaduais e municipais;*

*h) que, além disso, a estabilidade não é condição inherent a qualquer cargo público, mas, ao contrário, a sua existência assenta expressamente em lei, considerando-se a natureza da função e o lapso de tempo a que alude a Constituição Federal;*

*i) que há cargos, como os em comissão, em que jamais quem os exerce adquire garantia de estabilidade — são funções públicas instáveis por sua própria natureza;*

*j) que, nestas condições, desnecessário se torna indagar se houve justa causa para sua exoneração — a mesma foi regular em face da lei;*

*l) que, em referência ao alegado direito do requerente à reparação moral por reintegração, prescreve o artigo 74 do E.F.:*

*"A reintegração, que decorrerá de decisão administrativa ou judiciária passada em julgado, é o ato pelo qual o funcionário demitido reintegressa no serviço público, com resarcimento de prejuízo;*

*m) que a reintegração, como se vê, tem o caráter de reparação de injustiça, de indenização de dano, de reconhecimento de violação de direito líquido e certo, o que não ocorreu no caso em apreço; e*

*n) que, assim, não encontra o peticionário na esfera administrativa apoio legal bastante para legitimar sua pretensão; e*

*o) que, todavia, a D.P.T. esclareceu em seu parecer de fls. 16, ter encaminhado idêntica solicitação do requerente ao Conselho Regional da Sexta Região, pedindo o seu pronunciamento, após o que estudará a solução cabível ao caso.*

5. Nestas condições, este Departamento tem a honra de restituir a V. Excia. o anexo processo e de opinar pelo indeferimento do pedido de reintegração do interessado e posterior encaminhamento do mesmo processo ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, para os devidos fins.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Abílio Mardello Balthar*, Diretor Geral.

Despacho: Indeferido.

Em 12-11-46. — E. DUTRA.

## FIANÇA

— *Exercício por oficial administrativo de cargo sujeito à fiança. Interpretação do artigo 272 do E.F.*

— *De acordo com o disposto no art. 272 do E.F., a atribuição de guarda e responsabilidade de bens da União não pode ser dada a Oficial Administrativo.*

*Proc. n.º 5.715-46 — Parecer da D.P. em 28-11-46 — D.O. de 4-12-46.*

Processo n.º 5.715-46 —

O Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (C.N. A.E.E.) solicita audiência do D.A.S.P., a fim de ser resolvida a situação em que se encontra, por não contar com servidor para ficar como responsável pelo seu material.

2. Preliminarmente cumpre esclarecer:

- a) que o material do C.N.A.E.E. estava sob a guarda e responsabilidade do oficial administrativo, classe K, A. de M. C., que naquele órgão exerce a função de chefe da Contabilidade;
- b) que o Tribunal de Contas (T.C.) em sessão de 16 de abril de 1946, ao considerar a tomada de contas do referido funcionário no período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 1945, só icitou ao C.N.A.E.E.

"providências no sentido de ser prestada pelo referido responsável a necessária fiança, para poder permanecer no cargo";

c) que o funcionário em referência recusou a atender à exigência do T.C., alegando, entre outras justas ponderações, o fato de não exercer cargo sujeito a fiança, sugerindo ainda que o C.N.A.E.E. requisitasse um Almoxarife, já afiançado, de outra repartição, ou promova a alteração de sua tabela Numérica de Mensalista (T.N.M.), criando uma função de Armazenista.

3. Examinando o assunto, verificou esta D.P.:

a) que a atribuição de guarda e responsabilidade de bens da União não pode ser dada a oficial administrativo, porque isso atenta contra o disposto no art. 272 do E.F., *verbis*:

"E' vedado ao funcionário exercer atribuições diversas das inerentes à carreira a que pertencer ou do cargo isolado que ocupar ressalvadas as funções de chefia e as comissões legais";

b) que, na forma do art. 1º do Decreto n.º 8.738, de 11 de fevereiro de 1942, como já acentuou esta D.P., no despacho exarado no Processo n.º 2.908-46,

"estão sujeitos à prestação de fiança os funcionários que, pela natureza dos cargos que ocupam, são encarregados de pagamentos, arrecadação ou guarda de dinheiros públicos, ou responsáveis por quaisquer bens da União";

c) que, de acordo com o art. 30 do E.F. a fiança é prestada na ocasião em que o servidor sujeito a essa exigência, por prescrição legal ou regulamentar, entra em exercício do cargo ou da função; e

d) que à vista do exposto a solução mais indicada para regularizar a situação existente no C.N.A.E.E. é uma das sugeridas pelo Chefe da Seção de Contabilidade do referido Conselho, a que se refere a alínea c do item 2.

4. Nestas condições, a D.P. é de parecer que se restitua o processo ao C.N.A.E.E., esclarecendo que cabe ao mesmo promover, entre os seguintes, o expediente que achar mais conveniente;

I — requisitar um almoxarife disponível de outra qualquer repartição, na forma do art. 35 do E.F. e com observância das recomendações em vigor; ou

II — propor a alteração de sua T.N.M., suprimindo função ou funções, para, sem aumento de despesa, criar uma outra na Série Funcional de Armazenista, atendendo.

assim, às restrições impostas pelas Circulares ns. 5-46 e 16-46, da Secretaria da Presidência da República.

D.P., em 28 de novembro de 1946. — José Machado de Faria, Diretor de Divisão.

De acordo. Restitua-se o processo ao órgão de origem.

Em 28-11-46. — Abílio Mindelio Balthar, Diretor Geral.

## GRATIFICAÇÃO

— Gratificação por trabalho técnico ou científico, de conformidade com a alínea IV do art. 120 do E.F.

— Para a concessão da referida gratificação não é necessário prévio parecer do D.A.S.F., o qual só é imprescindível quando se tratar de trabalho de utilidade para o serviço público em geral.

Proc. n.º 7.369-46 — Parecer da D.P. em 9-12-46 — D.O. de 12-12-46.

Processo n.º 7.369-46 — Pedido de gratificação por trabalho técnico ou científico — Professor, padrão K, interino, da Escola Técnica Nacional, pede lhe seja atribuído um prêmio, de conformidade com a alínea IV do art. 120 do Estatuto dos Funcionários.

2. Em abono do que pretende, alega o interessado que idealizou e construiu um aparelho elétrico, original e útil à coletividade, que denominou "Urofcne", cujo funcionamento e eficiência já foi evidenciado em demonstração oficial.

3. Cumpre notar, preliminarmente, que sobre a utilidade do aparelho em causa se manifestaram favoravelmente o Instituto Nacional de Puericultura e a Comissão de Eficiência do Respectivo Ministério.

4. Examinando o assunto, verificou esta D.P.:

a) que a gratificação pela elaboração ou execução de trabalho técnico ou científico, prevista na alínea o do artigo 1º do Decreto n.º 5.062, de 27 de dezembro de 1939, deverá ser arbitrada tendo em vista o parecer do órgão diretamente interessado no trabalho;

b) que, no entanto, a fim de preservar o interesse da Administração, o dirigente do aludido órgão deverá designar uma comissão composta de três técnicos de abalizada competência, que examinará pormenorizadamente o trabalho, sugerindo, outrossim, o *quantum* da gratificação;

c) que essa medida deverá ser sempre adotada no processamento da gratificação por trabalho técnico ou científico, previsto nas alíneas o e c do citado art. 1º do Decreto n.º 5.062-39;

d) que essa gratificação, conforme determina o art. 123 do Estatuto dos Funcionários, deverá ser arbitrada pelo Ministro de Estado;

e) que para a gratificação baseada na mencionada alínea o, não é necessário prévio parecer do D.A.S.P., o qual só é imprescindível quando se tratar de trabalho de utilidade para o serviço público em geral;

f) que, acresce ainda, caso seja concedida a gratificação em aprêço, o trabalho não mais pertencerá ao interessado, por quanto passará a ser patrimônio exclusivo do Estado, consoante entendeu a antiga D.F. do D.A.S.P., em parecer exarado no processo n.º 9.811-41, publicado no *Diário Oficial* de 2-4-41;

g) que, cabe salientar, para a concessão da gratificação em causa, será essencial a existência de crédito orçamentário próprio; e

h) que, sómente de conformidade com o que ficou esclarecido, poderá ser solucionado o assunto do presente processo.

5. Nestas condições, a D.P. opina por que seja o anexo processo restituído ao Ministério da Educação e Saúde, para os devidos fins.

D.P., em 9 de dezembro de 1946. — José Machado de Faria, Diretor de Divisão.

Proceda-se pela forma proposta. Em 9 de dezembro de 1946. — Abílio Mindello Balthar, Diretor Geral.

## LICENÇA

— À funcionária casada com funcionário a serviço da O.N.U.

— E' de aplicar-se, por analogia, o art. 180 do E.F. em favor de funcionária casada com funcionário que se afastar do país, para prestar serviço à Organização das Nações Unidas, nos termos do Decreto-lei n.º 9.538, de 1-8-46.

— Processo n.º 9.536-46 — Parecer do Consultor Jurídico do D.A.S.P. em 16-11-46 D.O. de 25-11-46.

No proc. n.º 9.356-46, do D.A.S.P., em que G. M. H. de M. G. solicita concessão de licença nos termos do art. 180 do Estatuto dos Funcionários, o Sr. Consultor Jurídico emitiu o seguinte parecer:

Processo 9.356-46.

## PARECER

1. O art. 180 do E.F. confere à funcionária casada com funcionário federal, ou militar, direito à licença, sem vencimento ou remuneração, quando o marido fôr "mandado servir independentemente de solicitação, em outro ponto do território nacional ou no estrangeiro".

2. G. M. H. de M.G. requereu, com fundamento no dispositivo indicado, licença para acompanhar seu marido, autorizado pelo Exmo. Sr. Presidente da República a pres-

tar serviços à Organização das Nações Unidas, em New York.

3. Não tendo sido compulsório o afastamento do servidor porque precedido sómente de autorização e não de determinação do Exmo. Sr. Presidente da República, nos termos do Decreto-lei n.º 9.538, de 1-8-46, indaga-se da legalidade da concessão.

4. Em verdade, segundo a regra estatutária, é requisito para o deferimento do pedido que o afastamento do marido ocorra em cumprimento de ordem superior. Constrangido a mudar de domicílio foi assegurado ao funcionário chefe da sociedade conjugal (Cód. Civil, art. 233) o direito de ter ao seu lado aquele que assumiu pelo casamento "a condição de sua companheira, consorte e auxiliar nos encargos da família" (Cód. Civil, art. 240). A mulher funcionária, em tais circunstâncias, se permitiu licenciar a fim de colocar acima dos deveres impostos pelo cargo público, os decorrentes do matrimônio. Procurou a lei evitar, desta forma, o conflito entre deveres disciplinares e matrimoniais. Se, porém, o exercício em outro local é solicitado pelo funcionário, a separação dos cônjuges não se dará por conveniência do serviço, mas por força de interesse privado. O marido procura neste caso, satisfazer a uma aspiração ou desejo pessoal, sem injunções funcionais. Deverá conciliá-lo com a disciplina a que a esposa está sujeita como ocupante de cargo público. Havendo separação do casal o fato terá ocorrido por deliberação, tomada voluntariamente pelo chefe da sociedade conjugal, a quem cabe fixar e mudar o domicílio da família. Convencido da conveniência e da oportunidade de exercer suas funções fora do local onde a esposa também as desempenha, poderá concordar com a separação ou constrangê-la a acompanhá-lo, ainda que esta venha a sofrer por isto penas disciplinares. Tudo será consequência do impulso voluntário de solicitação da mudança.

E' ainda circunstância relevante para caracterizar o propósito legal não conferir a lei ao marido funcionário direito à licença para acompanhar a esposa transferida. A concessão só é dada quando o removido é o chefe da sociedade conjugal.

5. No caso do afastamento, permitido pelo Decreto-lei n.º 9.538, o Presidente não o determina, não o ordena; apenas o autoriza (art. 1.º). Não sendo compulsório, porque dêle poderá excusar-se o funcionário, sem incorrer em sanções disciplinares, o afastamento, todavia, não depende da iniciativa pessoal ou da opção voluntária do interessado. "Em qualquer caso, caberá ao Departamento Administrativo do Serviço Público propôr a concessão do afastamento, a convite nominal, ou mediante seleção, bem como fazer as devidas comunicações e os expedientes complementares necessários" (art. 4.º).

6. Assumiu o Governo nacional compromissos em virtude da guerra e entre êstes o de participar da Organização das Nações Unidas. Na Secretaria desta devem trabalhar servidores de todos os países interessados. Sómente os que forem julgados em condições para a missão é que poderão afastar-se do país. A iniciativa individual e a sociação pessoal não têm cabimento e não podem ter acolhida.

Como se vê, não há "determinação", sem "solicitação" no sentido estatutário. O afastamento resulta de um conjunto de providências da administração e do acordo do servidor.

O afastamento obedece a um processo de seleção privativo da administração e visa possibilizar ao Governo a participação em serviços de natureza internacional.

7. A finalidade do afastamento satisfaz antes o interesse nacional que o do servidor. Perceberá este vantagens da entidade estrangeira, mas contará todo o tempo de serviço prestado no estrangeiro, para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade (art. 2.º), como se estivesse em exercício do cargo de que é titular no país.

8. Não pode, evidentemente, tal situação, reger-se pelos princípios que orientam o afastamento voluntário.

A hipótese mais se aproxima do afastamento no interesse do serviço, por determinação superior. E de apoiar-se, a meu ver, o art. 180 do E.F., por analogia, que é processo de interpretação legalmente autorizado, salvo em matéria penal:

"Quando a lei fôr omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a *analogia*, os costumes e os princípios gerais de direito (art. 4.º do Decreto-lei n.º 4.657, de 4-9-42 — Nova Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro).

Conforme é corrente em doutrina:

"A analogia é a operação lógica, em virtude da qual o intérprete estende o dispositivo da lei a casos por ela não previstos".

"... funda-se na identidade da razão ou na semelhança dos motivos da lei". (Clóvis Beviláqua, Código Civil, vol. I, art. 7.º da ant. Int.).

Para ser legítima a invocação, a analogia:

"Pressupõe: 1.º uma hipótese não prevista, senão se trataria apenas de interpretação extensiva; 2.º a relação contemplada no texto, embora diversa da que se examina deve ser semelhante, ter com ela um elemento de identidade; 3.º este elemento não pode ser qualquer, e, sim, essencial, fundamental, isto é, o fato jurídico que deu origem ao dispositivo". (Carlos Maximiliano, Herm. e Ap. do Direito, 3.ª ed., 1941, págs. ns. 256-257).

"Pela interpretação analógica aplica-se a lei a casos novos e não previstos por ela, nos quais se dão os mesmos motivos fundamentais e gerais que no caso previsto". (Paula Batista, Teoria e Prática, e Herm. Jur., 8.ª ed., 1935, pág. 234).

Para Eduardo Espíndola e Ed. Espíndola Filho, a *analogia* consiste na

"aplicação de uma regra de direito, reguladora de certas e determinadas relações, a outras relações, que têm afinidade ou semelhança com aquelas, mas para as quais não está ela estabelecida"...

"... esse processo tem por fundamento a identidade da *ratio legis*, inspirando-se no princípio que, onde existe a mesma razão de decidir, deve-se aplicar o mesmo dispositivo de lei — *ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio*". (A Lei de Int. ao Código Civil Brasileiro, vol. I, 1943, pág. 131).

A noção de *analogia* dada pelos autores nacionais é também a corrente na doutrina estrangeira.

Ao direito administrativo não repugna, em princípio, a aplicação analógica, regra expressamente prevista no direito comum.

"Per l'interpretazione delle norme del diritto amministrativo valgono, di regola, gli stessi principi, che disciplinano l'interpretazione delle norme giuridiche". (A. Lentini, "Inst. di Dir. Amm. FF, 1939, vol. I, p. 61 n.º 12).

"Ma molte norme di diritto pubblico studiate dal diritto amministrativo sono suscettive di applicazione per analogia, perché, come già si è detto, il diritto pubblico costituisce *jus commune* quanto il diritto privato". (E. Presutti, "Inst. di Dir. Amm. It., 1931, 3.ª ed., vol. I, pág. 97).

A propósito da aplicação das normas do direito comum (direito civil) ao direito administrativo, informa F. D'Alessio:

"Ma oggi sarrebbe una considerare il diritto amministrativo come un diritto excezionale; ... e quindi un diritto autonomo indipendente cui potranno applicarsi tutte le norme di interpretazione". ("Inst. di Dir. Amm.", 1932, vol. I, pág. 157).

9. No caso presente a consequência da invocação da analogia é permitir que a mulher funcionária, fiel aos deveres do matrimônio, acompanhe o marido em missão no estrangeiro. A licença não envolve percepção de vencimento e deverá vigorar pelo tempo que durar a nova função do marido.

Como se vê, a interpretação analógica se impõe para solução do caso em exame, verificando-se, como se verificam todos os pressupostos indicados na doutrina.

Em conclusão: E' de aplicar-se o art. 180 do E.F. em favor de funcionária casada com funcionário que se afastar do país, para prestar serviço à Organização das Nações Unidas, nos termos do Decreto-lei n.º 9.538, de 1-8-46.

E' o meu parecer. — S. M. J.

D.F., 16-11-46. — Carlos Medeiros Silva, Consultor Jurídico.

Despacho do Senhor Diretor-Geral: Defiro o pedido de acordo com o parecer. Ao S.A. para os devidos fins.

Em 21-11-46 — A. M. Balthar.

## LICENÇA

— Autoridade competente para concedê-la a funcionário requisitado.

— A competência para concessão de licença a servidor requisitado é do Diretor do Pessoal do Ministério onde estiver servindo o requisitado.

— Proc. n.º 8.464-46 — Parecer da D.P. em 26-10-46 — D.O. de 31-10-46

Processo n.º 8.464-46 — A D.P. do M.J.N.I. consulta esta D.P. no sentido de se esclarecer qual a autori-

dade competente para conceder licença a funcionário afastado do Ministério respectivo.

2. A dúvida em questão recorre do fato de um determinado funcionário do M.J.N.I., posto à disposição do M.E.S., ter sido licenciado pela D.P.E., para tratamento de saúde, sem audiência prévia nem comunicação posterior à D.P.J., e esta entende que, em tal caso, a concessão da licença deve ser de sua competência, ou pelo menos lhe assiste o direito de ter ciência do ato de concessão, pois "não parece razoável que a D.P. ou S.P. fique privada do conhecimento do que ocorre com funcionário dos quos quadros dos seus Ministérios, desde que se encontrem apastados, na forma do artigo 35 do E.F. ou para o exercício de função gratificada".

3. Examinando o assunto, esta D.P. verificou e é de parecer:

a) que, na forma do disposto no item IX do art. 153 do E.F., a autoridade competente para conceder licença é, no caso, o Diretor da Divisão do Pessoal;

b) que, todavia, o referido dispositivo legal não indica, expressamente qual das DD.PP. tem autoridade para conceder licença a servidor requisitado e, portanto, torna-se necessário procurar na própria legislação citada elementos capazes de permitir a identificação dessa autoridade;

c) que o mesmo E.F. dispõe, no artigo 179, *verbis*:

"A autoridade que houver concedido a licença poderá determinar que volte ao exercício, sempre que o exigirem os interesses do serviço público, o funcionário licenciado";

d) que a interpretação da legislação citada nos leva, então, à conclusão de que a competência para conceder licença a servidor requisitado é do Diretor do Pessoal do Ministério onde estiver servindo o requisitado; de fato é evidente que só a repartição ou serviço onde serve determinado funcionário pode ajuizar da necessidade ou não de sua volta ao trabalho, em função "dos interesses do serviço"; e

e) que, assim sendo, deve caber à D.P.E. o direito de conceder a licença de que se trata, cumprindo-lhe, porém, comunicar, com urgência, à D.P.J., não só esse fato, mas, também, qualquer ocorrência que de qualquer modo afete a vida funcional do requisitado pois tais ocorrências devem constar da respectiva pasta de assentamentos individuais existente no órgão de pessoal do ministério a que pertence o servidor em causa.

4. Com êste parecer restituo o processo à D.P.J.

D.P., em 26 de outubro de 1946. — José Machado de Faria, Diretor de Divisão.

## LICENÇA

— *Interpretação e aplicação do art. 158 do E.F.*

— *O período de vinte e quatro meses consecutivos, aplica-se a todos os casos de licença, desde que não colida com os preceitos legais que regulem especificamente cada uma das modalidades de licença.*

— Assim, o disposto no art. 158 não se aplica aos casos de licença a que aludem os arts. 173 e 180 do E.F., porque estas são concedidas por prazo indeterminado, condicionadas, tão somente, à duração do motivo que fundamentou a sua concessão.

— Proc. n.º 7.598-46 — Parecer da D.P. em 5-12-46 — D.O. de 7-12-46.

Proc. n.º 7.598-46. — A redação do art. 158 do Estatuto dos Funcionários, dada a sua clareza, não parece oferecer dúvidas, quanto à sua exata interpretação.

2. Estipula êsse artigo, como prazo máximo de licença, o período de vinte e quatro meses consecutivos, em se tratando de dispositivo incluído nas "Disposições Gerais" do Capítulo — Das licenças — aplica-se a todos os casos de licença, desde que não colida com os preceitos legais que regulem especificamente cada uma das modalidades de licença.

3. Assim, o disposto no art. 158 não se aplica aos casos de licença a que aludem os arts. 173 e 180, porque estas são concedidas por prazo indeterminado, condicionadas, tão somente, à duração do motivo que fundamentou a sua concessão.

4. Nos demais casos, tem inteiro cabimento a aplicação do disposto no art. 158 precitado.

Com êstes esclarecimentos, restituo o processo à D.P. do D.C.T.

D.P., em 5 de dezembro de 1946. — José Machado de Faria, Diretor de Divisão.

## NOMEAÇÃO

— *Agente fiscal do impôsto do consumo — Preferência a candidatos classificados em concurso, que já exerçam funções fiscalizadoras.*

— *De acordo com o D.L. n.º 9.750, de 5-9-46, que revogou os §§ 2.º e 3.º do artigo 139 do Regulamento aprovado pelo D.L. n.º 739, de 24-9-38 e o art. 203 do D.L. n.º 7.404, de 22-3-45, já não mais se justifica a preferência em aprêço.*

— *Exp. de mot. n.º 1.267, de 8-11-46.*

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Fiscal aduaneiro, classe E, do Quadro Permanente do Ministério da Fazenda, habilitado em concurso para a carreira de Agente Fiscal do Impôsto de Consumo, solicita, no processo incluso, preferência para nomeação.

2. Esclarece o Ministério interessado, em sua Exposição de Motivos n.º 1.544-46, anexa, que o pedido contra amparo no § 3.º do artigo 139 do Decreto-lei número 739, de 24 de setembro de 1938, *verbis*:

"Os agentes fiscais do impôsto de consumo são de nomeação e demissão do Presidente da República.

.....

Terão preferência para nomeação os candidatos classificados em concurso, que já exerçam funções fiscalizadoras, bem como os que já houverem exercido o cargo de agente fiscal interino ou tiverem mais de cinco anos de serviço efetivo em repartição fazendária."

3. Esclarece, outrossim, o mesmo Ministério que, de conformidade com o parecer n.º 3.327-45 do D.A.S.P., o requerente satisfaz à condição primordial da qual corre a preferência para nomeação: o exercício de função fiscalizadora.

4. Examinando o assunto, verificou êste Departamento que o Decreto-lei n.º 9.750, de 5-9-46, publicado no *Diário Oficial* de 6 do mesmo mês, revogou os §§ 2.º e 3.º do artigo 139 (Capítulo XI) do Regulamento aprovado pelo referido Decreto-lei n.º 739 e o artigo 203 do Decreto-lei n.º 7.404 de 22-3-45, dispositivos estes referentes à preferência para nomeação ao cargo de que se trata.

5. Nestas condições, está prejudicado o pedido, que se fundamenta em dispositivos legais já revogados.

6. À vista do exposto, êste Departamento tem a honra de restituir o processo a V. Excia., opinando pelo encaminhamento do mesmo ao Ministério da Fazenda, para arquivamento.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos do meu mais profundo respeito.

*Despacho:* Ao Ministério da Fazenda, de ordem do Sr. Presidente, em face do parecer do DASP. Em 11-11-46. — Joaquim Henrique Coutinho. â

## PENSÃO

— *Omissão de desconto na fó尔ha de pagamento de segurado do I.P.A.S.E.*

— *A falta involuntária de contribuição, por parte do servidor público, para fins de previdência e assistência social, não prejudica os seus direitos nem os de seus herdeiros para efeito de percepção integral dos respectivos benefícios.*

— *Exp. de Mot.* — n.º 1.093, de 8-10-46

— *D.O.* de 22-10-46.

N.º 1.093 — Em 8 de outubro de 1946 — Excelentíssimo Senhor Presidente da República — J. das N., viúva de G. J. dos S., aposentado no cargo da classe D da carreira de Servente do Quadro Suplementar do Ministério da Guerra, no anexo processo que V. Excelência submeteu ao estudo dêste Departamento, solicita providências quanto ao pagamento de pensão e pecúlio a que se julga com direito.

2. Inicialmente, cumpre notar que, em maio de 1943, a interessada dirigiu, ao então Presidente da República, a carta de fls. 5 e 6, solicitando a concessão de uma pensão especial.

3. Encaminhando o pedido ao Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (I.P.A.S.E.), por intermédio do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, aquêle órgão informou (fls. 7):

a) que o marido da missivista estava inscrito para os seguintes pecúlios:

I — inicial de Cr\$ 10.000,00 cancelado a seu pedido, pelo processo n.º 6.565-28;

II — inicial de Cr\$ 5.000,00 feito em junho de 1940, com início em julho de 1934;

III — de aumento de Cr\$ 5.000,00, também em junho de 1940, com início, porém, em janeiro de 1937;

b) que, embora não tenha havido descontos para os benefícios de família, estava o falecido enquadrado no regime do Decreto-lei n.º 3.347, de 1941, de vez que foi aposentado posteriormente; e

c) que, entretanto, não consta pedido de habilitação por parte da interessada.

4. Nessa sentido, a Secretaria da Presidência da República respondeu à missivista (fls. 11).

5. Novamente a interessada se dirigiu ao Senhor Presidente da República, expondo (fls. 14 e 15):

a) que, à vista da resposta à carta anterior, tomou as providências necessárias à percepção dos benefícios nela mencionados;

b) que, no entanto, ao fazê-lo, com sacrifício monetário, foi surpreendida com o lacônico despacho mandando arquivar o processo, por não caber pagamento de pecúlio de espécie alguma;

c) que, mais tarde, soube que o motivo determinante daquele ato fôr a ausência de descontos nos vencimentos do seu espôs;

d) que, todavia, o I.P.A.S.E. solicitou ao Senhor Diretor do Hospital Central do Exército (H.C.E.) fôssem averbados prêmios mensais obrigatórios na fó尔ha de pagamento de G. J. dos S.;

e) que, assim, a iniciativa de tais descontos devia ser tomada pela repartição pagadora;

f) que, diante do exposto, roga sejam tomadas as providências devidas, no sentido de se efetuar o pagamento dos pecúlios a que se julga com direito.

6. Tendo sido o citado processo encaminhado ao Ministério da Guerra, a sua Secretaria Geral (fls. 17-17 verso) solicitou ao H.C.E. informasse quanto às contribuições durante o tempo em que o referido ex-funcionário serviu nesse Hospital, bem como se chegou a contribuir para fins de benefícios de família instituídos pelo citado Decreto-lei n.º 3.347-41.

7. Em resposta, informou o mencionado Hospital (fls. 19) que o mesmo sofreu descontos, em favor do I.P.A.S.E., nos períodos de agosto a dezembro de 1927 e julho a dezembro de 1940, data em que foram suspensos os descontos, em virtude de solicitação feita por aquele Instituto, acentuando, ainda, (fls. 20) que no período intercalado não foram efetuados descontos, à vista do cancelamento concedido, conforme processo n.º 6.565-28, do mesmo Instituto.

8. Chamado a opinar a respeito, esclareceu o Estabelecimento de Fundos da 1.ª Região Militar (fls. 22):

a) que, durante o período de agosto a dezembro de 1941, não sofreu o referido funcionário o desconto a favor do I.P.A.S.E., da cota de 5%, a que se refere o Decreto-lei n.º 3.347-41, por não constar esse desconto da guia expedida pelo H.C.E.;

b) que, todavia, essa comissão não prejudica

“o direito dos herdeiros à pensão de que trata o referido Decreto-lei, por isso que o desconto era de caráter obrigatório, não podendo a ele furtar-se o funcionário, sob pretexto algum”.

9. Restituído o processo pela Exposição de Motivos n.º 102, de 11 de dezembro de 1944, do Ministério da Guerra (fls. 2), o Senhor Presidente da República então houve por bem encaminhá-lo a este Departamento, a fim de ser o assunto devidamente apreciado.

10. Este Departamento solicitou a audiência do I.P.A.S.E. que expôs (fls. 25 a 27):

a) que estava sendo providenciado o expediente necessário ao pagamento do valor saldado dos aludidos pecúlios (alínea a do item 3), de acordo com o disposto no art. 16, alínea b, do Decreto-lei n.º 3.347-41, visto a interrupção dos descontos ter-se verificado posteriormente ao mês de março de 1938;

b) que, tendo em vista despacho proferido em processo antecedente e similar, foi também aplicado ao presente caso o disposto nas instruções n.º 44-43 e 48-44, para o efeito de se conceder aos respectivos beneficiários o mínimo individual de Cr\$ 50,00 e familiar de Cr\$ 150,00;

c) que, nessas condições, já foi iniciado o pagamento, à viúva, de pensão mensal vitalícia e, ao filho menor, da pensão temporária;

d) que, quanto aos benefícios de família, embora em seu regime o de cujos estivesse enquadrado, porque aposentado após a vigência do Decreto-lei n.º 3.347-41, ci-

tado não tem a peticionária direito aos mesmos, por não ter havido nenhum desconto para esse fim.

e) que a omissão dos descontos, ao contrário do que afirma o Estabelecimento de Fundos da 1.ª Região Militar (alínea b do item 8), prejudica inteiramente o direito dos herdeiros à pensão, de vez que, na hipótese de não ter sido feito o desconto obrigatório pela repartição competente, deveria o segurado pagar a importância devida diretamente ao I.P.A.S.E., dentro do mês seguinte àquele no qual o desconto devia ser efetuado, sob pena de sofrer o beneficiário a redução correspondente; e

f) que, portanto, labora em equívoco a informação prestada pelo referido Estabelecimento, porquanto a lei dispõe que não havendo contribuição não haverá benefícios.

11. Examinando o assunto, verificou este Departamento:

a) que, obedecendo ao mais elementar princípio de um plano de assistência e previdência social, sempre se cuidou de proporcionar auxílio financeiro à família do servidor falecido;

b) que, como escreve judiciosamente Themistocles Brandão Cavalcanti:

“a proteção do funcionário pelo Estado, ainda se estende além de sua pessoa. Atinge à sua família mesmo depois de sua morte, isto é, aquelas pessoas a quem ele devia alimentar e a cuja manutenção provia (Tratado de Direito Administrativo, 1942, volume III, página 355);

c) que, todos os tratadistas da matéria estão acordes neste ponto de vista, e dentre êles destacamos, ainda o valioso testemunho de José Matos de Vasconcelos, que doutrina:

“a idéia manter que presidiu o instituto das pensões foi, por certo, amparar a família do servidor do Estado, de um momento para outro privada de seu esteio, de seu chefe e principal responsável, de modo a minorar e resolver, até certo ponto, as privações materiais que semelhante falta, fatalmente vem acarretar”. (Direito Administrativo, 1937, volume II, página 547);

d) que, de acordo com o antigo regime de previdência, a inscrição era de iniciativa do funcionário recém-empossado, só cabendo responsabilidade ao então Instituto Nacional de Previdência a partir da data do registro da respectiva inscrição (artigo 15 e 16 do Decreto número 24.563, de 3 de julho de 1934);

e) que, não tendo sido satisfeita essa exigência, o funcionário, poderia ser inscrito *ex-officio*;

f) que, todavia, muitos foram os casos em que os servidores deixaram de contribuir quase sistematizando, por assim dizer, a prática nociva das inscrições *post-mortem*;

g) que o aparente desconhecimento das contingências proporcionadas pela previdência social, levou o Governo a instituir a inscrição obrigatória com o fim de satisfazer

ao encargo moral que tem o Estado de amparar a família de seus servidores;

h) que, assim, o Decreto-lei n.º 3.347, de 12 de junho de 1941, instituiu o regime de benefícios de família dos segurados do Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado, *compreendendo pensões mensais e pecúlios*;

i) que, consoante a alínea a do art. 2.º do referido diploma legal, para efeito desse regime, são obrigatoriamente segurados;

os funcionários públicos civis e os extranumerários da União, .....

j) que o artigo 7.º do mesmo decreto-lei estatui expressamente:

*"Para atender aos benefícios de família, ficam os segurados sujeitos a uma contribuição mensal de 5% sobre o salário-base, satisfeita mediante desconto na respectiva fórmula de pagamento..."* (o grifo não é do original);

l) que, consolidando esse critério, o art. 10 preceitua:

*"o desconto obrigatório da contribuição, a que se refere o artigo 7.º, será feito automaticamente, na retribuição de todos os segurados incluídos em fórmula de pagamento..."*;

m) que, assim, o fato de não ter o ex-funcionário sofrido os citados descontos, não exclui quando falecer os herdeiros dos benefícios concedidos pelo Decreto-lei número 3.347-41, como julga o I.P.A.S.E. (item 12 do parecer de fls. 26), testificando seu próprio parecer anterior (alínea b do item 3);

n) que a culpa da omissão feita não cabe ao servidor e, muito menos, aos seus herdeiros, porquanto o artigo 11 do mencionado diploma legal preceitua claramente, que a inobservância dos dispositivos reguladores da inscrição e dos descontos importará em falta grave para os chefes dos serviços de pessoal ou para os encarregados do pagamento, o que deve ser apurado mediante representação do I.P.A.S.E., a fim de se saber a quem cabe a responsabilidade;

o) que o processo não esclarece ter havido tal representação e, consequentemente, a apuração de responsabilidade a que se refere o mencionado art. 11;

p) que, à falta de dispositivo legal expresso, não é aconselhável firmar entendimento cerceando direitos explícitos;

q) que esse é o ponto de vista defendido pelo próprio I.P.A.S.E., quando, em se referindo ao mesmo assunto, considerou que "a lei é suscetível de algumas alterações para melhor" (Relatório do exercício de 1944, página 44);

r) que, não obstante, o § 2.º do artigo 7.º, prescreve *verbis*:

*"Na hipótese de não ser feito, pela repartição competente, em um ou mais meses, o desconto obrigatório de que trata este artigo, deverá o segurado*

*pagar a importância devida diretamente ao I.P.A.S.E., dentro do mês seguinte àquele em que o desconto deveria ser efetuado, sob pena de sofrer o beneficiário a redução correspondente..."* (os grifos não são do original);

s) que, se a lei estabelece obrigatoriedade do desconto, atribui responsabilidade àqueles que deixarem de efetuá-lo e prevê punição para os mesmos, é evidente que não deverá haver a interferência do servidor, nem tão pouco sofrer o beneficiário a pena de redução no salário-base, conforme determina o § 2.º do art. 79, acima transcrita;

t) que semelhante dispositivo legal, como exemplifica o processo ora em estudo, pode dar margem a interpretações que resultem em prejuízo para os herdeiros do servidor aos quais nenhuma culpa se pode atribuir, porquanto a própria lei determina expressamente quais são os responsáveis;

u) que, portanto, sómente se afigura provável uma hipótese em que o servidor poderá deixar de efetuar o desconto em aprêço: é a de achar-se legalmente afastado do cargo ou função, sem perceber o respectivo vencimento ou salário dos cofres públicos; e

v) que, finalmente, a petiçãoária e demais herdeiros têm direito à percepção dos benefícios de família concedidos pelo Decreto-lei n.º 3.347-41, visto ter sido o funcionário em causa aposentado por decreto de 27 de junho de 1941, publicado no *Diário Oficial* de 30, e o referido diploma legal ter sido publicado no *Diário Oficial* de 19 dos citados mês e ano, com antecedência, portanto, de apenas 11 dias.

12. Nestas condições, e à vista de todo o exposto, ao restituir o anexo processo a V. Ex.ª, este Departamento tem a honra de opinar:

a) por que seja firmado entendimento de que a falta involuntária de contribuição, por parte do servidor público, para fins de previdência e assistência social, não prejudica os seus direitos nem os de seus herdeiros, para efeito de percepção integral dos respectivos benefícios;

b) por que sejam, em consequência disso, revistos os benefícios porventura outorgados aos herdeiros de G. J. dos S. e outros que estejam em situação idêntica, no sentido de serem os mesmos enquadrados nos concedidos pelo Decreto-lei n.º 3.347, de 12 de junho de 1941, não se considerando, para esse efeito, a falta de contribuição involuntariamente devida pelo servidor falecido;

c) por que seja examinada, pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a possibilidade de se revogar o § 2.º do art. 7.º, do referido decreto-lei, uma vez que não pode o mesmo ter aplicação, em virtude do caráter compulsório do desconto determinado na própria lei;

d) por que seja examinada, também, pelo mesmo órgão, a viabilidade de estabelecer-se o modo pelo qual deve ser efetuado o pagamento das contribuições dos servidores legalmente afastados, que deixarem de perceber pelos cofres públicos; e

e) por que seja o anexo processo encaminhado ao Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do

Estado, para as providências indicadas nas alíneas *a* e *b*, dêste item, devendo, em seguida, ser o mesmo processo transmitido ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a fim de serem consideradas as sugestões contidas nas alíneas *c* e *d*.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex.<sup>a</sup> os protestos do meu mais profundo respeito. — *Abilio M. Balthar*, Diretor Geral.

Despacho :

A falta involuntária da contribuição, por que não é responsável o servidor, não pode nem deve prejudicar os seus e os direitos dos herdeiros. Concedam-se à interessada, e com a máxima urgência, os benefícios que a lei lhe assegura. Encaminhe-se ao Ministério do Trabalho, para considerar com brevidade as conclusões do item 12.

Em 10-10-46. — E. DUTRA.

### POSSE

— Acesso à carreira principal, dos servidores beneficiados pelo D.L. n.<sup>o</sup> 145, de 29-12-37.

— O acesso à carreira principal, dos servidores beneficiados pelo D.L. n.<sup>o</sup> 145, de 29-12-37, não se processa mediante promoção, que só se pode efetuar dentro da carreira, mas, sim, por meio de nomeação, o que torna indispensável a posse.

— *Exp. de Mot. n.<sup>o</sup> 1.216, de 30-10-46.*

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

No anexo processo, que V. Ex.<sup>a</sup> submeteu à apreciação dêste Departamento, o Ministério da Viação e Obras Públicas encaminha uma proposta do Departamento dos Correios e Telégrafos (D.C.T.), no sentido de ser J. A. P., postalista-auxiliar, classe G, aposentado nos termos do item IV do art. 196 do Estatuto dos Funcionários, na classe H da carreira de Postalista.

2. O D.C.T., ao formular aquela proposta, esclareceu :

a) que J.A. P. possui mais de vinte anos de serviço público, sendo sua vida funcional exemplo nobilitante de amor ao trabalho;

b) que desempenhou comissões de certa relevância, dentre as quais a de examinador de concursos;

c) que se classificou em 2.<sup>o</sup> lugar, em 1934, no concurso para Oficial, realizado naquele Departamento, e, em 1939, obteve o 7.<sup>o</sup> lugar nas provas de habilitação estabelecidas pelo Decreto-lei n.<sup>o</sup> 145, de 29-12-37;

d) que, por decreto de 24-5-45, foi nomeado postalista, classe H;

e) que, porém, encontrando-se enfermo e licenciado, não pôde tomar posse desse cargo, do que resultou ser

tornada sem efeito a nomeação, por decreto de 27-8-45, de acordo, aliás, com o disposto no § 2.<sup>o</sup> do art. 29 do Estatuto dos Funcionários;

f) que é lamentável se veja aquêle servidor na contingência de aposentar-se, após tantos anos de bons serviços prestados na carreira de Postalista-auxiliar, sem haver alcançado a classe inicial da carreira de Postalista; e

g) que, assim, a matéria requer um exame excepcional, para o fim de ser o referido servidor aposentado na classe H.

3. Encaminhando o pedido, o Ministério da Viação e Obras Públicas informou :

a) que a posse dos beneficiados pelo Decreto-lei n.<sup>o</sup> 145, de 1937, nos cargos para que são nomeados, está sujeita à prévia satisfação dos requisitos enumerados pelo art. 13 do Estatuto dos Funcionários, dentre os quais se conta o de gozar *boa saúde*;

b) que o funcionário em questão, não satisfazendo a essa exigência, teve anulada, por falta de posse, a nomeação que o atingira;

c) que, entretanto, o D.A.S.P. salientou, em sua Exposição de Motivos n.<sup>o</sup> 445-46, que o ingresso dos servidores beneficiados pelo Decreto-lei n.<sup>o</sup> 145, citado, na carreira principal, “embora se faça mediante nomeação, nada mais é do que uma promoção, uma vez que visa a continuidade da vida funcional daquêles que, *ex-vi* da Lei n.<sup>o</sup> 284, de 28 de outubro de 1936, viram fracionada sua carreira”;

d) que para promoção é dispensada a posse e, consequentemente, a satisfação dos requisitos de que trata o art. 13 do Estatuto dos Funcionários;

e) que, por isso, a nomeação dos servidores a que aludem as alíneas *a* e *c*, correspondendo de fato à promoção que lhes foi retirada pela Lei do Reajustamento, bem poderia processar-se independentemente da exigência de gozarem elas *boa saúde*; e

f) que, assim entendendo V. Ex.<sup>a</sup>, poderia ser proposta a aposentadoria de J. A. P no cargo de que não pôde tomar posse, por se encontrar tuberculoso e licenciado para tratamento de sua saúde.

4. Este Departamento, examinando o assunto, verificou que o acesso, à carreira principal, dos servidores beneficiados pelo Decreto-lei n.<sup>o</sup> 145-37, se assemelha, de certo modo à promoção.

5. O que se verifica, porém, de fato, é uma nomeação.

6. Aliás, na Exposição de Motivos n.<sup>o</sup> 445-46, a que se refere o Ministério da Viação e Obras Públicas, êste Departamento acentuou :

“... como a promoção do funcionário público só se pode efetuar dentro da carreira a que ele pertence, o ingresso de ocupante de carreira-auxiliar na carreira principal se processa mediante nomeação”.

7. Em vista disso, a posse é indispensável, devendo a autoridade competente “verificar, sob pena de ser res-

ponsabilizada, se foram satisfeitas as condições estabelecidas, em lei ou regulamento, para a investidura no cargo ou na função". Entre essas condições, figura a de que deve o cidadão gozar de boa saúde (art. 13 do Estatuto dos Funcionários").

8. Este Departamento reconhece que a proposta do D.C.T. merece toda simpatia e foi inspirada em sentimento de profunda solidariedade humana. Não obstante isso, fôrça é convir que a mesma carece de amparo legal, ou melhor colide com dispositivos legais vigentes, uma vez que o funcionário sómente poderá ser aposentado em cargo que estiver exercendo.

9. A única solução, que poderia assegurar a J. A. P. a aposentadoria num cargo que não chegou a ocupar, seria a expedição de lei, desde que assim o entendesse o Congresso Nacional.

10. Nestas condições, ao submeter o assunto a decisão de V. Ex.<sup>a</sup>, este Departamento opina pelo indeferimento da proposta em estudo, podendo ser o processo encaminhado, posteriormente, ao Ministério da Viação e Obras Públicas, para os devidos fins.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex.<sup>a</sup> os protestos do meu mais profundo repreito.

Abílio Mindelô Balthar, Diretor Geral.

Despacho: — Indeferido, por falta de amparo legal.  
— Em 9-11-46.

## PROMOÇÃO

— *Classificação de funcionário para efeito de promoção.*

— *Interpretação de dispositivos legais que regulam o desempate nas classificações por antiguidade.*

— *Sómente as classificações e as listas tríplices referentes ao segundo quadrimestre de 1943 foram excluídas da regência do Decreto-lei n.º 5.938, de 28-10-43.*

— *Processo n.º 2.325-46 — Parecer da D. P. em 1-10-46; D.O. de 29-10-46.*

Processo n.º 2.325-46 — O Departamento de Administração do Ministério da Viação e Obras Públicas (D.A. do M.V.O.P.), em face do parecer de 9-7-46 emitido pelo D.A.S.P. sobre o recurso de M. F. e outros, solicita o reexame do assunto.

"Para o fim de ficar estabelecido se as classificações dos funcionários, por ordem de antiguidade, devem flutuar com as alterações da legislação relativa ao assunto".

2. Não se conformando com a solução dada a seu caso pela Divisão do Pessoal (D.P.V.) do citado Ministério, recorreram os interessados ao respectivo Ministro do

ato do Diretor da D.P.V. denegatório do seu pedido de reconsideração, no sentido de ser revista a classificação por ordem de antiguidade, organizada e mantida por aquela Divisão.

3. Cumpre acentuar, desde já, que o D.A. do M.V.O.P., reconhecendo competência na D.P. do D.A. S.P. "para orientar a administração de pessoal da União "propôs a reforma do despacho proferido, anteriormente, pelo Sr. Ministro, no sentido de se ouvir o Sr. Consultor-Geral da República, para que o caso fosse estudado na D.P. do D.A.S.P., justificando a providência com o seguinte parecer :

"Sou pela audiência do D.A.S.P., cuja Divisão do Pessoal tem atribuições para orientar a administração do pessoal da União"

Uma vez que não se julga o processo inteiramente esclarecido, porque órgãos de pessoal de outros Ministérios estariam agindo de modo diverso, será o caso de se reformar o despacho de fls...., para audiência daquêle Departamento que poderá expedir aos vários órgãos de pessoal a orientação uniforme".

4. Em atenção ao despacho proferido por S. Ex.<sup>a</sup>, foi o assunto objeto de acurado estudo no D.A.S.P.

5. Deveria, portanto, o processo ser submetido à apreciação do Senhor Ministro juntamente com o parecer solicitado, para despacho final; de modo contrário, entretanto, procedeu o referido D.A. ao solicitar novo exame do assunto, sob o fundamento de que a orientação expedida com o parecer "torna flutuante a posição do funcionário na lista de antiguidade de sua classe".

6. É de notar que, de início, a única dúvida estava adstrita ao disposto no art. 3.º do Decreto-lei 5.938, de 28 de outubro de 1943, disposição de lei que não chegou a subsistir, pois sómente fêz referência às promoções do segundo quadrimestre de 1943, já realizado quando entrou em vigor o referido Decreto-lei, o que, aliás, foi devidamente esclarecido na alínea c do item 2 e alíneas b, c, d, e, f e h do item 5 do parecer de fls. Não obstante, convém esclarecer, ainda, que se trata de um pequeno lapso em virtude de ter sido a lei, elaborada com antecedências, expedida posteriormente por achar a administração que a data comemorativa do dia do servidor público era mais apropriada, esquecendo-se, entretanto, de eliminar o artigo 3.º que não podia ter mais aplicação.

7. Quanto às flutuações, a que elude o D.A. do M.V.O.P., a elas estão sujeitas, sem dúvida, as classificações dos funcionários, não sómente pelo advento de novas leis regulando a sua organização, como, ainda, pela ocorrência de fatos como falecimento, promoção, exoneração, demissão, reintegração, licenças e afastamentos de que pode decorrer alteração na mesma classificação, o que, aliás, também, ficou esclarecido na alínea "e" do item 5 do mesmo parecer.

8. Para tanto, o artigo 39 do Regulamento de Promoções (Decreto n.º 2.290 de 28-1-39) e referido na alínea "e" do item 5 do parecer de fls., estabelece a exigência de manterem os órgãos de pessoal "rigorosamente atualizados os registros referentes à apuração da antiguidade".

dade" dos funcionários para serem publicadas no Boletim do Pessoal na primeira metade dos meses de fevereiro, junho e outubro, sempre que houver vagas originárias ou decorrentes, em cada classe, a serem preenchidas por promoção por antiguidade (§ 1.º).

9. Com este parecer, a D.P. propõe que o processo seja restituído ao M.V.O.P., para os devidos fins.

D.P. em 1 de outubro de 1946. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão.

Peço audiência do Dr. Consultor Jurídico.

Em 10-10-46. — *Abílio Mindelio Balthar*, Diretor Geral.

Processo n.º 2.325-46 — A Divisão do Pessoal, no parecer emitido em 9-7-46, deu aos dispositivos legais que regulam o desempate nas classificações por antiguidade, para efeito de promoção, a interpretação que me parece acertada.

2. Em verdade, sómente as *classificações* e as *listas tríplices* referentes ao *segundo quadrimestre* de 1943, foram excluídas da regência do Decreto-lei n.º 5.938, de 28-10-43. As classificações posteriores, inclusive as relativas ao *terceiro quadrimestre*, processada na vigência da lei nova com ela deviam conformar-se. Assim, a fórmula do desempate já derrogada não poderia prevalecer sobre a que o legislador entendeu ser a mais justa e conveniente ao interesse do serviço.

3. Na vigência da Constituição de 1937, o legislador ordinário não estava adstrito ao princípio da irretroatividade. A lei poderia determinar até a revisão das classificações pretéritas desde que tal procedimento fosse reclamado pelos maus resultados conseqüentes à aplicação dos critérios anteriormente vigorantes. Mas não o fez. Limitou os efeitos da lei antiga restringiu expressamente o seu alcance, ao segundo quadrimestre. Daí por diante, evidentemente, o novo critério passou a reinar, soberanamente, o assunto.

4. "A lei em vigor terá efeito imediato e geral". Este preceito doutrinário traduzido em texto legislativo o art. 6.º da Lei de Introdução do Código Civil (Decreto-lei n.º 4.657 de 4-9-42), então em plena vigência — impunha a aplicação aos casos de empate verificados após a publicação do Decreto-lei n.º 5.938, os critérios por este estabelecidos para o desempate.

5. No caso em exame, como acentuou a Divisão do Pessoal, novas classificações se impunham a fim de que alguns funcionários não continuassem a auferir privilégios decorrentes de um critério caduco em prejuízo de outros a cuja situação de inferioridade a lei nova quis dar remédio imediato.

6. O argumento de que as classificações ficam sujeitas à flutuações periódicas não tem base jurídica. Cabe ao legislador avaliar da repercussão e dos efeitos dos textos que edita. No uso desta prerrogativa é que certamente subtraiu da vigência do Decreto-lei n.º 5.938, as classificações do segundo quadrimestre como poderia fazê-lo também em relação ao *terceiro*. Ao intérprete, porém, o que

cumpre é aplicar a lei, e não julgá-las ou negar-lhe atuação quando lhe pareça menos justa.

7. Opino, pois, pela aprovação dos pareceres da D.P., emitidos em 9 de setembro e em 1 do corrente mês.

Rio de Janeiro, em 24 de outubro de 1946, — *Carlos Medeiros Silva*, Consultor Jurídico.

De acordo com os pareceres. Restitua-se o processo ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

Em 24-10-46. — *Abílio Mindelio Balthar*, Diretor Geral.

## PROMOÇÃO

— *Funcionários promovidos na vigência dos Decretos-leis ns. 8.328 e 8.397, de 10 e 18-12-45, que não contavam o interstício legal.*

— *O fato de terem sido restabelecidas pelo D.L. n.º 9.094, de 26-2-46, as disposições da legislação anterior, relativas ao interstício para promoção dos funcionários públicos civis da União, em nada poderá alterar as promoções efetuadas na vigência dos decretos-leis revogados.*

— *Processo n.º 8.941-46 — Parecer da D.P., em 11-11-46 — D.O. 13-11-46.*

Processo n.º 8.941-46 — Consulta o Senhor Secretário-geral do Ministério da Guerra se a classificação por antiguidade, dos funcionários promovidos na vigência dos Decretos-leis números 8.328 e 8.397 de 10 e 18 de dezembro de 1945, que não contavam o interstício completo, deve ser procedida nos termos do artigo 1.º do Decreto-lei n.º 5.938, de 28 de outubro de 1943.

2. Examinando o assunto, esta D.P. verificou e é de parecer :

a) que, com a expedição dos Decretos-leis 8.328 e 8.372, respectivamente de 10 e 14 de dezembro de 1945, e o de n.º 8.397, de 18 de dezembro de 1945, alterado pelo de n.º 8.514, de 31 de dezembro de 1945, os funcionários civis da União, que não tivessem o interstício de 730 dias de efetivo exercício na classe, poderiam ser promovidos, se na mesma classe nenhum outro houvesse completado;

b) que, com fundamento nos citados diplomas legais, foram feitas inúmeras promoções em quase todas as carreiras de vários Ministérios, no 3.º quadrimestre de 1945;

c) que êsses decretos-leis foram revogados pelo de n.º 9.094 de 26 de março de 1946;

d) que, porém, a revogação dos citados diplomas legais, não teve efeito retroativo e, assim, foram legais as promoções feitas na vigência dos mesmos decretos-leis;

e) que, porém, ainda que não houvessem sido revogados aqueles decretos-leis, para o efeito do desempate de antiguidade e merecimento, para a promoção, estaria em vigor o art. 1.º do Decreto-lei n.º 5.938, *in verbis*:

"Na classificação por antiguidade, quando ocorrer empate, terá preferência o funcionário que tiver mais tempo de serviço no ministério; em caso de novo empate o que tiver mais tempo de serviço público federal; havendo ainda empate, sucessivamente, o funcionário com prole, o casado e o mais idoso;

f) que sobre o assunto dispõem de igual modo o artigo 53 do E.F. e o artigo 16 do Regulamento de Promoções (D.L. 2.290, de 18 de janeiro de 1938);

g) que, deverão, ainda, ser observadas, quanto ao tempo computável para efeito do desempate, as normas baixadas pelo ofício circular número 2.840, de 11 de outubro de 1946, do D.A.S.P. (D.O. 17-10-46);

h) que, para efeito de promoção o funcionário promovido começará a contar antiguidade na nova classe a partir da data da publicação no *Diário Oficial* do respectivo decreto de promoção;

i) que, a esse respeito, dispõem o art. 51 do E.F., e o art. 12 do Regulamento de Promoções, citados, respectivamente:

"a antiguidade de classe será determinada pelo tempo de efetivo exercício do funcionário na classe a que pertence".

"a antiguidade será determinada pelo tempo líquido de efetivo exercício do funcionário na classe a que pertencer".

j) que, assim, o fato de terem sido restabelecidas pelo D.L. 9.094, citado, as disposições da legislação anterior, relativas ao interstício para promoção dos funcionários públicos civis da União, em nada poderá alterar as promoções efetuadas na vigência dos decretos-leis revogados;

l) que, dessa forma, ainda que não houvessem sido revogados os decretos-leis que permitiam a promoção sem interstício, deveriam ser aplicados em todos os casos de promoção, para o desempate, os dispositivos citados nos itens e, f, g, h e i;

3. Com este parecer, esta D.P. opina por que seja o processo restituído ao Senhor Secretário-Geral do Ministério da Guerra.

D.P. em 11 de novembro de 1946. — José Machado de Faria, Diretor de Divisão.

Proceda-se de acordo com o sugerido.

Em 11 de novembro de 1946. — Abílio M. Balthar, Diretor Geral.

## PROVENTO-PENSÃO

— Conceituação.

— O provento é continuidade do vencimento pago ao ex-titular do cargo ou emprego; a pensão subentende beneficiário diferente, qual seja a família do funcionário ou do empregado. Aquéle é consequente a um período, mais ou menos longo, de serviços prestados; esta possui características de seguro social. O primeiro conserva a essência do vencimento ou salário, que sob forma diversa de percepção se apresenta; a segunda tem caráter próprio, plasmado através de contribuições compulsórias. O provento, salvas as exceções, está em função do tempo de serviço; a pensão decorre, via de regra, do desconto obrigatório duma taxa percentual sobre o vencimento ou salário.

Exp. de Mot. n.º 1.240, de 7-11-46 —  
D.O. de 19-12-46.

Exmo. Sr. Presidente da República — R.L. requereu, no anexo processo, seja reconhecido o seu direito de acumular proventor de aposentadoria pagos pelos cofres públicos e por instituições de previdência social.

2. O requerente foi aposentado por Decreto de 24 de julho de 1943, no cargo de Revisor do *Diário Oficial*, e recebe proventos de aposentadoria pela Caixa de Aposentadoria e Pensões de Serviços Telefônicos do Distrito Federal, na qualidade de ex-empregado da Companhia Telefônica Brasileira (Light).

3. Trata-se, em última análise, de fixar a possibilidade ou impossibilidade legal de acumulação de proventos de aposentadoria.

4. Lei orgânica, reguladora das acumulações remuneradas, o Decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro de 1937, vedou, em seu art. 4.º

"a acumulação de proventos de aposentadoria".

5. Esclarecendo dúvidas surgidas sobre a interpretação rígida desse dispositivo, o Decreto-lei n.º 819, de 27 de outubro de 1938 declarava

"lícita a acumulação dos benefícios das Caixas e instituições de Previdência Social com as aposentadorias e pensões concedidas pela União, Estados e Municípios" (art. 6.º).

o que foi confirmado pelo Decreto-lei n.º 910, de 30 de novembro do mesmo ano.

6. O Decreto-lei n.º 1.922, de 28 de dezembro de 1939, em seu artigo único, vedou

"a acumulação de proventos de aposentadorias, em cargo federal, estadual ou municipal, com os de igual

natureza das Caixas de Aposentadoria e Pensões ou Institutos congêneres, revogadas as disposições em contrário".

7. Era êste, portanto, o princípio vigente, quando surgiu o Decreto-lei n.º 2.004, de 7 de fevereiro de 1940, que, em seu art. 11, autorizava a acumulação

"dos benefícios concedidos pelas instituições de previdência social com o de aposentadoria ou pensão pago pela União, Estados e Municípios",

permisão essa revogada vinte dias depois pela Decreto-lei n.º 2.043.

8. Posteriormente, o Decreto-lei n.º 5.643, de 5 de julho de 1943, regulava a matéria disposta em seu art. 1º:

"Fica proibido a percepção acumulada de proventos de mais de uma aposentadoria, pagos pelos cofres públicos federais, estaduais e municipais, Caixas ou Instituições de Aposentadoria e Pensões ou outras entidades autárquicas".

9. Impunha-se, dêsse modo, a opção por um dos respectivos proventos, e foi exatamente o que ocorreu com o interessado, R.L. A opção resultou, pois da proibição legal imposta de se não acumularem proventos de aposentadoria.

10. E tanto êsse era o procedimento a adotar no caso que o Decreto-lei n.º 8.821, de 24 de janeiro de 1946, invocado pelo interessado, estabeleceu em seu art. 4º:

"Ficam mantidas as opções já realizadas, nos termos da legislação anterior ao presente decreto-lei".

11. Mesmo aceita a possibilidade de acumulação de proventos de aposentadoria, o interessado não poderia ser beneficiado pela autorização contida no art. 11, do Decreto-lei n.º 2.004, tendo em vista a restrição do art. 4º do Decreto-lei n.º 8.821-46, transcrita no item 10.

12. No caso em apreço, trata-se de proventos de duas aposentadorias e não de provento e pensão, que são coisas distintas. Indicadas, embora, no Decreto n.º 20.465, de 1931, sob a denominação genérica de "benefícios", a aposentadoria ou provento e a pensão oferecem pontos diferenciais.

13. Assim, o provento é continuidade do vencimento pago ao ex-titular do cargo ou emprego; a pensão subentende beneficiário diferente, qual seja a família do funcionário ou do empregado. Aquêle é consequente a um período, mais ou menos longo, de serviços prestados; esta possui características de seguro social. O primeiro conserva a essência do vencimento ou salário, que sob forma diversa de percepção se apresenta; a segunda tem caráter próprio, plasmado através de contribuições compulsórias. O provento, salvas as exceções, está em função do tempo de serviço; a pensão decorre, via de regra, do desconto obrigatório duma taxa percentual sobre o vencimento ou salário.

14. Nesse sentido, aliás, argumentou também o Assessor Jurídico dêste Departamento, no parecer de fls. 94 a 97 do processo.

15. Nestas condições, êste Departamento tem a honra de submeter o assunto à elevada apreciação de V. Excia. e de opinar no sentido de que o pedido do interessado não encontra amparo na lei.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Abílio M. Randélo Balthar, Diretor Geral.*

Indeferido.

## REQUISIÇÃO

— *Situação do funcionário ocupante de função gratificada requisitado para servir no Tribunal Regional Eleitoral do D. Federal.*

— *Não deve o funcionário requisitado ficar, de qualquer modo, dependendo da repartição em que estiver lotado, mas sim, subordinado, únicamente, à autoridade que o requisitou.*

— *Tratando-se de ocupante de função gratificada, deverá êle, por êsse motivo, ser dispensado e, em seguida, designado outro servidor para a função.*

*Proc. n.º 21.164-45 — Parecer da D.P. em 6-12-46 — D.O. de 11-12-46.*

Processo n.º 21.164-45 — É objeto da presente consulta a situação em que se encontra F.Q., oficial administrativo, classe I, do Q.P. do Ministério da Justiça, ocupante da função gratificada de Chefe da Seção Econômica e Financeira da Divisão de Material do Departamento de Administração daquele Ministério.

2. A referida funcionária foi requisitada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, em 12-6-45, para, sem prejuízo de suas funções naquele Ministério, servir junto ao mesmo Tribunal.

3. A 18-6-45 foi autorizada pelo respectivo Ministro de Estado a requisição, tendo sido a funcionária apresentada àquele Tribunal em 24-6-45.

4. Atendendo a anterior solicitação desta D.P., o referido Tribunal informou haver aquela funcionária prestado seus serviços fora das horas do expediente normal do Ministério, isto é, "pela manhã e muitas vezes à noite", razão por que lhe foi atribuída remuneração nos termos do Regimento Interno dos Tribunais Regionais Eleitorais.

5. A consulta visa, sobretudo, esclarecer se a funcionária em causa, face ao Decreto-lei n.º 24, de 29-11-37 e ao art. 209 do E.F., se acha ou não incursa em acumulação vedada de cargos ou funções.

6. Examinando o assunto, verificou a D.P.:

a) que o Decreto-lei n.º 24, de 29-11-37, dispõe, *verbis*:

"Art. 1º É vedada a acumulação de funções ou cargos públicos remunerados da União, dos Estados

ou Municípios, bem como de uma e outra dessas entidades, qualquer que seja a forma de remuneração.

A proibição do art. 159 da Constituição estende-se aos empregados das Caixas Econômicas, do Banco do Brasil, Lóide Brasileiro, Instituto Nacional de Previdência e institutos e caixas de aposentadorias e pensões".

"Art. 5º Não se comprehende na proibição dos artigos precedentes o recebimento de ajudas de custo, diárias, representação, gratificações por serviços extraordinários e gratificações de função legais ou regulamentares".

b) que por sua vez o E.F. dispõe, *verbis*:

"Art. 209. É vedada a acumulação remunerada. Esta proibição refere-se à acumulação de funções ou cargos bem como à de cargos e funções".

"Art. 210. É vedado o exercício gratuito de função ou cargo remunerado".

"Art. 211. A proibição do artigo anterior estende-se:

I — À acumulação de funções ou cargos da União com os dos Estados ou Municípios, bem assim das entidades que exercem função delegada do poder público, ou por êste mantidas ou administradas, ou cuja manutenção esteja a seu cargo;

II — À disponibilidade e à aposentadoria, bem como ao recebimento de proventos de disponibilidade ou aposentadoria com os de cargo ou função.

c) que a denominação de cargo se refere ao lugar para que é nomeado o funcionário, enquanto que a de função se refere ao lugar para que é admitido o extranumerário;

d) que, assim, se distingue cargo de função, que, mesmo agora, não podem ser exercidos cumulativamente, uma vez que o art. 185 da Constituição só permite a acumulação "de dois cargos de magistério ou a de um dêles com outro técnico ou científico" (grifei):

e) que, portanto, a acumulação de que tratam as disposições transcritas nas alíneas a e b, nada tem a ver com a gratificação de função e a gratificação a que se refere o art. 138 do Decreto-lei n.º 7.586, de 28-5-45, cujo limite máximo foi fixado na alínea e do art. 34 do Decreto-lei n.º 9.258, de 14-5-46;

f) que isso mesmo se depreende do próprio E.F. que dispõe, *verbis*:

"Art. 212. Não se comprehendem na proibição de acumular, desde que tenham correspondência com a função principal:

I — Ajuda de custo;

II — Diárias;

III — Quebra de caixa;

IV — Função gratificada, prevista em lei, e

V — Gratificações:

- a) pelo exercício em determinadas zonas ou locais;
  - b) pela execução de trabalho de natureza especial, com risco da vida ou saúde;
  - c) pela prestação de serviço extraordinário;
  - d) pela elaboração ou execução de trabalho técnico ou científico;
  - e) a título de representação, quando em serviço ou estudo no estrangeiro, ou quando designado, pelo Presidente da República, para função de sua confiança".
- gratificações fixadas em lei:

"Art. 213. É permitido ainda o recebimento de gratificações fixadas em lei:

I — Por designação para órgão legal de deliberação coletiva, e

II — Adicionais por tempo de serviço.

g) que daí só se pode concluir que ao servidor público é permitido receber, cumulativamente, os vencimentos ou salários do cargo ou da função com uma ou mais das vantagens enumeradas no art. 212, "desde que tenham correspondência com a função principal"; isso entretanto não significa admitir que o servidor público possa ter ao mesmo tempo a soma de todas as vantagens juntamente com os seus vencimentos ou salários;

h) que, assim, quando se tratar de ocupante de função gratificada de chefia, seja qual for o cargo a que pertence ou a função que exerce como extranumerário, terá êle como "função principal" a função gratificada para que foi designado, que é criada por lei e tem denominação própria.

i) que ao ocupante de função gratificada, quando for de chefia, se aplica, por analogia, o princípio estabelecido no art. 22 da Lei n.º 284, de 28-10, de 1936, devendo, por isso, dedicar todo o seu tempo ao serviço que dirige.

j) que a razão disso se encontra no art. 129 do E.F., que proíbe ao funcionário, em tal condição, perceber gratificação por serviço extraordinário, embora seja êle forçado a permanecer no serviço durante todo o tempo, a fim de dirigir os trabalhos do órgão que chefia, não só durante as horas de expediente comum, como também quando sob o regime de antecipação ou prorrogação de expediente;

k) que, no caso em estudo, resta saber — o que o processo não informa — se a função desempenhada pelo oficial administrativo, F.Q., no Tribunal Regional Eleitoral, tem correspondência com a de chefe da Seção Econômica e Financeira da Divisão do Material. Disso depende a legalidade do pagamento da gratificação recebida pelo referido funcionário, além da gratificação de função;

l) que, quanto a essa parte, compete à D.P.J. apurar devidamente o caso, de acordo com o art. 1º do Decreto-lei n.º 204, de 25-1-38, e parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7-12-45, adotando as provisões que achar mais conveniente;

m) que não há necessidade de se fazer qualquer expediente ao Senhor Presidente da República a fim de regularizar a situação do funcionário que, sem prejuízo de suas funções, esteve, até ser dispensado, prestando serviços

na Justiça Eleitoral, uma vez que tal expediente só se faz para justificar o afastamento do funcionário da repartição onde está lotado o que não ocorreu no caso;

o) que de um modo geral a requisição de funcionário só tem um objetivo: passar o mesmo a ter exercício em repartição diferente da em que estiver lotado;

p) que especialmente no caso de funcionário requisitado para prestação de serviços na Justiça Eleitoral, seja qual for a forma da requisição, deverá o órgão de lotação fazê-lo apresentar-se incontinenti, à autoridade requisitante, que do servidor, assim, poderá dispor livremente, dando-lhe o horário e trabalho que a seu exclusivo juízo melhor consultar os interesses dos serviços eleitorais;

q) que pouco importa saber as horas em que o funcionário requisitado vai executar os trabalhos. Não cabe à repartição a que pertencer o servidor entrar nessas indagações. A requisição da Justiça Eleitoral precisa ser prontamente e sem nenhuma restrição atendida;

r) que, tendo em vista o despacho do Senhor Presidente da República exarado na E.M. n.º 1.487, de 17 de julho de 1945, foi nesse sentido expedida a Circular n.º 15, de 24 de julho de 1945, ambas dêste Departamento, recomendando aos Ministérios e órgãos diretamente subordinados à Presidência que, "relativamente a requisição de funcionários públicos para os Tribunais Eleitorais, sejam observadas as seguintes normas:

a) .....  
b) recebido o ofício, a autoridade competente promoverá a imediata apresentação do requisitado ao órgão solicitante .....".

s) que a Exposição de Motivos que originou a Circular foi elaborada após entendimentos com o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral;

t) que o objetivo principal da Circular bem como da Exposição de Motivos que o originou é justamente dar maior prestígio à Justiça Eleitoral, não devendo, por isso mesmo, o funcionário requisitado ficar, de qualquer modo, dependendo da repartição em que estiver lotado. Afasta-se logo o servidor que passará, então, a ser subordinado, únicamente, à autoridade que o requisitou; e

u) que, todavia, em se tratando de ocupante de função gratificada, deverá êle, por êsse motivo, ser dispensado, e, em seguida, designado outro servidor para a função, do mesmo modo como teria que acontecer nos casos de funcionários designados para execução de serviço fora da sede e para prestação de serviços extraordinários ou ainda daqueles que têm exercício em determinadas zonas ou locais, pois não poderiam continuar a perceber diárias ou a gratificação respectiva se, em virtude da requisição, tivessem que voltar à sede, não pudessem continuar na antecipação ou prorrogação de expediente ou ainda tivessem que se afastar da zona insalubre ou leprosários.

Com êste parecer a D.P. propõe que se restitua o processo à D.P.J.

D.P., em 6 de dezembro de 1946. — José Machado de Faria, Diretor de Divisão.

Em 6 de dezembro de 1946. — Abílio Mindelo Baltar, Diretor Geral.

## SALÁRIO-FAMÍLIA

— Concessão a funcionário público da União nomeado para cargo em comissão.

— Não será percebido o salário-família nos casos em que o servidor ou inativo deixar de perceber o respectivo vencimento, remuneração, salário ou provento (art. 12 do D.L. n.º 5.976, de 10-11-43).

Processo n.º 7.355-46 — Parecer da D.P., em 4-10-46 — Diário Oficial de 9-10-46.

Processo n.º 7.355-46. — Consulta à Caixa de Crédito Cooperativo (C.C.C.) sobre a concessão de salário-família a funcionário público da União, nomeado, em comissão, Diretor daquela Caixa.

2. Motivou a consulta o fato de haver o oficial administrativo, classe L. do Ministério da Educação e Saúde (M.E.S.), F.P., requerido pagamento de salário-família a partir de junho de 1945, quando deixou de percebê-lo pelo M.E.S., em virtude de sua nomeação, por decreto de 23-5-45, para o cargo de Diretor da C.C.C..

3. O Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43, instituiu, em seu art. 8.º e respectivo parágrafo único, o regime do salário-família apenas para os servidores civis, os aposentados e o pessoal em disponibilidade da União a razão de Cr\$ 50,00 mensais, por dependente e o art. 12 do citado decreto-lei, dispõe *in-verbis*:

"não será percebido o salário-família nos casos em que o servidor ou inativo deixar de perceber o respectivo vencimento, remuneração, salário ou provento" (grifei).

4. O interessado deixou de perceber o respectivo vencimento à data em que assumiu o cargo de Diretor da C.C.C., e, de conformidade com aquêle dispositivo, teve suspenso o pagamento do salário-família pelo M.E.S., uma vez que seus vencimentos passaram a correr por conta daquela Caixa, da qual deveria também perceber o salário-família, tendo em vista se tratar de uma autarquia.

7. Entretanto, o salário-família, instituído pelo Decreto-lei n.º 5.976-43, citado, não abrange os servidores das entidades autárquicas, sendo exigidos dispositivos legais específicos que estendam ao seu pessoal êsse regime de tão longo alcance social, à semelhança, aliás, do que já se tem feito com algumas dessas entidades.

8. Com êste parecer, esta D.P. opina por que se restitua o presente processo à Caixa de Crédito Cooperativo, por intermédio do D.P.A.

D.P., em 4 de outubro de 1946. — José Machado de Faria, Diretor de Divisão.

De acôrdo.

Em 7 de outubro de 1946. — Abílio Mindelo Baltar, Diretor Geral.

(D.O. de 9-10-46).

## SERVIÇO MILITAR

— *Situação do servidor público afastado de sua repartição para prestação voluntária de serviço militar.*

— *O servidor público que se apresentar voluntariamente para prestação de serviço militar, se fizer comunicação escrita, deverá esta ser compreendida como pedido de exoneração ou dispensa, e se não fizer, deverá ser demitido ou dispensado por abandono do cargo ou função.*

Proc. n.º 9.513-46 — Parecer da D.P. em 6-12-46 — D.O. de 12-12-46.

Processo n.º 9.513-46 — O Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda (S.P.F.) consulta sobre o modo de se proceder em relação ao servidor público durante o período em que estiver afastado de sua repartição em virtude de ter que prestar serviço militar.

2. Examinando o assunto, verificou a D.P.:

a) que a nova Lei do Serviço Militar (D.L. n.º 9.500 de 23-7-46 — *Diário Oficial* de 25-7-46) dispõe:

“Art. 34. Todo brasileiro, alistado ou não deverá considerar-se convocado para o serviço militar no ano civil em que completar dezoito anos de idade, inde pendente de editais, avisos ou notificações”

Art. 145. Os funcionários públicos federais, estaduais ou municipais, bem como os empregados, operários ou trabalhadores, quando incorporados por convocação, terão assegurado o cargo ou emprêgo para quando forem licenciados, a não ser que declarem, por ocasião de sua incorporação, não pretenderem voltar ao mesmo depois da prestação do serviço militar.

§ 1.º Perderá o direito assegurado neste artigo o incorporado que engajar.

§ 2.º Ao Comandante de Côrpo ou Chefe de Repartição caberá notificar a pretensão do interessado a quem caiba reservar o cargo ou emprêgo.

Art. 167. Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

b) que o Estatuto dos Funcionários (E.F.) dispõe em seu art. 173, *verbis*:

“Ao funcionário que fôr convocado para o serviço militar e outros encargos de segurança nacional, será concedida licença com vencimento ou remuneração descontada mensalmente a importância que perceber na qualidade de incorporado.”

c) que, regulando a situação do pessoal convocado para a prestação do serviço militar, o Decreto-lei n.º 4.548, de 14-8-42, modificado pelo de n.º 4.644, de 2-9-42, dispõe em seu art. 1.º, *verbis*:

“Os funcionários públicos interinos, em estágio probatório, efetivos ou em comissão e os extranumerários de qualquer modalidade, da União, dos Estados, dos Territórios, dos Municípios e da Prefeitura do Distrito Federal, quando convocados para o serviço ativo militar ou quaisquer outros obrigatórios por lei ou, no caso de aspirante a oficial ou oficiais da Reserva, serão considerados licenciados, sem prejuízo de quaisquer direitos ou vantagens, devendo optar pelo vencimento ou posto ou pelo vencimento, remuneração ou salário a que tiver direito como funcionário ou extranumerário”.

d) que, portanto, desde que a incorporação se dê em virtude de convocação para prestação do serviço militar, tem o servidor assegurado, por força do art. 145 do D.L. n.º 9.500-46, o cargo ou função, devendo, para isso, ser licenciado nos termos do art. 173 do E.F., com ou sem vencimento, conforme preferir o próprio servidor, o que deverá declarar no ato da incorporação;

e) que, entretanto, se o servidor incorporado engajar, depois de terminado o tempo a que está obrigado a prestar o serviço militar, deverá ser dispensado ou exonerado conforme se tratar de extranumerário ou funcionário, respectivamente, na forma do § 1.º do art. 145 do D.L. número 9.500-46 e mediante a comunicação de que trata o § 2.º do mesmo artigo;

f) que, diferente é a situação do servidor público que se apresenta voluntariamente, para prestação do serviço militar, caso em que, se houver comunicação escrita, deverá ser compreendida como um pedido de exoneração ou dispensa e se não houver deverá ser considerado abandono de cargo ou de função, conforme já esclareceu o D.A.S.P. no parecer de 23-8-46, no processo n.º 6.686-46, procedendo-se, então, na forma do art. 238 do E.F., *verbis*:

“Será aplicada a pena de demissão nos casos de:

I — Abandono de cargo .....  
II — .....  
III — .....  
IV — .....  
V — .....

§ 1.º .....

§ 2.º Considera-se abandono de cargo o não comparecimento do funcionário por mais de trinta dias consecutivos;

que, em referência ao servidor que se afasta voluntariamente para prestação do serviço militar ou que, após a conclusão do tempo a que está sujeito, continua a servir como engajado, perderá ele em ambos os casos direito ao cargo ou função conforme esclarecem as alíneas e e f.

3. Com este parecer, a D.P. propõe que se restitua o processo ao S.P.F.

D.P., em 6 de dezembro de 1946. — José Machado de Faria, Diretor de Divisão.

Proceda-se pela forma proposta.

Em 6-12-46. — Abílio Mindello Balthar, Diretor Geral.

## TEMPO DE SERVIÇO

— Contagem de tempo prestado por extra numerário na Coordenação da Mobilização Econômica.

— Muito embora sómente depois da criação da C.M.E. tenha sido regularizada a situação do pessoal admitido na conformidade do D.L. n.º 4.750, de 28-9-46, que criou aquela Coordenação, pode ser contado integralmente o tempo de serviço a ela prestado, desde que o servidor tenha percebido pela verba própria de pessoal.

Proc. 6.166-46 — Parecer da D.P. em 17-10-46 — D.O. de 24-10-46.

Processo n.º 6.166-46 — Consulta sobre contagem de tempo de serviço prestado à C.M.E. — Solicitou a D.P.T. o pronunciamento do D.A.S.P. sobre se deverá ser computado como de serviço público federal o tempo em que J. da C. P., amanuense auxiliar, referência XIV, da T.N.M. do Departamento Nacional de Indústria e Comércio (D.N.I.C.), lotado na Comissão Central de Preços, serviu na extinta Coordenação da Mobilização Econômica (C.M.E.).

2. Examinando o assunto verificou esta D.P. e é de parecer:

a) que o Decreto-lei n.º 8.400, de 19 de dezembro de 1945, que extinguiu a C.M.E. em seus arts. 2.º e 5.º, determinou:

“são transferidos para as repartições estatais abaixo indicadas na situação em que se encontram (pessoal admitido de acordo com o Decreto-lei n.º 4.750, de 28 de setembro de 1942, material em uso e dependências ocupadas), os seguintes órgãos:

1.º) Para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio:

a) .....  
b) Comissão Nacional de Preços com as atribuições previstas nas Portarias...” (grifei).

“são transferidas para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e para o Conselho Federal do Comércio Exterior as parcelas das dotações do Orçamento da Coordenação da Mobilização Econômica que serão propostas pelo Coordenador dentro do prazo previsto na segunda parte do art. 1.º dêste Decreto-lei”.

b) que, a fim de regularizar a situação do pessoal admitido pelo Coordenador da Mobilização Econômica, foi expedido o Decreto-lei n.º 8.732, de 18 de janeiro de 1946, que determina em seu art. 1.º e parágrafo único do mesmo artigo respectivamente:

“Os servidores admitidos pelo Coordenador da Mobilização Econômica de acordo com o Decreto número 4.750, de 28 de setembro de 1942, e transferidos para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e para o Conselho Federal do Comércio Exterior nos termos do Decreto-lei n.º 8.400, de 19-12-45 ficam considerados extranumerários mensalistas desde que apresentem os seguintes documentos (art. 30 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943).

a) prova de nacionalidade brasileira;  
b) prova de quitação com o serviço militar” (grifei).

“o Coordenador da Mobilização Econômica apresentará ao Presidente da República dentro dos 60 dias previstos no art. 1.º, segunda parte, do Decreto-lei n.º 8.400, citado, as tabelas numéricas dos servidores que satisfaçam as condições estabelecidas por este artigo”.

c) que tendo o interessado satisfeito aquelas exigências, seu nome foi incluído na relação nominal que acompanhou o Decreto n.º 20.921, de 5 de abril de 1946, como ocupante da função de amanuense auxiliar, referência XIV, da T.N.O. de extranumerários mensalistas do D.N.I.C., uma vez que, juntamente com a sua repartição fôrça transferido para o M.T.I.C., por força do disposto na alínea b, inciso 1.º, art. 2.º do Decreto-lei n.º 8.400, transcritos na alínea a dêste item;

d) que corporificando a medida indicada (art. 5.º do Decreto-lei n.º 8.400, transcrita na alínea a anterior) foi expedido o Decreto n.º 8.890, de 24-1-44, dispondo o seu art. 1.º, *in-verbis*:

“Ficam transferidas para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e para o Conselho Federal do Comércio Exterior, de acordo com o art. 5.º do Decreto-lei n.º 8.400, de 19 de dezembro de 1945, as parcelas abaixo especificadas no Orçamento da Coordenação da Mobilização Econômica (Anexo n.º 10 do Orçamento Geral da República, aprovado pelo Decreto-lei n.º 8.496, de 28 também de dezembro de 1945);

1.º Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

a) Verba 1 — Pessoal.

1) Consignação III — Vantagens — S/c 17 — Gratificação de representação de Gabinete Cr\$ .... 100.000,00 (cem mil cruzeiros);  
2) Consignação IV — Indenização — S/c 23 — Diárias Cr\$ 20.000,00 (vinte mil cruzeiros);  
3) Consignação V — Outras despesas Cr\$ .... 2.640.000,00 (dois milhões, seiscentos e quarenta mil cruzeiros).

e) que dispõe o art. 4.º do citado Decreto n.º 20.921, *in-verbis*:

“a despesa com a execução dêste decreto correrá à conta de importância transferida da Coordenação da Mobilização Econômica para o Ministério do Trabalho, Indústria

e Comércio, pelo Decreto-lei n.º 8.890, de 24 de janeiro de 1946, e *reclassificada* no mesmo Ministério pelo Decreto-lei n.º 9.133, de 5 de abril de 1946"; (grifei)

*f)* que, assim, muito embora sómente depois da criação da C.M.E., tenha sido regularizada a situação do pessoal admitido na conformidade do Decreto-lei n.º 4.750, citado, que criou aquela Coordenação, pode ser contado integralmente o tempo de serviço a ela prestado *desde que o servidor tenha percebido pela verba própria de pessoal*.

D.P., em 17 de outubro de 1946. — *José Machado de Faria*, Diretor.

De acordo. Restitua-se ao Ministério de origem.

Em 17 de outubro de 1946. — *Abílio Mindelo Baltar*, Diretor Geral.

## TEMPO DE SERVIÇO

— *Contagem em dôbro para servidores do D.N.C. convocados para o serviço militar.*

— *A contagem em dôbro se refere ao tempo em operações de guerra, e não ao serviço militar prestado durante a paz.*

— *Interpretação dos arts. 98 e 277 do E.F.*

*roc. n.º 8.707-46 — Parecer da D.P., em 11-11-46 — D.O. de 13-11-46.*

Processo n.º 8.707-46 — O Departamento Nacional do Café (D.N.C.) encaminhou ao D.A.S.P. o ofício anterior de n.º 46.4.603 no qual solicitara esclarecimentos sobre a possibilidade de ser contado, em dôbro, o tempo durante o qual vários de seus empregados estiveram convocados para prestação de serviço-militar.

2. Ao formular a consulta, informa o D.N.C.:

*a)* que, na vigência do estado de guerra, alguns de seus empregados foram convocados para a prestação de serviço-militar;;

*b)* que, em vista disso, solicitaram a contagem, em dôbro, do tempo durante o qual permaneceram afastados, invocando, em seu favor, o disposto no art. 220 do Decreto-lei n.º 1.187, de 4-4-39;

*c)* que êsses empregados, enquanto convocados, tiveram asseguradas tôdas as vantagens dos respectivos cargos, na forma da legislação vigente; e

*d)* que nenhum dêles prestou serviços fora do país, como integrante da Fôrça Expedicionária Brasileira, nem tampouco junto às Guarnições da Ilha de Fernando de Noronha.

3. De início, cumpre esclarecer que o primeiro ofício, dirigido ao D.A.S.P. em 7-8-46, pelo D.N.C., deve ter-se extraviado, uma vez que nada consta a respeito do mesmo.

4. Isto posto, a D.P., tendo examinado o assunto verificou:

*a)* que o art. 220 do Decreto-lei número 1.187, de 4-4-39, invocado pelos servidores do D.N.C., está assim redigido:

"O tempo de serviço no Exército e na Marinha de Guerra, ativo, prestado durante o tempo de paz, será contado para todos os efeitos em cargo civil, federal, estadual, ou municipal, computando-se pelo dôbro o tempo em operações de guerra";

*b)* que, no tocante aos servidores públicos, o art. 98 do Estatuto dos Funcionários prescreve:

"Na contagem de tempo para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, computar-se-á integralmente:

*a) .....*

*b)* o período de serviço ativo no Exército, na Armada e nas fôrças auxiliares, prestado durante a paz, computando-se pelo dôbro o tempo em operações de guerra";

*c)* que o art. 277 do mesmo Estatuto dispõe, verbis:

"Salvo o caso expressamente previsto na segunda parte do item *b*, do art. 98, não será contado, em nenhuma hipótese, tempo em dôbro";

*d)* que a contagem, em dôbro, do tempo de serviço prestado em operações de guerra visa compensar de algum modo os sacrifícios feitos e os riscos de vida sofridos, no cumprimento dos deveres assumidos para com à Pátria;;

*e)* que tanto estiveram em operações de guerra o militar combatente, como médico e o enfermeiro que, no hospital em zona de guerra, prestaram seus serviços profissionais aos feridos na luta;

*f)* que igualmente tomou parte em operações de guerra todo aquêle que prestou serviços na Marinha ou na Aeronáutica, em missões de patrulhamento ou de escolta;

*g)* que, segundo consta do processo, nenhum dos servidores do D.N.C. se ausentou do País, como integrante da F.E.B., nem serviu junto às Guarnições da ilha de Fernando de Noronha;

*h)* que, assim, não há como atender-lhes a pretensão, ou seja — a contagem em dôbro, do tempo durante o qual estiveram convocados.

5. Com êste parecer, a D.P. sugere a restituição do processo ao D.N.C..

D.P. em 11 de novembro de 1946. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão.

Proceda-se de acordo com o sugerido. — Em 11-11-46. — *Abílio Mindelo Baltar*, Diretor Geral.

## TEMPO DE SERVIÇO

— Funcionário ocupante de cargo de provimento em comissão nomeado para cargo de provimento efetivo.

— O período que vai da data da posse no cargo em comissão até que o interessado foi empossado no cargo para que foi nomeado em caráter efetivo deverá ser contado sómente como tempo de serviço no Ministério e de serviço público federal.

Processo n.º 4.636-46 — Parecer da D.P. em 21-11-46 — D.O. de 26-11-46.

Processo n.º 4.636-46 — Engenheiro, classe M, do Q.P. do Ministério da Aeronáutica, requer a revisão da contagem de seu tempo de serviço, a fim de que seja computado como tempo de Ministério o período em que esteve exercendo cargo em comissão.

2. Em abono de sua pretensão, alegou o interessado:

a) que, desde a criação do Ministério da Aeronáutica (M. Aer.) até a presente data, tem estado em efetivo exercício de suas várias funções, sem nenhuma falta, licença ou afastamento, sob qualquer título;

b) que, assim, o seu tempo líquido de serviço no Ministério deveria ser de 1.865 dias e não de 1.850, conforme consta do Boletim n.º 58, de 13 de março de 1946, da D.P.Aer.;

c) que, tendo sido exonerado do cargo da classe J da carreira de Engenheiro, que exercia interinamente, e nomeado, quinze dias depois, para exercer esse mesmo cargo em caráter efetivo, deveria esse período ser contado como tempo de serviço no Ministério, porquanto não interrompeu o exercício efetivo do cargo em comissão de chefe de Divisão, padrão O, que já exercia desde aquela época; e

d) que, tendo em vista o disposto no item IV do art. 97 do E.F., não há como deixar de contar os dias em que compareceu ao serviço no desempenho da comissão de que estava e está investido.

3. Manifestando-se a respeito, acentuou a D.P.Aer.:

a) que o interessado procura se valer do art. 97, item IV, do E.F., que considera como de efetivo exercício os dias em que o funcionário estiver afastado do serviço em virtude de outro cargo federal de provimento em comissão;

b) que o citado dispositivo legal não aproveita ao requerente, porquanto durante o período de que se trata não exerceu qualquer cargo de provimento efetivo; e

c) que, entretanto, em face do que dispõe o art. 53 do E.F., parece-lhe que o tempo reclamado, tendo sido prestado ao M.Aer., deverá ser contado, a exemplo do entendimento firmado pelo D.A.S.P., quanto ao tempo de serviço militar relativamente aos respectivos Ministérios.

4. Examinando o assunto, verificou esta D.P.:

a) que, por Decreto de 7 de dezembro de 1943, publicado no *Diário Oficial* de 9 do mesmo mês, foi o referido servidor nomeado para cargo em comissão, continuando, entretanto, como ocupante do cargo da classe J da carreira de Engenheiro, em caráter interino;

b) que a nomeação interina, além do caráter precário de que se reveste, pressupõe deficiência de pessoal para atender às necessidades do serviço, não se justificando, assim, que o funcionário conserve o cargo que exerce interinamente, es nomeado para cargo em comissão;

c) que, ao ser nomeado para cargo em comissão, deveria o interessado ter sido exonerado do referido cargo de Engenheiro, classe J, pois se fosse lícito permanecer na situação de interino e no exercício do cargo em comissão, não haveria, lógicamente, a necessidade inadiável do serviço que exigiu o preenchimento do cargo em caráter interino, enquanto não houvesse candidato habilitado em concurso, na forma do art. 17 do E.F.;

d) que, entretanto, sómente por decretos de 30 de dezembro de 1944, publicados no *Diário Oficial* de 4 de janeiro de 1945, foi o requerente exonerado do cargo que exercia interinamente e nomeado para o mesmo cargo, em caráter efetivo;

e) que decorreram quinze dias entre a data da sua exoneração do cargo de Engenheiro e a da sua investidura no mesmo em caráter efetivo;

f) que, de acordo com o parágrafo único do art. 51 do E.F., *verbis*:

“O funcionário, exonerado na forma do § 9.º do art. 17 do E.F., que fôr nomeado em virtude de habilitação em concurso, contará como antiguidade de classe, o tempo de efetivo exercício na interinidade” (grifei).

g) que, assim, se a exoneração do requerente foi feita na forma do § 9.º do art. 17 do E.F., ele contará como antiguidade de classe sómente o tempo de efetivo exercício na interinidade, isto é, o compreendido desde a data do início do exercício como interino, até o dia em que passou a exercer o cargo em comissão;

h) que o tempo a que se refere a alínea anterior deve ser adicionado ao período posterior, isto é, do dia da posse do cargo de Engenheiro, para que foi nomeado em caráter efetivo, em diante, porquanto esse tempo deverá ser contado para todos os efeitos, inclusive como antiguidade de classe, tempo de serviço no Ministério e de serviço público federal, uma vez que o art. 97 do E.F. prescreve, *verbis*:

“Serão considerados de efetivo exercício os dias em que o funcionário estiver afastado do serviço em virtude de:

.....  
.....  
.....

IV — Exercício de outro cargo federal de provimento em comissão;

i) que, de acordo com o Ofício-circular n.º 2.840, de 10 de outubro de 1945, do D.A.S.P., publicado no *Diário Oficial* de 17 do mesmo mês, deve ser considerado como tempo de serviço no *Ministério*, apenas, o de exercício anteriormente prestado na qualidade de funcionário, no mesmo *Ministério*; e

j) que, portanto, o período que vai da data da posse no cargo em comissão até que o interessado foi empossado no cargo para que foi nomeado em caráter efetivo devrá ser contado somente como tempo de serviço público federal, porquanto durante esse tempo o requerente não esteve no exercício efetivo da interimidade.

5. Com este parecer a D.P. propõe que se restitua o processo à D.P.Aé.

D.P., em 21 de novembro de 1946. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão.

Proceda-se pela forma proposta.

## TRANSFERÊNCIA

— *Anulação de transferência de carreiras*

— *Conceituação distinta entre anular e tornar sem efeito — Interpretação do § 2.º do art. 29 do E.F.*

— *Muito embora não caiba ao funcionário, para atender sua situação individual, pleitear a anulação ou revogação de atos baixados no interesse da Administração, poder-se-á admitir pedido dessa natureza, desde que seja feito em térmos, dentro dos prazos estabelecidos em lei e observado o disposto no item I do art. 225 do E.F., a fim de ser considerado como uma simples sugestão, visando conciliar, se possível, o interesse do servidor com o do serviço público, que deverá sempre ser colocado em primeiro plano.*

— *Quando se tratar de ato relativo à vida funcional do servidor público, somente deve ser anulado aquele que fôr baixado em desacordo com a legislação vigente, isto é, ato por natureza nulo e que por isso mesmo nenhum efeito pode produzir; e deve ser tornado sem efeito o ato perfeito baixado de conformidade com a legislação em vigor, porém dependendo de satisfação de certas exigências legais, não atendidas.*

*Exp. de Mot. n.º 1.245, de 7-11-46 —  
D.O. de 19-11-46.*

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

No anexo processo em que a Secretaria da Presidência da República, solicita parecer deste Departamento, S.H.

pede que seja tornado sem efeito o decreto de 17-4-45, publicado no *Diário Oficial* de 19 do mesmo mês, que a transferiu do cargo da classe I da carreira de Médico Sanitarista, do Quadro Permanente do Ministério da Educação e Saúde, para o cargo da classe I da carreira de Técnico de Laboratório do mesmo Quadro e Ministério.

2. Inicialmente cumpre esclarecer, conforme consta do processo :

a) que a transferência da requerente se processou *ex-officio*, no interesse da administração, de acordo com o art. 64, item II, combinado com o art. 63, item II, do E.F., que dispõe, *verbis* :

“Art. 64. As transferências far-se-ão:

.....  
II. *Ex-officio*, no interesse da administração.

Art. 63. O funcionário poderá ser transferido:

.....  
II. de uma para outra carreira de denominação diversa (fls. 12); e

b) que a transferência foi proposta com fundamento nas disposições do E.F. transcritas na alínea anterior, por consultar diretamente o interesse do serviço do Departamento Nacional de Saúde, que vinha lutando contra a falta de técnicos de laboratório, permitindo, por outro lado, integrar na respectiva carreira a Dra. S.H., “um elemento que sempre se dedicou a essa atividade” (fls. 2).

3. Em abono da pretensão, alegou a interessada, no requerimento de fls. 15 :

“nunca ter deixado de exercer cargos de competência de Médico Sanitarista, cargo este que obteve por concurso no qual se classificou em primeiro lugar e para o qual fôr nomeado por decreto de 14-5-42”.

“Não tendo sido aproveitada em cargo ligado à carreira de Técnico de Laboratório, tornou-se caduca a razão apresentada pelos chefes que então promoveram tal transferência, ficando assim o requerente prejudicado e privado dos direitos de uma carreira que adquirira com grandes sacrifícios”.

4. Manifestando-se a respeito, acentuou a Divisão do Pessoal do referido Ministério (D.P.E.), no parecer de fls. 16 e 16-v., de 12 de setembro de 1946 :

a) que, na ocasião em que foi proposta a transferência, o D.A.S.P. exigiu da interessada apresentação de “títulos e trabalhos que comprovassem a especialidade para ingressar na carreira de Técnico de Laboratório”.

b) que além disso foi exigido, também, da requerente que “se submetesse à inspeção de saúde”;

c) que essas exigências foram satisfeitas pela interessada que demonstrava, então agrado pela transferência;

d) que, por isso, é estranho que agora venha a requerente pleitear a anulação da transferência em causa, uma vez que a mesma sempre demonstrou estar de acordo com a mudança de carreira, quer pelo atendimento das exigências que lhe foram impostas, quer pelo fato de ter to-

mado posse e entrado em exercício, sem nunca ter feito a mais leve reclamação; e

e) que a anulação da transferência entretanto,

poderá ser efetuada a juízo do Presidente da República, com fundamento na letra f, do art. 75 da Constituição" (de 10-11-37) "caso em que a requerente será automaticamente incluída numa das vagas existentes na classe K da carreira de Médico sanitarista do Quadro Permanente".

5. Examinando o assunto, verificou êste Departamento:

a) que, com a promulgação da Constituição de 18-9-46, já não é cabível fundamentar nenhum ato em disposição da Carta de 10-11-37 que estabelecia na alínea f, do art. 75 como prerrogativa do Presidente da República, o exercício do direito de graça;

b) que se a transferência fosse anulada não poderia a requerente, automaticamente, ser incluída em uma das vagas da classe K da carreira de Médico Sanitarista ou em outro cargo qualquer, como equivocamente entendeu a D.P.E.;

c) que, ademais, a transferência da requerente se processou regularmente há mais de um ano, e teve por fim atender aos interesses da Administração;

d) que, portanto, se trata de um ato e bem acabado;

e) que não existe coerência entre a alegação da requerente e o parecer do Diretor-Geral do D.N.S., autoridade que propôs a transferência, pois enquanto êste alegou em 21-11-44 que a interessada sempre se dedicou a atividades inerentes à carreira de Técnico de Laboratório, aquela afirmou, agora coisa inteiramente diferente: "nunca ter deixado de exercer cargos de competência de Médico Sanitarista".

f) que o interesse demonstrado pela requerente em atender, prontamente, às exigências impostas por êste Departamento para ser levada a término a transferência (fls. 5), bem como o fato de ter tomado posse e entrado em exercício do cargo para que foi transferida, dentro do prazo legal, sem ao menos pedir prorrogação do mesmo um dos recursos legais de que poderia lançar mão, bem demonstram que a transferência, longe de prejudicar os interesses da requerente, veio ao encontro dos mesmos;

g) que isso se evidencia ainda mais pelo fato de não ter a requerente usado, em tempo hábil, do direito de petição que lhe era assegurado para reclamar contra o ato de transferência, estabelecido no artigo 222 do E.F., que dispõe, verbis:

"O direito de pleitear, na esfera administrativa, prescreve a partir da data da publicação no órgão oficial, do ato impugnado, ou, quando êste fôr de natureza reservada, da data que dêle tiver conhecimento o funcionário;

I Em cinco anos, quanto aos atos de que decorram a demissão, aposentadoria ou disponibilidade do funcionário;

II Em cento e vinte dias, nos demais casos";

h) que, muito embora não caiba ao funcionário, para atender sua situação individual, pleitear a anulação ou re-

vogação de atos baixados no interesse da Administração, poder-se-á admitir pedido dessa natureza, desde que seja feito em térmos, dentro dos prazos estabelecidos em lei e observado o disposto no item I do art. 225 do E.F., a fim de ser considerado como uma simples sugestão, visando conciliar, se possível, o interesse do servidor público, que deverá sempre ser colocado em primeiro plano;

i) que, todavia, o processo oferece uma sugestão cujo exame é oportuno, a fim de ficar estabelecida, desde logo, uma orientação segura e uniforme sobre as razões que podem determinar seja um ato, relativo à vida funcional do servidor público, anulado ou tornado sem efeito;

j) que, embora as expressões tornar sem efeito e anular tenham o mesmo objetivo, torna-se necessário estabelecer conceitos para cada uma delas, a fim de que a Administração possa melhor caracterizar e conhecer os respectivos atos e suas origens;

k) que tal providência tem o alcance de simplificar o expediente de todas as repartições, que assim, não ficarão no dilema de chegar à solução de pequenos problemas, levantando dúvidas de que resultam estudos de outros órgãos, para o simples fato de saber se deve ser anulado ou tornado sem efeito determinado ato;

l) que se tem verificado o uso de tais expressões em atos certos e que estavam produzindo efeitos, o que, é evidente não deve acontecer, porque assim anulam ou tornam sem efeito em consequência, todos os atos praticados em virtude de que foi anulado ou tornado sem efeito, como no caso de designação de servidores para o desempenho de certas incumbências, quando o certo é a dispensa de um e a designação de outro servidor;

m) que, no entender êste Departamento, quando se tratar de ato relativo à vida funcional do servidor público, sómente deve ser anulado aquêle que fôr baixado em desacordo com a legislação vigente, isto é, ato por natureza nulo e que por isso mesmo nenhum efeito pode produzir; e deve ser tornado sem efeito o ato perfeito baixado de conformidade com a legislação em vigor, porém dependendo de satisfação de certas exigências legais, não atendidas;

n) que tal é a conclusão a que se chega diante do disposto no § 2º do art. 29 do E.F. que determina tornar sem efeito, por decreto, a nomeação, no caso de cidadão nomeado para cargo público não tomar posse dentro do prazo inicial (30 dias) e de prorrogação (60 dias), isto porque se trata de ato certo, baixado de acordo com a legislação vigente, e que chegou a produzir efeito (providimento de cargo), mas que dependia da satisfação de certa exigência (posse) não atendida;

o) que o mesmo se verifica em relação à promoção de que trata o art. 57 do E.F., que também determina;

"Será declarado sem efeito, em benefício daquele a quem cabia, de direito, a promoção, o ato que promover indevidamente o funcionário".

Note-se as ressalvas feitas nos §§ 1º e 2º desse artigo, para o caso de promoção indevida: torna-se sem efeito

o ato, porém não fica o funcionário, indevidamente promovido, obrigado a restituir o que, em virtude da promoção, a mais tiver recebido, enquanto tem direito à indenização da diferença de vencimentos aquêle a quem cabia a promoção;

q) que o fato de o Estatuto dos Funcionários e legislação posterior, não preverem, expressamente, casos de anulação de atos explica-se pela razão de que seria superfluo dispor nesse sentido, uma vez que é princípio elementar de direito que são nulos, por natureza, os atos baixados em desacordo com a lei;

r) que, no caso em estudo, o pedido carece de amparo legal pelas razões aduzidas nas alíneas a a h; e

s) que, entretanto, poderá a requerente, se assim entender, pleitear, por eqüidade e sua readmissão no cargo anteriormente exercido, uma vez que existem precedentes, como por exemplo, o caso do Processo n.º 4.001-46, em que, em virtude do parecer n.º 508, de 3-6-46, dêste Departamento, foi deferido o pedido de readmissão, no cargo

anteriormente exercido, feito por funcionário que na ocasião era ocupante interino de cargo da carreira de Oficial Administrativo.

6. Nestas condições, ao submeter o assunto à decisão de V. Excia., êste Departamento opina:

a) por que seja indeferido o pedido, por falta de amparo legal;

b) por que seja firmado o entendimento a que aludem as alíneas i a q, do item 5, estabelecendo conceitos distintos entre *anular* e *tornar sem efeito* atos relativos à vida funcional do servidor público; e

c) por que seja o processo encaminhado ao Ministério da Educação e Saúde, para conhecimento da interessada e posterior arquivamento.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Abílio Mindelo Balthar*, Diretor Geral.

“De acordo com o parecer. — 16 de novembro de 1946.  
— E. DUTRA.

# ADMINISTRAÇÃO GERAL

## **ORÇAMENTO**

### ***Administração Financeira dos Territórios***

*José V. O. Martins*

**S**EGUNDO o grande constitucionalista Cooley “quando um território é adquirido daí deriva naturalmente o direito de erigí-lo em Estado”.

Essa respeitável opinião acatada no direito constitucional americano foi na primeira oportunidade devidamente consagrada em nossa Carta Política de 1934, a qual, no § 1.º de seu art. 16 firmou a transitoriedade do *instituto territorial* e reconheceu o princípio da estadualização para as áreas sob tal regime, prescrevendo que “logo que o território tiver 300.000 habitantes e recursos suficientes para manutenção dos serviços públicos, o território poderá ser, *por lei especial*, erigido em Estado”. No § 2.º dêste mesmo art. assegurou a autonomia das infra-estruturas territoriais, decisão que se afirmou como um reatamento da nossa tradição municipalista. Ainda mais, desejando prevenir qualquer exegese divorciada do espírito de nosso sistema constitucional estabeleceu a referida Carta no § 3.º do artigo em exame: “O Território do Acre será organizado sob o regime de Prefeituras autônomas, mantida, porém, a unidade administrativa territorial, por intermédio de um Delegado da União, sendo prévia e equitativamente distribuídas as verbas destinadas às administrações locais e gerais”.

Manteve a Carta Política em causa a relação jurídica anterior entre o Território e a União, mas teve o cuidado de procurar preservar a natural evolução da entidade menor dos perigos eminentes e de criar o clima necessário ao estabelecimento de um regime descentralizado, posteriormente efetivado por lei especial, promulgada nos termos da prescrição constitucional.

No que interessa ao plano do presente trabalho, o principal é reconhecer que os constituintes da segunda República procuraram integrar definitivamente o instituto em questão no esquema constitucional do país. E o fato é que o seu trabalho, neste particular, revela um conhecimento e uma

atitude bem informados a respeito da função política, do destino histórico do Território. Não fizeram cópia servil do modelo originário, mas, ao invés disso, se não lograram criar um tipo perfeito de organização adequada às nossas realidades, pelo menos obtiveram a assinalada vantagem de iniciar as infra-estruturas territoriais num regime de vida autônoma.

Assim, fixaram as condições necessárias ao estabelecimento no Território existente de um regime descentralizado. Descentralização territorial, pela outorga da autonomia aos municípios, descentralização de um serviço federal pelas atribuições administrativas, conferidas ao preposto da União no Território. (1)

O silêncio da Carta de 37 não destrói os fundamentos éticos e jurídicos da perspectiva à estadualização. Tal perspectiva de direito público constitui uma característica permanente e indissociável do instituto territorial. É uma espécie de atributo condição. Além disso, é preciso não perder de vista que a passada ordem jurídica de 37 foi imposta à Nação no momento em que fatôres internos e externos ameaçavam a segurança nacional e comprometiam os interesses de sua defesa. Defesa, que, diga-se de passagem, não deve ser entendida como abrangendo apenas os aspectos estritamente militares do problema.

Sòmente à base dêste retrospecto poderemos argumentar e aduzir oportunas considerações em torno do problema da administração financeira dos Territórios. Mesmo porque, é bom frizar, a tendência moderna, neste particular, é considerar-se a matéria financeira, orçamentária, como objeto do direito constitucional. E no terreno factual, não há como evitar-se, por razões óbvias, as constantes alusões a experiência recolhida nesses 40 anos de administração do Território do Acre.

(1) T. BRANDÃO CAVALCANTI — *Instituições de Direito Administrativo* — Cap. IV — pág. 91.

Nos têrmos da atual organização dos Territórios Federais, sua situação em face do sistema orçamentário brasileiro é de mera repartição administrativa da União, submetida à ação direta do Chefe do Executivo. Esse, porém, desejando assegurar à administração dos Territórios u'a maior eficiência, tem delegado aos seus prepostos nos Territórios, através do instituto da descentralização administrativa, uma certa agenda de poderes julgada indeclinável ao exercício das funções delegadas, inclusive da missão de regulamentar, centralizar a administração territorial e regular as atividades de suas infra-estruturas — os municípios.

No que se refere à administração financeira, porém, a União tem reservado para si, na qualidade de responsável pela sorte dos Territórios, de sua legítima tutora, a faculdade de exercitar a política financeira que mais se lhe afigure adequada, para conduzir a entidade em aprêço ao gôzo das regalias políticas das quais é a natural fiadora.

Dêste modo, impõe e recolhe todos os tributos de sua exclusiva competência e ainda aquêles discriminados à competência exclusiva dos Estados, e por outro lado, realiza o financiamento da administração territorial através do orçamento do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

A princípio, tal financiamento se processava do modo mais arbitrário, dando a impressão de que a única finalidade a atingir era a consumação da dotação conferida, pouco importando a existência ou não de critérios.

E' bem verdade que o aspecto básico do plano do trabalho, de um certo tempo a esta parte, vem sendo atribuída à responsabilidade dos quadros da administração territorial. Todavia, a conjugação de poderes negativos tem concorrido para neutralizar o efeito que se deveria esperar da elaboração das propostas e das despesas, por parte daqueles que bem de perto conhecem a extensão dos problemas regionais e locais.

O que os fatos demonstram, porém, é que a ausência de um plano de trabalho do Governo Nacional tem sido o principal responsável pela absoluta inexistência de condições propícias ao desenvolvimento das áreas sobre o regime territorial, nomeadamente a do Território do Acre.

Os documentos relativos a êste Território, demonstram que a União até bem pouco tempo apenas se limitou a deferir insignificantes dotações sem indagar, o que é bem sintomático, se as mes-

mas se destinavam ao custeio de qualquer programa de ação. A realidade é que não existia o ambiente indispensável à inauguração de uma política que atendesse aos reclamos mínimos dessa circunscrição. Um exame dos documentos referentes ao balanço financeiro da União no Território do Acre, inclusive as despesas extraordinárias, efetuadas com execução do Tratado de Petrópolis, do ano da anexação ao exercício financeiro de 1917, nos mostra que a União arrecadou cerca de Cr\$ 166.433.030,00 e dispendeu apenas cerca de Cr\$ 67.020.000,00.

Tendo-se em vista, antes de mais nada, tratar-se de uma base física conformada por problemas tipicamente coloniais, é excusado algo acrescentar, para definir a conduta política da União. O fato é que ela incorporou ao fundo geral das rendas da Nação ponderável parcela arrancada à economia oscilante de uma região politicamente informe e de base econômica inconsistente. E' ocioso afirmar que tais sobras deveriam ter sido invertidas na região que as produziu à base de um planejamento rigoroso, em melhoramentos materiais, na racionalização de sua industrialização florestal, na elevação de seu nível cultural, na consolidação de suas fontes de riquezas, em sua suma, na criação de condições favoráveis à radicação do homem ao solo; na transformação do desordenado movimento de aventura num empreendimento viável e sólido; providências estas imprescindíveis à transformação do regime de tutela em regime de amplas franquias políticas.

Tratava-se de um Território novo no qual os recursos naturais, dinamizados por um extraordinário povoamento, acusavam uma grande capacidade produtiva. Todos os empreendimentos, porém, revelavam a marca do transitório. No seu conjunto apresentavam a feição típica de "acampamento". E tudo isso porque não houve da parte da União providências adequadas. Nada fêz no sentido de porporcionar as necessárias condições de estabilidade demográfica e até certo ponto econômica; nenhum esforço expendeu no propósito de ordenar a vida, o que resultaria em evitar ou diminuir os efeitos de uma crise próxima, e em desenvolver a alta produtividade demonstrada, não só em benefício da região, mas de economia nacional e das próprias rendas da União.

Não há dúvida que à União cumpria adotar, desde o início, um programa tipicamente coloniza-

dor que atacasse de frente todos os problemas vitais da região, financiando integralmente a sua solução, aplicando não sómente todas as rendas ali arrecadadas, mas também fazendo convergir recursos de outras fontes para aplicá-los à efetivação do plano destinado à região.

Esta a realidade incontestável; êsses os grandes prejuízos decorrentes da inexistência de um sistema orçamentário eficiente a serviço da administração do país.

O problema orçamentário das administrações territoriais está, porém, na dependência da solução de um outro de caráter estrutural. Trata-se da ligação orgânica das administrações territoriais aos planos federais. As medidas adotadas equiparando, para efeito da apresentação de propostas parciais, as administrações territoriais às unidades administrativas federais praticamente muito pouco adiantaram. E isso porque a formulação das propostas parciais já está sendo encarada como processo de rotina necessária, como formalidade apenas para obtenção de dotações gradativamente maiores. Por outro lado, a concessão de dotações globais, com um controle exclusivamente a *posteriori*, tem invalidado o mérito dessas propostas parciais, que no caso dos Territórios não se afirmam como partes de um plano de setor mais amplo, pela evidente razão da falta de um esboço geral, do qual fôssem partes integrantes. A política governamental para essas entidades não dispõem de um órgão coordenador em condições de assistir, orientar e controlar as atividades dessas entidades, diretamente subordinadas ao Presidente da República.

No plano da política tributária não surtiram os efeitos pretendidos as medidas legislativas adotadas, vedando aos Territórios o poder de gravar e, consequentemente, o de arrecadar qualquer espécie de tributo. A experiência tem até demonstrado não haver as medidas provado, na prática. Sobretudo, em face dos dispositivos que proibem que as administrações territoriais adicionem às dotações orçamentárias deferidas pelo Governo da União rendas originárias de outras fontes. A experiência já indicou que a rigidez desta orientação tem acarretado incalculáveis prejuízos, máxime quando se verifica que nem mesmo as formas elementares de tributação, ou seja, a cobrança das taxas remuneratórias e de tarifas pelos serviços industriais prestados, são excluídas dessa proibição.

Não se contesta que a permissão para a cobrança de tais taxas, além dos resultados materiais imediatos, seria capaz de implicar uma espécie de ensaio; uma perfeita iniciação para o eventual poder, tributário do Estado em perspectiva. Por outro lado, tendo em vista que a administração territorial é por sua própria natureza um empreendimento colonial, e, mesmo no mais repousado regime do *laissez-faire*, ela não prescinde da imperativa atribuição de antecipar-se à iniciativa dos capitais particulares, de suprir a deficiência e a debilidade destes, conclui-se, desta forma, tratar-se de uma administração que, mais do que qualquer outra, vê-se na contingência de manter serviços públicos urbanos e transportes, indústrias de materiais de construções, de beneficiamento e transformação de produtos exportáveis, organização de sistema de crédito apropriado, constituindo-se assim, numa verdadeira empresa, caráter que se acentua quando ela, antecipando-se historicamente ao chamado Estado moderno, toma expressamente essa forma (as administrações coloniais ligadas às companhias oficiais de monopólio de comércio), ou se tornam instrumento de um plano no sentido moderno de mobilização e planejamento econômico.

Ora, é claro que essas inversões em serviços industriais precisam ter um rendimento pronto e uma capacidade de expansão desimpedida de controles irracionais, impostos em nome de uma coerência com um falso espírito do *instituto*, e além disso mais, entorpecidos pela distância. Isso nos leva a concluir que não sendo possível aos administradores dos Territórios estabelecer e arrecadar tarifas, restaria apenas o expediente da criação de uma ou várias autarquias a quem os governadores transmitiram a faculdade de gerir os referidos serviços. Foi esta, aliás, a solução adotada pelo governador do Acre, em 1942, para contornar as dificuldades geradas pelas proibições a que vimos nos reportando (2).

(2) Um exame da legislação do Território do Acre revela a existência de atos como o Decreto n.º 36-A, de 4 de abril de 1937, publicado em 18 do mesmo mês e ano, pelo qual o Governador do Território transfere, a título precário, à Prefeitura Municipal de Rio Branco as oficinas tipográficas da Imprensa Oficial, visando assim não sómente dotar a cidade de um órgão noticioso, como também dar ensejo a que as oficinas, únicas em funcionamento na cidade, pudesse ser econômicamente exploradas. Sob a gestão direta da administração territorial tal exploração não poderia ser efetivada, em virtude de não poder a administração do Território utilizar outras verbas que não as constantes dos créditos deferidos pelo Orçamento da União. O Decreto do Governo do Território, n.º 58, de 1.º de julho

Vê-se, pois, que a solução adotada foi uma espécie de fuga aos óbices criados pela própria legislação imposta ao Território. Tal recurso, porém, não se nos afigura o caminho mais acertado, do ponto de vista econômico administrativo, não se falando na burla de ordem orçamentária. Com a multiplicação dos serviços industriais, não uma, mas muitas autarquias teriam que ser criadas. E essa população de pequenas autarquias viria criar problemas de controle e supervisão, sem por outro lado evitar o problema da incorporação de saldos de uma autarquia como renda de um órgão governamental (ainda que esta renda fosse transferida para cobrir o *deficit* de outras autarquias), e este órgão governamental deveria ser o diretor do plano territorial, o governo do Território e não o Federal.

Ainda do ponto de vista jurídico-administrativo, a criação de uma autarquia, ou autarquias, se feita pelo governo territorial, implica em transmitir à sua pessoa um poder ou agenda de poderes de que, pela lei atual, ele não dispõe, qual o de fixar e arrecadar tarifas; se criada pelo Governo Federal, resulta num paralelismo institucional, ou seja: o enfraquecimento das atribuições do governador, delegado do Presidente da República no Território.

Se por um lado, o exercício do poder de gravar e arrecadar impostos, implicitamente confere à administração territorial um caráter de autonomia, não se deve pensar da mesma maneira em se tratando de atividades relacionadas com o sucesso de uma administração de serviços industriais, tais como, as de fixar tarifas para os serviços que prestar.

Quanto ao impedimento estabelecido para as administrações territoriais não encontramos justificativas para o alheamento do legislador de referência à peculiaridade de suas condições, submetendo-as ao império de leis que não são normas vivas, elaboradas para atender condições sociais especialíssimas que as motivaram.

de 1941, também transferiu, a título precário, à Prefeitura Municipal de Rio Branco, dado equipamento industrial — dos serviços de cerâmica — do Território. Mais recentemente o Governo territorial baixou o Decreto n.º 80, de 30 de maio de 1942, instituindo uma autarquia administrativa para dirigir todos os serviços de produção industrial, criados pelo Governo do Território. Compreendemos o expediente de que lançou mão desse Governo. Todas essas medidas decorreram da organização embaraçosa que lhe impuseram — não poder arrecadar nem mesmo simples tarifas por serviços industriais prestados. E note-se que no meio não existia nenhuma organização em condições de atender as necessidades da população.

Vale afirmar, pois, que a finalidade específica da administração territorial não foi considerada no tratamento da questão da discriminação de suas rendas (assunto literalmente omitido na legislação) de maneira que não ficasse a administração territorial privada de oferecer a exame do órgão competente, devidamente documentada, a aplicação de todas as rendas auferidas, através de serviços prestados à população, mesmo a título de simples taxas remuneratórias ou tarifas dos serviços industriais.

Verifica-se, pois, que o problema da racionalização orçamentária dos Territórios Federais está condicionado, ou seja, está na dependência de uma necessária reforma de sua estruturação, máxime, no que diz respeito ao capital aspecto da ligação orgânica das atividades destes *institutos* aos planos da administração federal.

A oportunidade de tal ligação orgânica, mais do que nunca se impõe à emoção dos organizadores nacionais, para que se possa integrar no sistema orçamentário as entidades territoriais — consideradas meras repartições federais — na esfera de um indispensável órgão coordenador de suas atividades. Aliás, não há muito, o próprio Ministério da Justiça liderou um intenso movimento no sentido de transformar a Secção encarregada dos assuntos territoriais, subordinada ao Departamento do Interior e Justiça, num órgão mais amplo e atuante, capaz de preencher essa lacuna que de há longo tempo vem causando dificuldades e prejuízos nas relações do Governo Central com as administrações dos Territórios.

Isso é tanto mais importante quando, através de estudos e da própria experiência de quase meio século de funcionamento *instituto território* chegamos à conclusão de que um dos fatores que mais tem contribuído para o relativo insucesso da administração do nosso primeiro Território, é justamente, aquêle que diz respeito à falta de um entendimento orgânico, de um funcionamento articulado entre as administrações federal e territoriais.

Essa falha lamentável adquire um acento e uma gravidade muito maiores no setor das atividades orçamentárias, principalmente quando em foco o processo de elaboração do plano de trabalho da administração territorial.

Sendo o Território uma dependência direta da administração federal, e como tal, tratado no orçamento geral da União como uma simples repartição, é estranho que se venha permitindo que ele

continue alhejo à orientação, à disciplina e ao controle de um órgão superior destinado a assistir e coordenar as suas atividades precípuas, até bem pouco circunscrita ao Território do Acre assume maiores proporções, com o desdobramento das atribuições do Governo Central, e com a ampliação de suas responsabilidades, em face da instituição dos novos Territórios Federais.

Em nossa opinião, no que tange com o interesse orçamentário das administrações territoriais, o órgão coordenador, integrado no esquema estrutural do Ministério da Justiça ainda não é a solução ideal. Vejamos, por exemplo, o que escreve a propósito, uma conceituada autoridade:

“Os Territórios não devem ficar sobre o controle do Ministério do Interior no qual predomina a atividade política, de alguma sorte prejudicial a sua característica administrativa, aos seus interesses fundamentais”. E mais adiante sugeriu: “um Ministério de Territórios viria a calhar. Sua organização poderia ser plasmada nos moldes dos Ministérios das Colônias onde estas são bem organizadas”. (3)

Não avançaremos tanto, mesmo porque, não desejamos investir contra o senso das proporções. Mas a solução ideal a que nos referimos seria alcançada se criado o órgão supercional em causa o localizássemos à base da Presidência da República, onde atuaria diretamente subordinado ao Chefe do Executivo, com as altas funções de órgão *staff*. À base dessa função precípua, os problemas que até então permaneceram sem equação ou sem o devido estudo por parte das autoridades responsáveis serão postos em evidência e seguramente solucionados.

Eis aí, pois, o sentido exato da ligação orgânica entre os dois níveis administrativos e que a criação do órgão em aprêço viria na certa satisfatoriamente efetivar.

E' sabido que, dentro da moderna concepção de orçamento, é preciso atentar, possuir o Estado o

melhor instrumento para empreender a revitalização dessas circunscrições administrativas. Mas como essa atividade-meio pressupõe a existência de uma composição tanto quanto possível racional, no que se refere aos Territórios não se pode abrir mão de um órgão qual o mencionado, com secções rigorosamente especializadas, sobrelevando-se dentre todas a destinada a supervisionar as atividades financeiras e orçamentárias dos Territórios, a fim de que o Presidente da República, bem informado, não encontre dificuldades para agir, como até agora vem acontecendo, com a deficiente atuação da desaparelhada Secção do Ministério da Justiça, na assistência e supervisão das atividades das administrações dos Territórios.

Em última análise, é preciso não subestimar a vantagem fundamental do órgão, se instituído com autonomia, diretamente subordinado ao Presidente da República: a de dar realce, destaque à administração dos Territórios e individualização aos seus orçamentos. Atualmente, as dotações para as administrações dos Territórios se diluem nas várias verbas, consignações e subconsignações do anexo do Ministério da Justiça, conforme a sistemática do nosso Orçamento e a erradicada concepção do Território como uma simples repartição dêsse Ministério.

Com a criação do órgão em causa, localizado à base da Presidência da República, e instituído de modo autônomo, passaria a constituir um anexo independente no Orçamento Geral da União e englobaria as verbas federais para as administrações dos Territórios e destacadamente apareceriam em sub-anexos as mesmas verbas destinadas não só ao órgão em exame como às administrações dos Territórios existentes.

A maior repercussão da instituição dêsse órgão autônomo no setor orçamentário decorreria da especialização de suas funções no tratamento de tão importante parcela do Orçamento da União. Basta lembrar as condições específicas de cada Território, cujo tratamento sómente um órgão altamente aparelhado para, com indiscutível autoridade, se pronunciar sobre os interesses vitais das áreas em exame.

(3) *Derecho Administrativo Argentino* — Prof. RAFAEL BIELSA — Tomo II, 3.<sup>a</sup> edição — Buenos Aires — página 408 — 1938.

## ORGANIZAÇÃO

### A estrutura da Administração Federal

Alberto de Abreu Chagas

Tem-se entendido que estrutura, em organização é conjunto de unidades administrativas simples ou complexas, ou simples e complexas. Unidade administrativa é a entidade formada por maior ou menor número de unidades de trabalho. Unidade de trabalho é, obviamente, o elemento básico de produção, o elemento que produza a menor parcela distinta de qualquer trabalho homogêneo.

A unidade de trabalho é sempre uma unidade humana, equipada, de ordinário, com adequado instrumental de operações. Um homem que conduza sózinho, durante a operação diretamente produtiva, u'a máquina automática, será, ainda, com sua máquina, uma unidade de trabalho, qualquer que seja o volume da produção. Em certos casos, o agente humano opera sem auxílio de instrumentos e ter-se-á, então, a expressão mais singela da unidade de trabalho.

A unidade administrativa comprehende, via de regra, mais de uma unidade de trabalho. Há, porém, exemplo de unidades administrativas reduzidas a só uma unidade de trabalho. Aos dois tipos, respectivamente, reservamos os qualificativos *complexa* e *simples*, tendo em vista que, de ordinário, a pluralidade de agentes, ainda que o trabalho seja homogêneo, acorrcta diferenciação e graduação de funções e introduz, assim, um fator de complexidade no grupo de produção considerado.

Estamos habituados a ligar ao termo estrutura a exclusiva acepção de agrupamento sistematizado de unidades administrativas, fazendo abstração, de modo involuntário, está visto, da razão de ser dessas unidades, do objetivo por que e para que foram elas constituídas. A consequência disso é que a idéia de estrutura se desenha na mente sob a forma de róis ou de organogramas, os quais, na melhor das hipóteses, podem apenas aproveitar os efeitos mnemônicos da nomenclatura, para dizer um pouco a respeito da exterioridade da estrutura.

Mas, a bem dizer, a estrutura, nominativa ou gráficamente apresentada, não possui significa-

ção alguma em si mesma; permite a identificação externa das unidades administrativas, a presunção ou certeza de sua existência, pode ainda sugerir conjecturas sobre o objetivo dessas unidades e não vai além em sua função informativa.

Um espírito influenciado pelo gôsto das analogias acharia de descobrir semelhanças entre a estrutura nominal ou organográfica e as fotografias ou os nomes desacompanhados de outras indicações a respeito das pessoas a que pertencem.

Para o analista, a estrutura administrativa é, de preferência, o que está escondido por trás dos rótulas das unidades e toma expressão sintética sob fórmulas de finalidades ou é discriminado em uma explanação de competências; é o grupamento sistematizado de bem delimitados e definidos campos de atividade.

A representação abreviada da estrutura tem, por certo, sua razão de ser e sua utilidade: para o *expert*, ela é o ponto de convergência ou divergência de um feixe radial que se prolonga através da finalidade e da competência, mas é, sobretudo, ao interessado estranho, ao público, que ela presta serviços, ao lhe dar pontos de referência para os seus contactos com a máquina administrativa.

Ao profissional de organização, a esse mesmo *expert*, convém, todavia, não pensar, com freqüência, em estrutura em moldes de relações nominais ou de arranjos gráficos de unidades administrativas, para não cair no vício das construções *a priori*, das soluções antecipadas e arbitrárias dos problemas da elaboração estrutural, que, a menos que um providencial fator de sorte se tenha introduzido no processo, não resistem à prova de adequação e eficácia e carecem de maior valor que o da eventual beleza de seu frontespício. Melhor para ele é nunca esquecer que, na especialidade a que se dedica, as idéias de estrutura e finalidade ligam-se por estreita interdependência, assim quanto a um trabalho de criação inicial, como quanto a um de reconhecimento de organismos já existentes.

Por outro lado, se o objeto de interesse é a administração pública, as finalidades dos órgãos, quer dadas em síntese, como prefixação geral do intento em mira, ou traduzidas na exposição, mais ou menos detalhada, dos encargos julgados necessários para alcançar-se o fim, presumem-se estabelecidas pela lei ou derivadas dela. Neste caso, a idéia de estrutura deve evocar, também, desde logo, a legislação e não estritamente a lei formal em estado de acabamento, em fase de vigência, porque aí se acharão, é óbvio, os já conhecidos preceitos das finalidades, mas as etapas de formação da peça legislativa em jôgo, desde as origens desta.

Percebe-se, em consequência, que o levantamento da estrutura da administração requer se reunam três grupos de informações distintas, mas correlacionadas:

- a) arrolamento da legislação de organização;
- b) arrolamento das unidades administrativas segundo puro critério nominal;
- c) arrolamento das finalidades.

E' o que à Seção do Plano de Reestrutura da Administração Federal (sempre designada, dourante, por S.P.R. nesta Seção da Revista), cabe fazer para cumprir aquela parte de suas atribuições já por nós focalizada em artigo anterior.

Não é sem interesse conhecer-se mais a fundo o que seja cada um desses grupos de dados em que o conhecimento da estrutura da administração assenta.

A legislação, dará lugar, de comêço, a um apanhado geral, cronológico, dos atos que imponham encargos à administração e disponham sobre o expediente para realizá-lo. E' a fonte alimentadora e o instrumento de controle de outros registros necessários, especificados quanto aos órgãos e às funções.

O apanhado será naturalmente dividido por seções correspondentes às diversas espécies dos atos legislativos básicos e complementares.

A medida que vão sendo coligidos e analisados, os atos legislativos devem ser objeto de classificação destinada a acentuar os órgãos a que interessam e as finalidades que encerram.

Quanto às finalidades, a classificação acima presume que estas mesmas tenham sido já classificadas pela forma que ensaiaremos expor um pouco adiante.

Com o auxílio da referida classificação, cumpre ordenar dois outros grupos de indicações, que serão relações dos atos assim dispostos:

- a) segundo os órgãos a que êles dizem respeito; e
- b) segundo as finalidades instituídas.

Os dois mencionados conjuntos de indicações parcelares constituem os pontos de referência para experimentar-se, a qualquer tempo, quão exata seja a estrutura reduzida a termos formais e simbólicos.

O arrolamento das finalidades consuma-se, também, por duplo processo: um apenas discriminativo e outro obediente a um sistema de classificação.

No processo discriminativo, inscrevem-se para as unidades, nominalmente arroladas, as respectivas finalidades sintéticas ou analíticas, conforme constarem da legislação.

Evidentemente, êste arrolamento englobará o nominativo de unidades indicado acima.

E', pois, fatal que se pergunte porque não usar apenas êle, visto abranger, segundo se diz, o registro simultâneo de unidades e finalidades.

Não é, realmente, indispensável manter dois separados grupos de indicações, podendo-se, portanto, precindir do simples registro nominativo de unidades.

Note-se, porém, que a enunciação completa das finalidades torna-se, de ordinário, volumosa, em confronto com as pequenas dimensões do registro nominativo — não importa quão detalhado seja — das unidades. Por isso, na hipótese de ser êste registro usado para outros fins e se se fizer necessária a maior facilidade de seu manuseio, é preferível possuí-lo à parte do discriminativo de finalidades.

O segundo processo demanda, em primeiro lugar, a classificação das finalidades, com o objetivo de dispô-las no menor número possível de espécies bem definidas.

O trabalho preliminar consiste em submeter a judicioso exame as finalidades atribuídas aos diferentes órgãos e, por êste meio, identificar seus caracteres dominantes e acentuar seus pontos de contacto e de divergências e reunir, em última instância, sob títulos gerais, as que ao analista pareçam guardar entre si o desejado grau de homogeneidade. Será, nessas condições, um trabalho feito em conformidade com o método científico,

que, conquanto não tenha cabimento supor-se que poderia apresentar a relativa perfeição das classificações obtidas nas ciências naturais, porque, embora muito mais modesto, é muito menos objetivável do que estas, vem a atingir feição satisfatória para o fim que lhe é próprio.

Para esclarecer melhor o assunto, figuremos um exemplo simples.

Ao passar em revista tudo o que, em virtude de disposições de lei, a Administração faz ou deve fazer, descobrimos que várias unidades administrativas têm por finalidade elaborar estatísticas.

Aí está, em sua expressão mais geral, uma finalidade: a preparação de estatísticas (sem dúvida, para a Administração como um todo, estatística não é finalidade; sé-lo-á, porém, para os órgãos a que incumbe, os quais, mercê do caráter adjetivo do referido encargo, entram na categoria dos chamados órgãos de atividades meio).

Retomando todos os registros a ela concorrentes e examinando-os de novo, reconhecemos que as estatísticas, de cuja identidade de processo ou técnica estamos informados, se diversificam pelos objetos que focalizam. Tais objetos podem subordinar-se a títulos muito abrangentes, v.g. — movimento portuário de navios internacionais. Mas, esmiuçando os grupos secundários assim obtidos, conseguimos separar grupos menores e mais definidos, quais sejam: — passageiros de navios internacionais — (de interesse para serviços de polícia marítima ou de saúde pública ou de imigração) — carga de navios internacionais — (de interesse para serviços aduaneiros ou de administração portuária).

Estabelecida uma conveniente classificação de finalidades, inclui-se em cada grupo a relação das unidades interessadas, de preferência por ordem alfabética.

E' inevitável ocorrer que, não se podendo, sempre, atender de maneira rigorosa, à homogeneidade, na divisão do trabalho, esta ou aquela unidade deva ser classificada sob dois ou mais títulos. Mas um fato, igualmente verificável, de bem maior importância, por ser, algumas vezes, indício de ocorrência grave, na organização dos serviços, é o aparecimento de dois ou mais órgãos com finalidades totalmente identificadas: a ocorrência carac-

terizaria a existência de mais de um órgão para o exercício de u'a mesma função, causa de efeitos sempre indesejáveis, entre os quais o menos temível é o inútil dispêndio de esforços.

O reconhecimento da duplicidade ou multiplicidade de órgãos votados à consecução dum mesmo objetivo é, aliás, um dos bons frutos do arrolamento das unidades administrativas pela forma que acaba de ser explicada.

Além do trabalho a ser desenvolvido em conformidade com as linhas do plano que vimos esboçando, e que é, todo él, suscetível de ser executado à distância, o levantamento da estrutura da Administração requer as informações dos responsáveis pelo cumprimento da lei.

Por êsse meio, não só se obtém um segundo controle da operação de levantamento e a eventual correção de erros, como se consegue pôr em relêvo o grau de efetividade na realização dos preceitos legais concernentes à organização.

Em matéria de levantamento da estrutura da Administração, a S.P.R. possui um bem valioso patrimônio.

E' o patrimônio havido da Secção de Coordenação da antiga D.C. com a missão de atualizar o Indicador da Organização Administrativa, acrescido pelos resultados do trabalho da mesma S.P.R.

Os leitores familiarizados com o Indicador terão notado, imediatamente, grandes afinidades entre êles e o levantamento de que nos ocupamos.

De fato, o Indicador, nos seus aspectos essenciais, é a suma periódica do levantamento, enriquecida por vários outros elementos condizentes com o verdadeiro caráter da obra, que é o de catálogo para pronta consulta.

Mas a coleta de dados meramente destinados à composição do Indicador poderia sem dúvida, compadecer-se com um menor grau de precisão, pois que o delineamento estrutural daí decorrente não estaria influenciado por qualquer propósito de apreciação.

Diga-se, entretanto, que, convertendo-se em produto derivado do rigoroso levantamento para efeito de melhoria da estrutura, o Indicador logrará o índice de correção dos registros originários e será, naqueles aspectos essenciais, à época em que fôr editado, a simples cópia, porventura abreviada, dos resultados do dito levantamento.

## PESSOAL

**Remuneração - Intervenção do Governo no Mercado de Trabalho**

ERMELINDO BORSATTO.

O receio de que a intervenção do governo no mercado de trabalho possa produzir efeitos desfavoráveis ao normal desenvolvimento das atividades econômicas privadas, vem tolhendo a iniciativa governamental na solução de um dos mais complexos problemas que se tem apresentado ao estudo dos nossos homens de Governo. Não são poucos os que aconselham a abstenção do Governo na competição pelo fator humano indispensável à consecução dos fins de todas as empresas. E tais conselhos, sem dúvida, baseiam-se na experiência de países economicamente muito a frente do nosso. Com efeito, em países onde o nível de salários haja alcançado o mínimo indispensável a um padrão de vida decente a que todos têm direito pelo seu trabalho, a orientação não pode ser diversa. O governo não deve forçar a elevação dos salários, como também não tem o direito de absorver nos seus serviços, os elementos mais capacitados... Não em todos, porém,. Em países como o Brasil, por exemplo, sem embargo das autorizadas opiniões em contrário, quer nos parecer que a orientação deva ser exatamente a oposta, isto é, o Governo deve intervir no mercado, procurando a elevação do padrão de vida, graças à elevação dos salários e à estabilização dos preços das utilidades. E isso tendo em vista as exigências da vida moderna, que, obrigando a extraordinários dispêndios de energias, exigindo do homem o exercício de todas as suas faculdades, em breve o impossibilita para a luta, dado o fato de os salários, em geral, não proporcionarem o mínimo indispensável à compensação dos tremendos gastos exigidos pela intensidade dessa mesma vida. Solicitado em todos os sentidos, o homem, enquanto na plenitude de suas forças, bem ou mal consegue satisfazer a tais exigências, mas as consequências desse esbanjamento de forças não se fazem esperar. Moços que são velhos no meio da vida, esgotados, sem coragem para enfrentá-la e mesmo, em muitos casos, para continua-la, enfim desiludidos que freqüentemente arrastam à desgraça os que dêles depen-

dem. Redução do número de casamentos, com a consequente queda da natalidade. Aumento do índice de mortalidade, principalmente infantil, são índice de mortalidade, principalmente infatil, são apenas alguns dos muitos efeitos da baixa remuneração...

Tantas e tais consequências do baixo nível dos salários geralmente deviam ser suficientes para autorizar a intervenção do Governo no mercado de trabalho. Tal entretanto não se verifica. Como foi salientado, o receio de que essa intervenção acarrete consequências desfavoráveis à indústria e ao comércio, importando na criação de fatores anti-económicos, contrários ao barateamento da produção, tem levado determinados autores a desaconselhar e mesmo condenar a concorrência do Governo no mercado de trabalho, sob o fundamento de que lhe não é lícito recrutar os elementos mais capacitados. (1) Sem dúvida, do ponto de vista do interesse dos empregadores não pode haver melhor política. Sem corrente, é evidente a desnecessidade de qualquer preocupação com a melhoria dos salários dos empregados, obrigados a aceitar as condições impostas pelos patrões. Do ponto de vista do interesse do Estado, entretanto, que no fim de tudo terá de suportar o onus decorrente da manutenção do assalariado cuja força vital o empregador explorou, tal orientação não pode ser aceita. Evidentemente, o Governo não deve forçar a elevação excessiva do nível dos salários, mas, quando verificada a sua insuficiência, como é o nosso caso, o Governo deve intervir, procurando obter a elevação do nível de remuneração dos assalariados, com o que estará cumprido,

(1) "Regardless of the theory of wages or of labor accepted by the investigator, the government competes against private employers in the labor market ..... the result may be to drain the more efficient workers from industry, thus reducing its productivity..."

(Mosher & Kingsley — Public Personnel Administration).

aliás, uma das suas finalidades precípuas — a defesa do bem estar físico, social e econômico dos cidadãos. Com isto não estará êle criando dificuldades à Indústria ou ao Comércio. Ao contrário, porque o aumento dos salários traz como conseqüência o aumento da capacidade aquisitiva, o que significa mais comércio, maior industrialização, necessidade de maior produção agrícola e a abertura de novas fontes de renda para o Estado que disporá assim, de mais recursos, sem falar no que pode proporcionar ao país a elevação do padrão de vida da nossa população. Já não podem subsistir dúvidas com relação à importância econômica e social da política de salários elevados. Melhor remunerados, os assalariados encontrarão maior interesse na execução das suas tarefas e nesse interesse encontrarão a energia suficiente para evitar o deslize funcional que caracteriza o regime de baixa remuneração. Ha também a considerar o incentivo valioso que representam os altos salários, incentivo que nos Estados Unidos chega a quasi constituir uma nova forma de economia — a da remuneração elevada —. (2) Lá o fato não passou despercebido aos industriais mais inteligentes. Quasi todos procuraram o barateamento do produto, mediante o pagamento dos salários mais altos possíveis e o crescimento da produção, importando na diminuição do custo unitário dos objetos produzidos não se fez esperar. Ford, por exemplo, afirma que após elevar de mais do dôbro o salário mínimo dos seus operários foi que teve início a sua alta produção, que veio a transformar o seu produto no que êle chama "um artigo de utilidade pública."

Ora se a indústria pode obter tais resultados da política de salários elevados, por que impedir que o Governo intervenha no mercado? "Sabendo-se que a depressão dos negócios, as crises, se originam da fraqueza aquisitiva das populações; sabendo-se que essa fraqueza aquisitiva provém da insuficiência dos salários, por que hesitar? Se o remédio consiste em fortalecer o poder aquisitivo que se radica nos salários, como nos ensina Ford, entre outros autores, por que evitar que o

(2) It is necessary to consider the incentive value of high wages. Owing to the experience of the Ford Motor Company ad several other private concerns, the "economy of high wages" has become widely recognized in private concerns.

(Public Personnel Administration).

Governo intervenha no mercado, influindo diretamente na solução do problema? E se mesmo para os países que controlam as reservas mundiais é de importância capital a força aquisitiva (3) das populações, por que não generalizar a intervenção do Governo no mercado de trabalho? Justificarse-á o fato do Estado prejudicar a si próprio, prejudicando portanto a sociedade, para proteger ao comércio e à indústria, que podem, perfeitamente, dispensar essa proteção? E não estará êle, na verdade, prejudicando a essa mesma indústria e a esse mesmo comércio que se pretende fazê-lo defender, condenando a sua intervenção no mercado de trabalho? Não dependerá em última análise, da capacidade aquisitiva da população o desenvolvimento dessa mesma indústria e desse mesmo comércio? Além disso, sómente quando corresponde à sua finalidade própria, (4) quando se preocupasse em proporcionar benefícios, haveria razão para proteger a indústria. Essa proteção, todavia, não tem razão de ser, desde que a indústria, por sua vez, não cumpre a sua finalidade precípua de criação de artigos úteis, para só produzir artigos de venda. Ainda mais, quando justificada, tal proteção deve ficar limitada aos favores fiscais e nunca importar na abstenção do Estado em qualquer forma de atividade, desde que esteja em lide o interesse dos cidadãos, cuja proteção constitue o seu fim primordial.

Finalmente, se ao Estado não fôr possível, por qualquer dos múltiplos fatores que dificultam a solução do problema, determinar um salário justo (5) cabe-lhe a determinação do salário mais alto possível, dado que a fraqueza aquisitiva das populações é o problema mais inquietante do momento, não só pelas conseqüências imediatas com relação a saúde e ao bem estar dos cidadãos, mas e principalmente pelos encargos que futuramente

(3) "Nosso país não poderia prosperar si só contasse com a força aquisitiva daqueles cuja renda independe do que recebem em troca do seu trabalho."

H. Ford. Hoje e amanhã.

(4) Para que el trabajo industrial pueda responder a su finalidad propia, es decir, a la creación de artículos útiles."

W. Sombart — La indústria.

(5) "A relationship between wages and demand for the product of labor is impossible to discover, because the monopolistic character of most governmental activities..."

Public. Personnel Administration.

lhe serão atribuídos e dos quais lhe não é lícito exonerar-se.

A advertência procede, tendo em vista recentes pronunciamentos em que são feitas referências à competição do Governo no mercado de trabalho, apontada como prejudicial à Indústria e ao Comércio, mercê da elevação dos níveis de vencimentos e salários dos servidores públicos.

Sem embargo da autoridade que se lhes possa reconhecer, parece-nos inóportuno insistir na defesa daquele ponto de vista, pois, evidentemente o recente acôrdo a que expontâneamente chegaram patrões e empregados no comércio, mediante o qual o salário dos comerciários foi elevado em alguns casos, de mais de 100%, não corrobora aquela afirmativa...

Por certo os argumentos expendidos se basiam no que ensinam os mestres da Administração, mas, convém lembrar que, via de regra, quasi todos os referidos autores tomam por base o padrão de vida e o nível de salários existentes

nos Estados Unidos da América do Norte. Isso, com efeito, invalida grande parte dos ensinamentos daqueles mestres, tornando-os impraticáveis, entre nós, ao menos por alguns anos mais... porque, realmente, no Brasil o que existe ainda em matéria de remuneração é a verdadeira exploração da mão de obra abundante, em consequência do excesso da oferta sobre a procura: o que existe é na realidade, uma situação parecida com o "sweater system" inglês, onde a exploração do assalariado atinge ao extremo. (6)

E essa situação não deve nem pode continuar tolerada pelo Estado, a quem cabe, antes de tudo, a defesa do bem estar dos cidadãos...

(6) La explotación, llevada hasta el extremo, de la mano de obra humana, la miseria en que se halla esta población obrera .....  
..... estriba en la facilidad con que los sweaters pueden desarrollar su negocio por la copiosa offerta de mano de obra.

## APERFEIÇOAMENTO

### *Problemas de aperfeiçoamento e o futuro estatuto*

*Osvaldo Fettermann*

**C**ONTA um clássico de nossa língua que os gentios de certa região da Ásia costumavam, pela manhã, prostrar-se ante o sol que nascia, e, ao cair da tarde, entravam a apedrejá-lo, num chocante e brutal contraste com a reverenciosa atitude do amanhecer, quando o elevavam a objeto de extremada veneração, e como que esquecidos de, ao despontar esplendente de outra manhã, aí novamente estariam prostrados a prestar seu culto. Vestígios desse estranho e paradoxal feiticismo, misto de adoração e de repulsa, de fé e de irreverência, de humildade e de arrogância, de calma e de ira, ainda se observam em nossos dias, não apenas em longínquas paragens asiáticas, mas igualmente nos quatro cantos da terra, em qualquer lugar em que os homens se acotovemlem na rija luta pela vida, se defrontem no embate áspero das competições pessoais ou partidárias, se agitem no torvelinho tonteador das paixões ou

meçam fôrça no incontido desejo de vencer. O objeto do culto e os motivos da prostração é que são outros.

Por isso, agora, quando, ao que se noticia, se processam os trabalhos preliminares da revisão do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, poderá parecer manifestações vivas desse singular feiticismo toda crítica restritiva, que se fizer, à obra empreendida, no Serviço Público Federal, pela administração passada. Sentimo-nos, porém, nesse ponto, bem à vontade pois nunca malbaratámos elogios assim como ainda hoje negamos louvores ao que bom, racional, progressista e humano há naquele incomprendido e complexíssimo empreendimento. Procurámos sempre, desinteressadamente e de bom grado, cooperar com a administração, quer apontando as falhas existentes, quer sugerindo providências suscetíveis, ao nosso ver, de levar a bom termo a tarefa

que se tem em mira. A lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, e aquele Estatuto, por exemplo, foram por nós, várias vezes, examinados com êsse intuito construtivo, e suas lacunas indigitámos através de críticas objetivas e honestas.

Visávamos, com êsse propósito, a espantar a convicção, que se ia formando no espírito de cada um de nós, a respeito da necessidade iniludível de se proceder à revisão não só dos princípios estabelecidos naquele Estatuto, mas também das próprias diretrizes de nossa política de pessoal, ainda tão vacilante na adoção de certas medidas práticas quão falta de recursos adequados para a solução de alguns dos mais relevantes problemas da moderna gerência do elemento humano.

Entendíamos, e hoje arrimados à maior soma de observações, que, em tal lei estatutária e entre as normas diretoras daquela política, capítulos e pontos havia, e ainda existem, que estavam, e continuam, a reclamar, instantemente, rigoroso reajuste à realidade brasileira afim de que não vissem a falhar em seus principais objetivos. De fato, a experiência cotidiana nos tem demonstrado como é deficientíssimo, para atender às suas exatas finalidades, o conjunto de regras que o legislador pátrio prescreveu com o intuito de disciplinar eficientemente essa ou aquela matéria. E, restringindo-nos ao campo das atividades que interessam ao aperfeiçoamento, tomado êsse no sentido amplo e avassalador como o conceituam em nossa administração pública, veremos quão precários, na prática, se nos apresentam o estágio probatório, o reajustamento profissional, a reintegração, a readmissão, a reversão e o aproveitamento.

Quanto ao primeiro — o estágio probatório —, por exemplo, já um estudioso do problema, em excelente trabalho estampado nesta Revista, em abril de 1943 (Paulo Poppe de Figueiredo, *Do estágio probatório*), observou, com grande acerto, que em nossa vida administrativa não há *estágio real*, mas apenas *estágio legal*. E, ainda quando isso não ocorresse, teria contra si uma série de defeitos que lhe apoucaria ou restringiria a ação de tal modo que os seus resultados seriam sobremaneira irrisórios ou de escasso valor científico. E, a propósito, lembaremos que, em 20 de maio daquele mesmo ano, numa reunião de estudos promovida pela antiga Divisão de Aperfeiçoamento, debatendo o tema da palestra, que era *A influên-*

*cia do prazo no estágio probatório*, tivemos oportunidade de assinalar um desses defeitos: a uniformidade rígida, inflexível do prazo para tôdas as carreiras e funções. Dissemos então:

“Aliás, ao que acreditamos, na sistemática de nosso Estatuto o estágio probatório não termina, em rigor, com o prazo de 730 dias, pois o seu legislador avisadamente advertiu no § 1.º do artigo 192 que “a estabilidade não obrigará a União a tolerar a permanência em cargo público de funcionário faltoso, inepto ou incapaz.” E’ verdade que o emprego dessa medida extrema está subordinando à regra do § 3.º do artigo 238, que condiciona a “demissão por ineficiência ou falta de aptidão para o serviço à impossibilidade de ser o funcionário readaptado.” Ora, se assim sucede com os que têm assegurada a estabilidade no Serviço Público, é curial que nada obriga ao Governo a conservar, durante 730 dias, indivíduos que desde as primeiras semanas se revelam sem as qualidades e sem as aptidões necessárias. Não é outro, a nosso ver, o espírito da lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, quando, no parágrafo único do artigo 40, estabelece que “antes de decorrido êsse prazo, será exonerado o funcionário que, a juízo do Governo, não tenha revelado idoneidade moral e aptidão para o desempenho de sua função.” Essa é, aliás, a política mais consentânea com o bom senso e com os mesmos princípios da administração de pessoal. Essa deve ser, normalmente, o critério de proceder do Governo se não quiser maltratar os bens da Fazenda Nacional nem comprometer ou prejudicar a obra de levantamento do Serviço Público. Antes, porém, lhe cumpre quebrar a rigidez da regra vazada no artigo 16 do Estatuto; e isso porque a duração do estágio probatório deve variar de de acordo com essa ou aquela carreira. E’ nesse ponto que aceitamos, como em muitos outros, a experiência dos grandes racionalizadores da administração de pessoal, como, por exemplo, Henri Ford, em um dos cujos livros — *Minha vida e minha obra* (trad. portuguesa de Silveira Bueno, Comp. Gráfico-Editora Monteiro Lobato, 1925, página 148), escreveu:

“Quanto ao tempo preciso para a aprendizagem nas diversas espécies de trabalho, as normas são as seguintes: uns 43% de todos os serviços não requerem mais que um dia de aprendizagem; 36% requerem de um até oito dias; 6% de uma a duas semanas; 14% de um mês a um ano; 1%, de um a seis anos.”

“Ressalva logo, do exame dêsse valioso depoimento, a variabilidade da duração do aprendizado de cada ofício ou serviço, fenômeno ergológico que criteriosamente analizado poderá trazer interessantes elementos para o estudo da flexibilização do nosso estágio probatório, cujas linhas rígidas estão a requerer uma reforma que lhe assegure a consecução do seu principal escopo: a verificação objetiva da capacidade profissional do indivíduo no cargo, função ou lugar para que foi nomeado ou admitido.”

São já decorridos, desde a realização dessa palestra, 3 anos e 10 meses e, ao que cremos, a situação não mudou para melhor. Continuamos a ter apenas *estágio legal*, cuja observância nos há de mostrar que as mesmas falhas e os mesmos riscos, então apontados, ainda subsistem. Esperamos, porém, que na revisão, que ora se projeta, o problema tenha o tratamento necessário e o estágio probatório recobre as suas verdadeiras características. Pelo menos, no que tange ao prazo, que não é um ponto de importância secundária, mas, ao revés, um dos aspectos mais relevantes do problema, como ressalva, de maneira clara, insofismável, do bem feito trabalho a que acima nos referimos, em que o seu autor, apoiado a diversos tratadistas norte-americanos, mostra, de modo cabal, a complexidade do assunto e como, de uma para outra unidade política dos Estados Unidos, ou de um para outro país do mundo, varia a extensão do prazo (P. Poppe de Figueiredo, *loc. cit.*). E, portanto, uma faceta do problema que os elaboradores da revisão não devem esquecer, assim como lhes cumpre, igualmente, não perder de vista o decreto n.º 6.222, de 4 de setembro de 1940, em cujo conteto, como que evertendo os princípios básicos do estágio probatório, aparece, revolucionariamente, um preceito dêste teor:

“Art. 12. — Não estará sujeito à exigência do estágio probatório o funcionário que,

nomeado para outro cargo, já tenha assegurada, por qualquer prescrição legal, a estabilidade no serviço público.

“Parágrafo único. O tempo de efetivo exercício do funcionário sujeito a estágio probatório será considerado, para efeito do mesmo, se noutro cargo vier a ser promovido.”

Desgarrado inexplicavelmente entre normas disciplinadoras do processamento das transferências, esse artigo tem passado despercebido à maioria dos estudiosos do assunto. Poucos têm atentado na sua existência e menos ainda são os que deram conta de que ele quebra o chamado sistema do mérito, subverte cânones essenciais do estágio probatório e propicia a formação legal de um sem número de desajustados. É um equívoco de nossa legislação adjetiva, equívoco que urge corrigir, mas que talvez encontre defensores sob a alegação de ser uma providência acauteladora de direitos adquiridos. Será, a nosso ver, um argumento fraco, pois tais direitos poderão ser resguardados sem nenhuma ameaça, quer para a eficiência do serviço, quer para a estabilidade do próprio funcionário interessado. Demais a mais, a simples circunstância de haver alcançado a estabilidade não constitui motivo bastante para o Estado lhe não exigir provas objetivas de capacidade profissional para o cargo, função ou serviço em que se deseja ver confirmado. Como qualquer outro indivíduo, devem os funcionários indicados pelos referidos artigo 12 ficar sujeitos ao estágio probatório, em cujo decurso cabe ao administrador verificar atentamente se eles satisfazem os requisitos legais e se estão perfeitamente ajustados à função, ao trabalho, ao meio. Favoráveis os resultados, sua nomeação será confirmada; e, se contrários, o administrador diligente buscará a solução adequada, oportuna, científica nos largos domínios do reajustamento profissional. Poder-se-á objetar, é verdade, que as falhas e as deficiências dêsse instituto não permitem um trabalho de larga envergadura e que, por conseguinte, ficará sem solução a maioria dos casos. De fato, é indiscutível que, tal como o estabelece o nosso direito positivo e com os escassíssimos e incipientes recursos de que dispõe o nosso administrador para o aplicar, não está o referido instituto em condições de oferecer todas as soluções satisfatórias que lhe cabe dar. Isso, no entanto, não representa um obstáculo irremovível e é de crer-se que o legislador saiba, com inteligência e grande descontínio, corrigindo os

êrros e preenchendo os vazios, tornar o nosso ineficaz instituto de readaptação em um eficientíssimo instituto do reajuste profissional. É uma transformação que se impõe e que, operada, deverá, sábia e efetivamente, armar o administrador com todos os recursos necessários para resolver êsses inúmeros problemas de desajuste que se vão eternizando e repetindo numa seqüência alarmante. Deverá, por isso, ser de tal natureza que, mediante a adoção de um conjunto de providências de caráter jurídico e o emprêgo de uma série de medidas técnicas e práticas, permita o início imediato dos trabalhos de reajuste. Evitar-se-ão, por esse modo, as situações embaraçosas e as dificuldades emperrantes, que tanto atam ou tolhem e até desanimam o

administrador no império da lei atual, que desconhece muitos aspectos do problema e não traz remédio para alguns outros. E isso porque ela:

- a — não admite a promoção do reajuste a pedido do próprio interessado;
- b — não oferece solução, lógica, humana para os casos em que o funcionário reajustável é de classe inferior à classe inicial da carreira em que deva, ou possa, ser reajustado;
- c — e, principalmente, porque não acolhe todas as modalidades de reabilitação profissional, como, por exemplo, a assistência ortopédica, de tão grande alcance nos casos de infortúnios do trabalho.

## SELEÇÃO

### Treinamento e Seleção

Belmiro Siqueira

**S**E não fôr auxiliado por uma racional máquina administrativa, nenhum governo poderá cumprir suas finalidades. E como funcionará eficientemente a máquina administrativa se não tiver a impulsioná-la um pessoal especializado, preparado para isso?

O fator determinante do sucesso ou do fracasso de uma empresa, não temos dúvida, é o seu pessoal, seu corpo de servidores. E o homem é o elemento ativo da produção. Por mais bem equipado que esteja nas demais ordens de recursos, um órgão qualquer não executará adequadamente suas funções se carecer de pessoal, quer qualitativamente, quer quantitativamente.

A administração pública e as empresas particulares, dia a dia, se vêm forçadas, mais e mais, a colocar a sua produção em altos padrões de execução e em elevados termos de rendimento: as necessidades sociais e econômicas assim o impõem. E, para isso, não podem prescindir, além de uma perfeita organização, de pessoal qualificado, com produção acima do comum.

Perguntamos, agora: como obter pessoal dessa espécie senão por meio de uma científica adminis-

tração de pessoal, que inclua um rigoroso regime de concursos e um estudado sistema de treinamento?

A nosso ver, pode o Presidente da República escolher ministros que, por todos os títulos, sejam ilustres, e êstes, por sua vez, podem cercar-se dos melhores e mais competentes auxiliares diretos, nada, porém, farão, salvo se tiverem, ao seu dispor, zelosos, leais e capazes servidores de primeira linha.

Uma administração são seus homens. E sabe o verdadeiro administrador que pouco ou nada realizará, a menos que comece seu programa de ação pela escolha dos homens que com êle hão de trabalhar. Nenhum plano efetivar-se-á se se fizer abstração do material humano que se encarregará de executá-lo. Ainda ontem ouvíamos: "As leis aparecem, mas, quem as porá em prática!"

As empresas progressistas e os serviços públicos adiantados já consagraram a seleção e o treinamento como processos idôneos e valiosos para a aquisição e conservação de adequado elemento humano. A seleção honesta é o primeiro e fundamental passo que se tem de seguir para a obten-

ção de servidores eficientes e o treinamento planejado é indispensável e, quiçá, o único processo eficaz para manutenção ou elevação da eficiência com que profissionais vêm executando suas tarefas.

Se uma repartição pública está falhando, se é mal conceituada por sua clientela, tudo se atribui ao seu pessoal. E se descermos a analisar a equipe de servidores de uma organização eficiente, isto é, que consegue resultados superiores a custos mínimos e com o inteiro contentamento de todas as partes interessadas, veremos que tal fato, dentre outros determinantes, é devido à seleção prévia de seus servidores, seguida do sistemático treinamento dos mesmos.

Para o Serviço Civil Federal Brasileiro, temos concentradas no D.A.S.P. e atribuídas à D.S.A. as atividades de seleção e de aperfeiçoamento. Não estão as atividades de seleção totalmente centralizadas no D.A.S.P., pois as carreiras específicas do D.N.C.T. do M.V.O.P. e a carreira de Diplomata do M.R.E. constituem pequena exceção. Conquanto haja nos Ministérios cursos ou órgãos específicos de treinamento, para o S.P.F. como um todo, cabe ao D.A.S.P. o planejamento e a execução das atividades de aperfeiçoamento de pessoal.

E' excusado dizermos da importância da seleção de pessoal para os serviços públicos: o Governo só pode realizar-se quando tem indivíduos capazes a seu serviço. E reais capacidades só se conseguem pelo regime de concursos, pela seleção rigorosa em campo amplo, pela escolha dos melhores entre os bons. Aliás, o sistema do mérito, realmente executado, é a pedra angular de qualquer administração de pessoal digna do nome. Embora, quando falamos em seleção de pessoal, nos refiramos à seleção prévia, ao provimento dos cargos ou funções iniciais, onde, praticamente se exige apenas o mérito puro e simples, não deixamos de nos lembrar da seleção para promoção e da seleção para distribuição de prêmios, que são, pelas suas finalidades, outros gêneros de seleção merecedores dos mais demorados estudos.

Para o preenchimento dos cargos de carreiras dos serviços públicos, já não se discute, salvo se por ignorância ou má fé: o único processo hábil, capaz de fornecer resultados satisfatórios, além de apresentar fundamentos psicológicos, políticos,

econômicos e técnicos, é o sistema de concursos públicos, a todos abertos.

Têm as nossas últimas constituições instituído o regime de provas para o ingresso nos quadros do funcionalismo, mas, ao D.A.S.P. começando pelo C.F.S.P.C. que foi seu embrião, é que se deve a realização de tal princípio democrático. Se o D.A.S.P. teve e tem erros e defeitos — é obra humana e se fosse mesmo um fracasso em todas as demais atribuições que se lhe têm dado, bastaria a obra que realizou nos setores da seleção e do aperfeiçoamento de pessoal para fazê-lo merecedor dos maiores aplausos. Milhares de brasileiros passaram pelos seus concursos e provas, atentando a excelência dos seus métodos. Milhares de outros afluem aos seus postos de inscrição, atestando a confiança que têm no sistema e constituindo uma prova eloquente de que não é uma utopia o ideal democrático da acessibilidade dos cargos públicos a todos os cidadãos. No campo de aperfeiçoamento do pessoal, não se fez muito, é fato, mas, um exame ligeiro dos resultados apresentados pelos poucos processos de treinamento até agora usados muito nos alegra. A concorrência aos cursos é um valioso atestado da influência educativa do D.A.S.P.

Os cursos e concursos do D.A.S.P., não há negar, têm constituído um movimento admirável na educação de adultos: um poderoso supletivo no sistema educacional.

Em mês próximo, a D.S.A. realizará grande número de concursos, já fartamente anunciados. Em três deles — Escriturário, Oficial Administrativo e Inspetor de Trabalho — há quase uma dezena de milhares de candidatos inscritos. E ficamos a pensar: selecionaremos candidatos para todas as vagas ou, como das outras vezes em que o número de interessados não era menor, poucos meses depois das homologações teremos outra vez asoberbante o problema dos interinos? E se, ao contrário, fôr grande o excesso de aprovados sobre o número de vagas? Tanto melhor a formação de estoques de pessoal, pelo menos nenhuma repartição alegará deficiência quantitativa de pessoal. Infelizmente, o que até agora tem acontecido é o seguinte: repetidamente são abertos os mesmos concursos e provas de habilitação e continuamente permanecem as vagas a princípio existentes. As taxas de seleção de nossos concursos e provas de habilitação (relação percen-

tual entre o número de candidatos aprovados e o número de candidatos que compareceram à primeira prova) têm sido baixíssimas e, em não raros casos, nulas até. E quanto tem custado cada indivíduo selecionado? São os candidatos fracos ou são as provas dificílimas? Quem trabalha na D.S.A. sabe que a primeira hipótese é que corresponde à realidade.

Na antiga D.S.A., as atividades de seleção absorveram as de aperfeiçoamento. Não se cogitou de, antes de selecionar, formar pessoal para as carreiras e séries funcionais cujos concursos ou provas de habilitação apresentavam resultados desanimadores. Passou a haver uma D.S. e uma D.A. e como agiram relativamente às condições dos mercados de trabalho para o S.P.F.? Articulou-se a D.S. com a D.A., isto é, a seleção com o aperfeiçoamento (pre-entry-training)? Não. Agiram separadamente. Poucos foram os casos em que trabalharam coordenadamente. Por fim, há um ano, voltaram as atividades de aperfeiçoamento e de seleção a se integrar num mesmo órgão, a atual D.S.A. Pensamos agora que as experiências vividas foram concludentes: a seleção não pode e não deve afastar-se do aperfeiçoamento; são funções de pessoal intimamente ligadas e, em mercados como os nossos, têm que se entrelaçar. À vista dos resultados da seleção, temos que é imprescindível o apoio da seleção no treinamento prévio, (pre-entry-training), orientado pelo próprio órgão selecionador, e que, após ela, não se deve abandonar os servidores à sua própria sorte, e sim, deve-se, em muitos casos, estabelecer um treinamento complementar sistemático (post-entry-training) ou, pelo menos, pôr em prática o "fellow-up", acompanhamento.

Por que são tantos candidatos reprovados nos processos seletivos do D.A.S.P.? Nossas observações têm revelado que, entre outras causas, destaca-se a falta de preparo dos candidatos. Entram mal orientados, estudam deficientemente e os poucos aprovados, em muitos casos, nem sempre correspondem às necessidades reais dos serviços ou têm o nível de conhecimentos que era de desejar-se.

Conceituando treinamento prévio ("pre-entry-training" ou "preparation") como a orientação e preparação de candidatos a cargos ou funções, vemos que a D.S.A. poderá fazer neste setor mais do que tem feito. Eis algumas medidas que,

conforme o caso, poderiam ser tomadas pela D.S.A.:

- I — publicar, em anexo aos programas, indicações bibliográficas detalhadas;
- II — organizar e distribuir aos candidatos pontos de matérias novas, complexas, ou de difícil acesso;
- III — criar cursos extraordinários de preparação de candidatos (quando não houver iniciativa externa ou mesmo centros regulares de preparação);
- IV — articular-se com todo os recursos, professores e instituições que servem ou preparam candidatos, isto a fim de que tenham e dêm a orientação da própria D.S.A.

São atividades que se compreendem dentro do recrutamento efetivo, mas que podem, também, ser tidas como de treinamento prévio e, assim, podem integrar-se no setor aperfeiçoamento da D.S.A.

Há carreiras e séries funcionais privativas do S.P.F. que exigem certos conhecimentos e práticas que, por não serem ministrados em instituições de ensino ou por não poderem ser praticadas por indivíduos fora do serviço público, continuam sendo obstáculos máximos na seleção de pessoal para as mesmas. Dactiloscopista, examinador de marcas, meteorologista, etc. são exemplos de carreira que exigem a organização do treinamento prévio antes da seleção.

Quanto ao treinamento posterior ao ingresso, muito, senão tudo, tem a D.S.A. a fazer. Acabado o processo seletivo, nomeados os candidatos aprovados, não está a administração ainda com elementos plenamente à altura de suas necessidades. Raramente isto é possível. Um continuado plano de treinamento deve ser elaborado e posto em funcionamento.

Por causa da situação dos nossos mercados de trabalho e devido à falta de correspondência entre as necessidades dos serviços públicos e o sistema educacional, temos que fazer seleção em base de conhecimentos gerais, de materiais do curso secundário sobretudo. Nomeados os servidores, depois de terem mostrado capacidade nas provas, irão entrar em contato com os problemas e casos da repartição em que forem lotados e, inevitável-

mente, aí terão muito que aprender ainda, entrão na fase principal ou mais importante da sua carreira de servidores públicos, iniciarão o "post-entry-training", ou "formation" dos franceses.

A nosso ver, seria utilíssimo que se pusesse em prática o "fellow-up", que se fizesse o acompanhamento dos servidores selecionados a fim de orientá-los e integrá-los rapidamente na administração pública.

Dos milhares de servidores selecionados pelo D.A.S.P., nem todos se acham perfeitamente ajustados e satisfeitos em seus cargos ou funções, e menos ainda em seus meios de trabalho. Os chefes são, sem dúvida, os maiores responsáveis pelo tão comum desajustamento de seus subordinados, pois, no início, logo após a nomeação dêles, quando eram ainda material plasmável, limitaram-se a colocá-los nas mesas respectivas e a deixar que por observação ou ensaio e êrro aprendessem, ficassem a par, via de regra depois de longo tempo, de conhecimentos que breves leituras indicadas ou pequenas explicações lhes poderiam ter fornecido nos primeiros dias de exercício.

Não negamos que o servidor tem hoje mais eficiência e exerce funções de mais responsabilidade do que quando foi nomeado — treinamento de alguma espécie sempre se efetua, mas temos que reconhecer que o treinamento planejado, com o deliberado propósito de aperfeiçoamento, é de resultados mais seguros e de menor custo.

Não achamos que se deva criar cursos formais, ministrados fora do ambiente de trabalho, e com o objetivo de adaptar servidores recém-nomeados. Somos de parecer, porque acreditamos na sua praticabilidade, que a D.S.A. arranje, em cada divisão do S.P.F., um coordenador de treinamento e seleção, isto é, um servidor que seja o elemento de contacto entre seu setor e o órgão central de seleção e aperfeiçoamento. Estes coordenadores, devidamente articulados com a D.S.A., diriam das necessidades de pessoal, aconselhariam no "pre-entry-training", orientariam no "post-entry-training" e, ainda mais, seriam o "introdutor diplomático" dos novos servidores.

Oxalá neste ano de 47 possa a D.S.A. dar mais atenção ao treinamento prévio bem como promover o treinamento em serviço.

## **Questões apresentadas no C. 77 - Concurso para Fiscal de Seguros do M.T.I.C.**

As questões apresentadas no C. 77, concurso para Fiscal de Seguros do M.T.I.C., foram as seguintes :

### **SEGUROS PRIVADOS E CAPITALIZAÇÃO**

1 — Um prédio vale Cr\$ 100.000,00 excluídos os alicerces, que custaram Cr\$ 20.000,00 e o terreno que foi comprado por Cr\$ 80.000,00. O seu proprietário segurou-o contra incêndio por Cr\$ 80.000,00. Em caso de sinistro havendo um prejuízo de Cr\$ 15.000,00, qual será a indenização que deverá receber? Resp. ....

2 — No caso de o I.R.B. não aceitar um resseguro, poderá a sociedade colocá-lo em uma congênere? ..... (Sim ou não) E no estrangeiro? ..... (Res. sim ou não) — Em que hipótese? .....

3 — As sociedades ..... e ..... são as únicas que podem operar em seguros privados mediante prévia autorização do ..... As operações das sociedades cooperativas se restringirão aos seguros .....

5 — Nos casos de cosseguro as sociedades deverão ressegurar no ..... no mínimo ....% da responsabilidade assumida.

5 — Oprêmio comercial é o prêmio ..... acrescido do ..... o qual leva em conta especialmente as ..... de aquisição e as .....

6 — O D.N.S.P.C. compõe-se de uma ..... com sede na ..... e a ação em todo o Brasil, é de tans .... ..... de ..... quantas necessárias.

7 — A aquisição de qualquer seguro não poderá ser feita senão mediante ..... que deverá ser assinada pelo ..... ou por seu .....

1 — Coloque um X dentro dos parênteses que precedem as frases que exprimem uma verdade.

O Regulamento de Seguros (D.L. número 2.063, de 7-3-40) estabelece as seguintes normas :

- ( ) O Instituto de Resseguros do Brasil fica excluído do regime por él estabelecido.
- ( ) O capital mínimo para uma sociedade anônima operar em seguros dos ramos elementares é de Cr \$1.000.000,00.
- ( ) Entre os acionistas de uma sociedade de seguros pode existir no máximo 1/3 de acionistas estrangeiros.
- ( ) As ações de uma companhia de seguros devem ser exclusivamente nominativas.
- ( ) Para os efeitos da autorização para funcionamento, depósito de garantia inicial e outras de fiscalização das operações de seguro dividem-se êstes em dois grupos: seguros elementares e seguros de vida.
- ( ) O Seguro de acidentes pessoais é considerado no grupo dos seguros de vida.

2 — Assinale com um X a resposta ou respostas certas.

a) O elemento fundamental e que caracteriza o contrato de seguro é

- ( ) a apólice
- ( ) um acontecimento possível, mas futuro e incerto.
- ( ) o prêmio.
- ( ) o risco.
- ( ) a contra-prestação de segurador.

b) Um contrato de seguro incêndio e nulo:

- ( ) sendo feito por pessoa que não tenha interesse no objeto segurado.
- ( ) quando contratado por pessoa, sem mandato ou procuração, no interesse de terceiro, e ratificado por êste, depois do sinistro.

( ) quando ao propor o seguro o segurado faz declarações errôneas, calando, falsificando ou alterando fatos ou circunstâncias que possam influir na aceitação da proposta ou na taxa do prêmio.

( ) quando o risco seguro se filiar a ato ilícito do segurado.

3 — Como se constituem as reservas :

- a) de riscos não expirados;
- b) de sinistros a liquidar;
- c) de contingência.

Indicar com as letras dos 3 grupos acima a que espécie de reservas pertencem as seguintes soluções : (escreva a letra na linha própria a seguir)

- 1º 2% dos prêmios líquidos anuais até atingir a metade do valor da reserva de riscos não expirados. ....
- 2º 30% dos prêmios líquidos arrecadados durante os 12 meses anteriores a avaliação. ....
- 3º 100% de prêmios a receber na data da avaliação. ....
- 4º O valor igual à metade da soma da importância reclamada pelo segurado e da oferecida pela seguradora, no caso de divergência de avaliação. ....

A operação de seguro pela qual se distribui a importância total de seguro entre diversos seguradores diretos de modo que cada um se responsabilize por uma parte determinada da soma segurada e :

De seguro? ....

De resseguro? ....

Porque? ....

Escreva dentro dos parênteses abaixo, o número da frase da segunda relação que complete, de modo mais perfeito, a expressão contida na primeira relação.

- ( ) Uma companhia que opera nos ramos elementares está obrigada a ....
- ( ) Uma sociedade que opera no ramo incêndio, de conformidade com o D.L. 2.063 de 7-3-40, pode emitir apólices com prazo de vigência até ....

- ( ) Uma sociedade mútua de seguros deve ter .....
- ( ) O seguro incêndio geralmente não cobre .....
- ( ) A duração de um título de capitalização nunca poderá ser inferior a .....
- ( ) A exploração das operações de seguros contra acidentes do trabalho sómente pode ser exercida por .....
- ( ) O instrumento do contrato de seguro é .....
- ( ) As ações do IRB só podem pertencer a .....

— ..... o risco de raio e sua consequências

— ..... sociedades anônimas, mútuas e cooperativas

— ..... cinco anos

— ..... constituir *reservas técnicas* (matemática, de seguros vencidos e de sinistros a liquidar e de contingência) e *reservas para oscilação de títulos*.

— ..... a proposta

— ..... 500 sócios fundadores

— ..... instituições de previdência social e sociedade de seguros.

— ..... sociedade cooperativas

— ..... dez anos

— ..... sociedades anônimas e cooperativas

— ..... incêndio em consequência de quaisquer convulsões da natureza

— ..... cooperativas cujo capital não seja inferior a Cr\$ 500.000,00

— ..... a apólice

— ..... sociedade de seguros

— ..... quinze anos

— ..... a pessoas físicas brasileiras

— ..... a constituir *reservas técnicas* (de riscos não expirados, sinistros a liquidar e de contingência) e *reserva para oscilação de títulos*.

- 1) Indicar a reserva de riscos não expirados que uma sociedade deve constituir, em 31-12-43, para garantia de suas operações no ramo

transportes, sabendo-se que a sua receita de prêmios líquidos no exercício de 1943 e correspondentes às responsabilidades efetivamente assumidas, foi a seguinte:

"De janeiro a março	Cr\$ 200.000,00
De abril a junho	Cr\$ 300.000,00
De julho a agosto	Cr\$ 480.000,00
Em setembro	Cr\$ 60.000,00
Em outubro	Cr\$ 80.000,00
Em novembro	Cr\$ 120.000,00
Em dezembro	Cr\$ 200.000,00

Cr\$ 1.440.000,00

- 2) Considerando os dados do problema anterior e admitindo que a empresa só opera no ramo transporte, dizer qual a importância que deverá ser acrescida à reserva de contingência, sabendo-se que a reserva constituída no exercício anterior foi de Cr\$ 30.000,00.

#### PRÁTICA LEGISLAÇÃO DE SEGUROS

Use as folhas de almanaque

- 1) Calcular o limite máximo de responsabilidade de uma sociedade sabendo-se que:

- os fundos sociais da mesma, aplicados em imóveis, depósitos bancários, títulos da dívida pública federal e ação do IRB somam a Cr\$ 2.000.000,00;
- a reserva de sinistros a liquidar é de Cr\$ 30.000,00;
- a reserva de riscos não expirados é de Cr\$ 100.000,00;
- o capital realizado é de Cr\$ 1.500.000,00;
- a reserva para oscilação de títulos é de Cr\$ 12.000,00;
- as contas correntes devedoras importam em Cr\$ 200.000,00;
- as demais dívidas da sociedade para com terceiros importa em Cr\$ 50.000,00;

h) o limite máximo de responsabilidade, de acordo com o Regulamento de Seguros (D.L. n.º 2.063, de 7-3-40) não poderá ser superior aos seguintes:

I — para as sociedades com ativo líquido igual ou inferior a Cr\$ 1.000.000,00, 20% desse ativo.

II — para as sociedades com ativo líquido superior a Cr\$ 1.000.000,00 os obtidos pela expressão:

$$L = 1.000 (1,1 - \frac{4.500}{A + 4.000})$$

2) Um prédio no valor de Cr\$ 1.000.000,00 estava cossegurado nas companhias A, B, C e D por Cr\$ 800.000,00, sendo tal cossegurado assim distribuído:

Companhia A .....	Cr\$ 250.000,00
Companhia B .....	Cr\$ 180.000,00
Companhia C .....	Cr\$ 270.000,00
Companhia D .....	Cr\$ 100.000,00

Sabendo-se que os limites de retenção aplicáveis era de Cr\$ 20.000,00 para a sociedade A; Cr\$ 180.000,00 para a sociedade B; Cr\$ 200.000,00 para a sociedade C e Cr\$ 120.000,00 para a sociedade D, pergunta-se:

A) Qual a aceitação total do IRB?  
B) Qual será a retrocessão feita pelo IRB, sabendo-se que o limite de retenção desse é de Cr\$ 210.000,00.

3) Um comerciante de calçados estabelecido no país, possui os seguintes bens:

- um imóvel de sua propriedade particular e registrado em seu nome individual, no valor de Cr\$ 200.000,00.
- três imóveis de propriedade da firma comercial e utilizados no comércio, no valor de Cr\$ 300.000,00 cada um.
- mercadorias do seu estabelecimento comercial no valor de Cr\$ 100.000,00.

*Nota:*

(Para determinação dos valores dos imóveis acima referidos não foram computados os valores dos terrenos e alicerces calculados em Cr\$ 100.000,00, para o imóvel mencionado na alínea "a" e em Cr\$ 300.000,00 para os três imóveis citados na alínea "b").

*Pergunta-se:*

- Qual o segundo mínimo que deve ser feito?
- Sabendo-se que o comerciante deseja interessar no seguro uma sociedade de seguros brasileira e outra inglesa, qual a participação máxima que poderá dar a esta última.
- Uma sociedade de capitalização em organização pediu ao Governo autorização para funcionamento e a aprovação dos seus Estatutos que continham, entre outros os seguintes dispositivos:
  - Forma anônima e capital social de Cr\$ 200.000,00.
  - O exercício financeiro seria de 1 de julho de cada ano a 30 de junho do ano subsequente.
  - Os títulos teriam a duração de 45 anos.
  - Os títulos seriam nominativos.
  - Os dividendos seriam distribuídos anualmente independentemente de lucros.
  - Em caso de sorteio o título seria reembolsado pelo dobro do capital garantido na expiração do contrato.
  - Os títulos concorreriam a três sorteios mensais.

A aprovação dos estatutos foi recusada pelos seguintes motivos):

.....  
.....  
.....

(No próximo número serão apresentadas outras provas do C. 77)

## EDIFÍCIOS PÚBLICOS

### Atividades Normativas

Lucílio Briggs Brito

Focalizando as atribuições e atividades da D.E.P., no que se refere aos equipamentos, teem sido publicados vários artigos. O primeiro da série, sob o tema: "Peculiaridades do problema dos equipamentos", indicou o enquadramento dos trabalhos dentro das atribuições fixadas pelo regimento do D.A.S.P. e focalizou os principais problemas. A seguir foram analizadas as providências tomadas pelo governo para facilitar a movimentação e o emprêgo dos recursos destinados aos equipamentos, no artigo: "Regime de Financiamento". Logo após, sob o título: "Índices ocupacionais", foram estudados os meios de se conseguir a determinação de características e índices para tornar mais fácil e uniforme o trabalho de elaboração dos projetos, assim como, apresentadas algumas notas tendo por objeto mostrar que os órgãos próprios ministeriais destinados às obras necessitam desenvolver uma função importante como colaboradores da Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P. na elaboração de normas e na determinação de índices. Deste trabalho de colaboração poderão resultar, indiscutivelmente, normas de grande utilidade.

Competindo ao D.A.S.P., "o estudo e a orientação dos problemas da administração pública", às suas Divisões incumbe efetuar um importante trabalho de elaborar normas que, naturalmente, decorrerão dos estudos realizados e, por sua vez, permitirão cumprir com segurança a função orientadora.

A cooperação dos órgãos executivos será uma garantia para que as normas, quando forem postas em vigor não contenham exigências inconvenientes ou mesmo impraticáveis. Além desse fato, é importante assinalar que a colaboração prestada pelas repartições que irão seguir ou fazer cumprir os dispositivos, faz com que elas mesmas fiquem convencidas de que as normas não representam imposições com o objetivo de restringir a liberdade de ação dos dirigentes mas,

únicamente, estabelecer algumas regras ou esquemas de trabalho para facilitar as tarefas obrigatórias de cada órgão ou de cada função.

O regimento do D.A.S.P., ao se referir à Divisão de Edifícios Públicos, estabelece as suas atribuições indicando que deve realizá-las tendo em vista: "o mais completo racional e econômico aparelhamento dos serviços públicos federais no que diz respeito aos edifícios públicos e respectivos equipamentos".

Aparelhar os serviços públicos significa equipá-lo convenientemente de acordo com as necessidades dos serviços o que, sem dúvida, constitue um dos principais desejos dos dirigentes de repartições para que possam efetuar uma administração profícua.

A ação da D.E.P. não poderá ser exercida, por exemplo, para realizar, diretamente, o aparelhamento das repartições fornecendo o equipamento, o material e o pessoal que forem julgados necessários pelos chefes executivos mas será extremamente útil pelas indicações que fornecer orientando as repartições na resolução dos problemas específicos a seu cargo. Assim como uma empresa particular utiliza os serviços de firmas especializadas para a resolução de problemas ligados ao aumento de produtividade ou na redução das despesas, também, as repartições do serviço público teem no D.A.S.P. um organismo capaz de ajudá-las a enfrentar, com sucesso, os entraves e as dificuldades próprias do mecanismo burocrático dos serviços públicos e a solucionar as questões técnicas e específicas para que consigam economia e eficiência.

Os trabalhos da D.E.P. desenvolvem-se justamente nesse campo pelo estudo e orientação dos problemas da administração pública abrangendo, no setor referente às obras e equipamentos os aspectos: técnicos, contábeis e administrativos.

Assim, as atribuições relativas ao estudo e elaboração de normas poderão atender não só

aos trabalhos de natureza técnica, como contábil e administrativa que estão afetos e fazem parte dos encargos das Divisões de Obras dos Ministérios.

Os trabalhos iniciais do D.A.S.P. nesse setor recaíram nas atividades contábeis e administrativas tendo sido fixadas algumas normas estudadas em colaboração com os representantes dos Ministérios.

Com efeito, pela Circular DM/203 do D. A. S. P., de 24 de dezembro de 1940, aprovada pelo Presidente da República, foi fixado um plano para o controle das atividades relacionadas com a construção e reconstrução dos edifícios públicos, assim como indicados os detalhes e um esquema para a organização dos projetos.

As mesmas normas estabeleceram uma classificação atendendo ao desdobramento do orçamento para as obras. Para permitir uma apropriação precisa das despesas e, também, para que as Divisões de Obras tivessem maior facilidade na avaliação e julgamento das propostas apresentadas pelos fornecedores nas concorrências realizadas para a realização de obras, foram incluídos alguns dispositivos que vieram acautelar e resguardar os interesses do serviço público.

No que concerne ao setor referente aos equipamentos, o qual não havia sido previsto no início de funcionamento do sistema de obras, é evidente que as novas atribuições tornadas explícitas no atual Regimento, irão provocar algumas modificações nas normas em vigor para que nelas sejam incluídos dispositivos que regularizem, também, a parte relativa aos equipamentos. É verdade no entanto, que a Circular n.º 3 de 21 de abril de 1944 do D.A.S.P., visando homogeneizar a apresentação dos planos gerais de obras dos ministérios, estabeleceu normas incluindo também, os equipamentos.

Agora, entretanto, nas normas fixadas pela Circular DM-203 deverão ser incluídos novos dispositivos sobre a organização dos processos referentes à aquisição e instalação dos equipamentos destinados às obras novas ou às reformas.

Abrindo um parêntesis na exposição que estamos fazendo sobre as atividades normativas, a título de subsídio ao estudo que, necessariamente, deverá ser feito com a colaboração dos órgãos de obras dos ministérios para a atualização das

normas em vigor e, ainda tendo em vista oferecer exemplos sobre a natureza das inclusões a serem feitas vão, a seguir, indicados alguns itens referentes aos equipamentos os quais tem por objetivo preencher as falhas existentes:

#### ORGANIZAÇÃO DOS PROCESSOS REFERENTES À AQUISIÇÃO E INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DESTINADOS A OBRAS NOVAS OU REFORMAS

1. Todos os projetos de obras novas e reformas, submetidos ao estudo deste Departamento, que contenham indicações sobre equipamentos, incluirão segundas vias das seguintes peças, destinadas ao arquivo da Divisão de Edifícios Públicos: desenhos, especificações orçamentos e dados que serviram de base ao projeto.

2. Os orçamentos deverão discriminar os equipamentos separadamente por compartimento e totalizados, também separadamente, por espécie ou natureza de equipamento.

3. As seguintes peças e indicações deverão acompanhar o processo:

- a) Plantas baixas da construção onde serão instalados os equipamentos; fazendo referência, em cada compartimento, aos grupos de equipamentos relacionados.
- b) Plantas baixas com indicação da localização dos equipamentos quando, de qualquer modo, estiverem ligados à construção.
- c) Plantas indicando detalhes e dimensionamento dos equipamentos que devam ser fabricados.
- d) Especificações completas e detalhadas dos equipamentos.
- e) Indicações dos espaços unitários admitidos como base para elaboração dos projetos.
- f) Indicações da capacidade máxima de produção das máquinas ou aparelhos e da capacidade máxima de utilização das áreas construídas em função dos equipamentos adotados.
- g) Indicações dos índices de produção que serviram de base para a elaboração do projeto.

- h) Indicações sobre a organização da repartição, a qual serviu de base ao projeto.
- i) Observações sobre detalhes do funcionamento que serviram de base ou influíram na elaboração do projeto.

Continuando a apreciar as atividades normativas da D.E.P. e analizando as normas já fixadas, chegaremos à conclusão que as mesmas foram expedidas tendo em vista a necessidade de fixar um modo de ação homogêneo por parte dos escritórios de obras do serviço público federal e, ainda, para que ficassem estabelecidos elementos de controle que possibilitassem avaliar os resultados obtidos pelos dirigentes dos órgãos específicos de obras dos ministérios. Dêsse modo criou-se um campo de observação propício a apresentar, com evidência, as falhas e os defeitos dos métodos de trabalho utilizados.

Entretanto, tomadas em consideração, únicamente, as Circulares do D.A.S.P. que estabeleceram as referidas normas, tal fato pode sugerir que as atribuições relativas ao estudo e à orientação, — que competem à D.E.P., — tivessem em mira, exclusivamente, permitir o controle, ou antes, a fiscalização dos órgãos executivos. Essa, porém, não é a finalidade. O controle exercido pela D.E.P. tem em vista fornecer ao governo os informes indispensáveis permitindo, ao mesmo tempo, uma visão ampla, de conjunto, para que possa ser adotada a orientação mais adequada para o aparelhamento das repartições nos setores em que se verifiquem as necessidades mais urgentes ou mais úteis.

Discorrendo de um modo geral sobre as atividades normativas da D.E.P. foram, no entanto,

feitas várias referências aos "equipamentos", como ilustração de alguns aspectos apresentados: Falta-nos, portanto, analizar o que deverá ser entendido por "equipamento", isto é, estabelecer alguns grupos que permitam distinguir melhor as diferentes espécies de normas que poderão ser elaboradas abrangendo, como já havíamos notado, os setores: técnico, contábil e administrativo.

Assim, com o intuito exclusivo de sistematizar o estudo das normas sobre equipamentos, podemos classificá-los nos seguintes grupos:

- 1.º — *Equipamentos dos edifícios* — Referem-se às instalações que, de um modo geral, estão intimamente ligadas à construção do edifício, tendo em vista a sua habitabilidade e observados os requisitos indispensáveis de higiene e segurança.
- 2.º — *Equipamentos das repartições ou serviços* — Referem-se aos materiais que irão permitir atender à finalidade e às funções ou trabalhos que devam ser executados.
- 3.º — *Equipamentos para construções* — Referem-se aos aparelhos máquinas e dispositivos para a execução de obras.

Para não tornar demasiado longo o presente artigo e distribuir melhor a matéria deixaremos para o próximo número desta Revista os comentários focalizando as diferentes espécies de normas que poderão ser elaboradas no setor referente aos equipamentos.

# NOTAS

## Monte Castelo

Sandra

"Juntos cumpriremos a nossa missão e juntos saberemos formar um só bloco, aqui ou alhures, na defesa do Direito de possuirmos uma Pátria livre, grande e respeitada, tal como a recebemos dos nossos antepassados".

CEL. CAIADO DE CASTRO

(Da Ordem do Dia Inicial, ao assumir o comando do Regimento Sampaio).

Em 21 dêste Fevereiro, comemora-se o segundo aniversário da tomada de Monte-Castelo, o maior feito da Fôrça Expedicionária Brasileira.

"A Revista do Serviço Público" tem a satisfação de comentá-lo, não só pelo acontecimento em si, como para enaltecer o heroísmo de nossos soldados. Dentre êsses lutaram inúmeros servidores do Estado, das mais diversas categorias, que não vacilaram em trocar sua pena pelo fuzil, sua máquina pela metralhadora, as confortáveis salas de trabalho pelos "foxies-holles", sabendo defender o Brasil quando dêles precisou.

\* \* \*

Em um trabalho do ex-sargento da FEB, Oscar Cardoso Garcez, intitulado "Narrativa de um soldado que lutou pelo Brasil", podemos ter uma visão retrospectiva do que foi aquêle feito do nosso Regimento Sampaio. Após tanta luta e tanto sacrifício, os versos do Hino pátrio foram escritos pelo sangue de nossos Pracinhas e sua melodia evocada ao som das metralhas.

\* \* \*

Ao amanhecer de 21 de fevereiro de 1945, brasileiros e americanos, irmanados pelo mesmo ideal, lutaram ombro a ombro. Nesse dia, a nossa brava gente recebeu ordens de praticar a ousada e exaustiva manobra de atacar Monte-Castelo pela retaguarda, já que não conseguira levar vantagem, atacando-o de frente. Unidos pelo amor à Pátria, reagindo contra a fome, a sede e o cansaço, sabiam os brasileiros que a tomada de Castelo se tornara uma questão de honra para o Brasil.

Como das outras vêzes, o inimigo resistia ferozmente. Mas, palmo a palmo, foram conquistando terreno e, em cada palmo, um mundo de sacrifícios.

E evocando as palavras do ex-Pracinha Oscar Cardoso Garcez: "Custasse o que custasse, cumpriríamos o juramento feito sobre o sangue de nossos irmãos tombados. Um entusiasmo sobre-humano se apoderou de nós. Mais que entusiasmo: verdadeiro delírio de brasiliade. Dir-se-ia que aquêles milhares de Pracinhas eram impulsionados por um só cérebro, uma só alma, um só coração!"

\* \* \*

Os alemães, numa desesperada reação, lançaram sobre os seus atacantes todo o poderio de suas armas. A ousadia do ataque pela retaguarda feriu o inimigo em sua ridícula vaidade. A proporção que conquistavam as posições inimigas, nossos soldados se agitavam, galgando sempre o mesmo Monte-Castelo inexpugnável na guerra de 1914, possuídos pela sede da desforra. "Eia, Regimento. Avante!".

Ante a fúria de nossos Pracinhas ruiam as fortificações do ambicionado objetivo. Os alemães — que se julgaram super-homens — retrocederam como feras acuadas. Depois que seus tanques cessaram, fogo lançaram-se numa fuga desabrida. Uma debandada humilhante, sob o bombardeio e a metralha de nossa gloriosa FAB.

Os inimigos remanescentes — que faziam a cobertura — eram estraçalhados pelas granadas de mão de nossos combatentes ou varados por suas baionetas.

"Fragmentos de carne humana misturavam-se ao maldito sangue ariano que empapava o solo das fortificações; 17 horas e 35 minutos de 21 de fevereiro de 1945. Havíamos cumprido o nosso juramento: conquistáramos Monte-Castelo!".

De 977 metros de altitude, naquele crepúsculo vitorioso, os nossos combatentes contemplavam o cair da noite e divisavam as labaredas e o fumo dos incêndios que marcavam o campo de

batalha. Estava em poder dos aliados e com a fôrça do Bem a chave da campanha da Itália.

Duas frases se firmaram em nossa história: "Para subir Monte-Castelo é preciso ser atleta, mas, para conquistá-lo é ser herói! (De um coronel norte-americano)! Do Coronel Caiado de Castro, Comandante do glorioso Regimento Sampaio: "Com os nossos feitos, adiantamos um século os ponteiros que marcam o progresso do Brasil".

Eis aqui o que fizeram os nossos Pracinhas, infantes inegualáveis. Soldados de uma só raça: Brasileira! Soldados bicolor: Verde e Amarelo!

\* \* \*

Aquelas cruzes brancas lá em Pistóia são como que braços abertos de tantas mães, espôsas, ir-

mãs, que esperaram em vão o regresso de nossos heróis que não voltaram. Não voltaram, mas não morreram, pois são imortais em nossa saudade e em nossa gratidão.

Esta homenagem da "Revista do Serviço Pú- blico" às Fôrças Armadas e, particularmente, ao Servidor Público que lutou pelo Brasil nos cam- pos da Europa, tem a finalizá-la um dos trechos do trabalho já mencionado do ex-Pracinha do Regimento Sampaio, Oscar Cardoso Garcez hoje, estatístico-auxiliar do M.T.I.C.):

"Com a pena do sacrifício, humedecida no sangue mestiço, a "Fôrça Expedicionária Brasileira enrubeceu a neve dos Apeninos com o vocábulo ORDEM para que tenhamos PROGRESSO!"

## *Revista dedicada à Previdência Social*

A nova e tão dinâmica política social brasileira — com consequente criação de uma extensa rede de instituições autárquicas de Previdência Social —, pôs dentro da administração pública do nosso país, novos, importante e muito complexos problemas, não sómente de caráter econômico e social, como também administrativo.

A administração social existente entre nós, na sua forma atual, ainda não poderia ser considerada como ideal.

De modo geral, os conceitos básicos da legislação social estão, nesse período de após-guerra, sofrendo alterações tão radicais — ela passa a satisfazer necessidades cada vez mais amplas e tão diferentes daquelas a que atendia no passado — que se torna necessária uma revisão completa da sua administração atual. Sem dúvida, o mundo inteiro atravessa atualmente um período crítico na evolução da política social, obrigando-nos a dispender os maiores esforços à procura de melhor e mais eficiente solução para os serviços públicos, encarregados de ministrar as vantagens da legislação protetora. Sem troca de idéias permanente e científicamente orientada sobre os grandes problemas sociais da hora presente, os quais podem e devem ser apreciados sob os mais variados pontos de vista e sem cuidadosa observação da evolução do pensamento

social em todo o mundo não será mais possível preparar o terreno para a futura orientação social do Brasil, democráticamente reestruturado.

É-nos, portanto, grato assinalar o reaparecimento de uma Revista que poderá, de certo, contribuir para preencher as lacunas existentes atualmente na literatura dedicada ao estudo teórico e prático desses relevantes problemas no Brasil. Referimo-nos à Revista IAPETC, "órgão dos segurados" desse Instituto de instituição da Previdência Social brasileira e cujos três primeiros números (Agosto-Outubro) justificam as mais positivas expectativas sobre o papel que, poderá desempenhar na discussão dos problemas da política social. Dedicando a sua atenção em primeiro lugar, ao exame das questões nacionais de Previdência Social, essa Revista não descuida tampouco dos aspectos internacionais de seguros sociais, acompanhando tudo o que a esse respeito se passa nos países amantes do progresso social. Vejamos o conteúdo desses três números do "IAPETC":

No N.º 1 encontramos um estudo interessante a respeito das atividades educacionais dos Institutos e um artigo original sobre "o seguro doença integral", artigo que pleteia, de modo muito eloquente, a extensão substancial dos serviços médico-assistenciais de Previdência Social,

justificando esse postulado com considerações sociais, higiênicas e demográficas dignas de todo o interesse.

No número seguinte, a redação da Revista passa os olhos sobre os progressos realizados nos últimos anos no seguro social dos trabalhadores em transportes e cargas. Os gráficos que acompanham esse trabalho demonstram, de fato, o aumento vertiginoso, quase sem paralelos, na Previdência Social das atividades do Instituto. Assim, em 1945, a despesa com aposentadorias alcançou a importância de Cr\$ 19.255.139,70 e com pensões Cr\$ 6.706.43,90. Dentro dos últimos cinco anos (1941-1945) a despesa total com benefícios passou a Cr\$ 4.199.430,20 a Cr\$ 26.583.396,20. A previsão das despesas médicas para o ano de 1946 é de Cr\$ 22.580,00.

O último número da Revista traz uma análise grandemente interessante dos últimos projetos legislativos estadunidenses no sentido de complementar-se a clínica individual e tradicional, nesse país, com os serviços de medicina social ao alcance do conjunto da população. Trata-se, ao que se sabe, de análise feita pela primeira vez fora dos Estados Unidos — e na base dos dados especialmente fornecidos para a Revista "IAPETC", pelo Presidente da *Federal Social Security Board* dos Estados Unidos, M. A. Altmeier — de reforma social de grande envergadura, a qual foi sugerida pelo Presidente Truman, na sua recente mensagem ao Congresso.

Em parte, isto é no tocante ao programa hospitalar, essa reforma já foi posta em vigor pela adoção da lei de setembro de 1946. Não é modesto o objetivo visado pela reforma aqui aludida: ela é chamada a suprimir todos os obstáculos de ordem econômica que impedem, atualmente, o aproveitamento completo pelo doente, dos cuidados médicos em qualidade e quantidade necessária para restabelecer a saúde afetada. Qualquer que seja o futuro do sistema de seguro-

saúde social, elaborado nos EE. UU. de modo digno de todos os elogios — e os resultados das últimas eleições realizadas nesse país (Novembro de 1946) não parecem justificar grande otimismo quanto às possibilidades de sua rápida realização... — trata-se, sem dúvida alguma, da primeira contribuição muito original e altamente interessante dos EE. UU. para o progresso da política social, contribuição essa capaz de exercer sobre a política social dos demais países influência não inferior à que coube, em 1943, ao famoso "Plano Beveridge".

A crônica de seguros sociais, várias informações a respeito das realizações do IAPETC (inauguração dos serviços de assistência médica em São Paulo, obras de construção do Hospital no Rio de Janeiro), relatório do primeiro Congresso Sindical convocado pelo IAPETC, etc., completam o conteúdo interessante dos primeiros três números da Revista.

Não é de estranhar que tenha sido o IAPETC a tomar a feliz iniciativa para fomentar, com o reaparecimento da sua Revista, os estudos dedicados à Previdência Social. Depois da profunda reforma por que passou nas últimas semanas esse Instituto, tornou-se ele o mais completo e mais moderno Instituto de Previdência Social brasileiro, quanto à sua estrutura administrativa. Obviamente essa Revista não pode atingir ainda na íntegra — padrão técnico perfeito. Falta-lhe, por enquanto, a colaboração dos peritos atuariais, econômicos e administrativos em Previdência Social, fora do Instituto. Seria também muito desejável uma colaboração estreita com a Revista dos próprios segurados, para os quais os problemas de seguros sociais constituem, ainda, infelizmente, "terra ignota".

Com essas ressalvas, saudamos, com grande satisfação, o reaparecimento dessa interessante Revista, desejando-lhe o sucesso de que é merecedora.

# BIBLIOGRAFIA

## CRÍTICA

### *A hipótese da demora cultural*

Guerreiro Ramos

**A** definição mais representativa daquilo que os antropólogos sociais e os sociólogos anglo-nicos chamam de cultura é a de Tylor, em "Primitive Culture", assim dita: "that complex whole which includes knowledges, belief, art, morals, law, custom and any other capabilities acquired by man as a member of society". Para modificá-la ou não, a maioria dos compêndios de sociologia, editados depois de Tylor, a repetem. Se ela não nos parece hoje abranger tôda a extensão do definido, contudo, desde que foi cunhada estabeleceu para sempre dois caracteres essenciais da cultura.

De fato, do exame dos têrmos que usa Tylor se conclui, em primeiro lugar, que êle não dá à palavra nenhum sentido valorativo, que a considera como um vocábulo neutro, que poderá ser aplicado a qualquer grupo social, em qualquer etapa histórica.

A outra indicação do conceito é a de que a cultura é adquirida, é uma categoria social e não biológica, não é um dom, algo elaborado espontâneamente pela natureza, mas uma soma de invenções do homem, vivendo em sociedade. Ela traz, portanto, a marca registrada humana.

A vulnerabilidade da definição de Tylor está em que parece deixar do lado de fora os elementos materiais da cultura. O arco e a flexa, o carro de boi, o automóvel, a bomba atômica são também traços culturais. O vício desta definição é ser demasiadamente psicológica, tomando como ponto de referência o homem, quando realmente a cultura tem uma existência própria, com suas leis próprias de evolução, podendo ser estudada independentemente dos seres humanos que a criaram.

Os elementos materiais e os não materiais da cultura não estão apenas justapostos, mas funcionalmente relacionados uns com os outros. As partes da cultura são interdependentes, agem umas sobre as outras.

Uma das melhores ilustrações desta interação é possivelmente, o estudo de Clark Wissler, "The Influence of the Horse in the Development of Plains Culture", publicado na revista "American Anthropologist" (New Series, vol. XVI n. 1), em que mostra como a introdução do uso do cavalo numa cultura sedentária transforma radicalmente sua organização econômica, política, moral e religiosa.

A demora cultural (tradução de "cultural lag") decorre desta interdependência das partes da cultura e sua teoria foi exposta por William F. Ogburn, no livro "Social Change".

Trata-se de uma obra famosa nos Estados Unidos. Editada pela primeira vez em 1922, estamos utilizando a sua décima impressão, datada de 1938.

Rigorosamente, "Social Change" é, hoje, um livro *out of date*, não só pelo material que utiliza, mas também pela maneira como o utiliza. As contribuições que trouxe, de início, ao conhecimento da sociedade estão atualmente incorporadas aos manuais, pois não há nenhum deles que não trate da herança social e da herança biológica, da evolução social, da inércia e do conservantismo culturais e do ajustamento do homem à cultura.

Não há, portanto, interesse em debater temas que se encontram já didatizados, ao alcance dos leigos.

Da referida obra ficou em estado de suspensão a chamada teoria do "cultural lag". A expressão foi bem sucedida, tanto assim que, freqüentemente, aparece em livros de economia, de administração, de política, de psicologia social e, sobretudo, de sociologia.

Contudo, apesar desta popularidade, o emprego da expressão é, quase sempre vago — o que deve decorrer, sem dúvida, do próprio texto original que não é dos mais claros de Ogburn.

O motivo por que, ao tratar desta obra, destacamos apenas um dos seus capítulos fica, portanto, justificado e, se fôsse necessário acrescentar mais algum esclarecimento, diríamos que objetivamos, por nossa vez, contribuir para que a expressão seja empregada com a propriedade que requer.

Distingue o autor duas partes na cultura: a material e a não material. Sem estabelecer critérios seguros para distinguir uma parte da outra, considera Ogburn como materiais, traços como casas, fábricas, máquinas, matérias primas, produtos manufaturados, gêneres alimentícios e objetos semelhantes. O uso dêstes materiais exige processos de ajustamento que envolvem costumes, crenças, filosofias, leis, formas de governo, os quais constituem a cultura não material.

Correlatas e interdependentes, de qualquer modo, uma e outra, há, entretanto, a distinguir na cultura não material aspectos que são mais ligados à cultura material do que outros, aspectos éstes cujo conjunto pode ser chamado de cultura de adaptação. Por exemplo, a família realiza modificações para ajustar-se a novas condições materiais (o apartamento, a cozinha e a lavanderia mecânicas, etc.) enquanto algumas de suas funções permanecem constantes (educação dos filhos, reciprocamente conjugal, etc.).

Duas observações é, ainda, conveniente fazer. A primeira é que o termo demora não implica nenhum julgamento de valor, não sendo, pois, um sinônimo de atraso, e a segunda é que a expressão "mudança social" será empregada precisamente para evitar as noções de evolução e de progresso, ambas comprometidas e desadequadas a uma acepção neutra, por onde se percebe o esforço da sociologia anglo-saxônica em manter-se dentro de limites estritamente científicos.

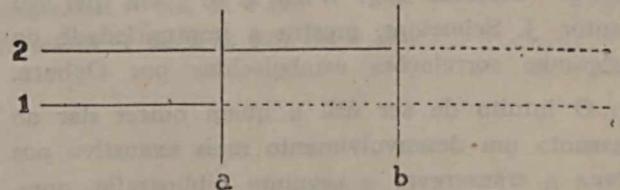
A demora cultural é uma verificação de fato e aplicá-la a qualquer aspecto social, não incorre na enunciação de um julgamento de valor, em nenhuma apreciação. Ogburn coloca a teoria do seguinte modo:

"As diferentes partes da cultura moderna não estão mudando sincrônica e rapidamente. Algumas partes estão mudando mais rapidamente do que outras e desde que há uma interdependência das partes, uma mudança numa parte requer reajus-

tamentos, através de outras mudanças, nas várias partes correlatas da cultura (Social Change pág. 200-201)".

Em obra mais recente, "Sociology" Ogburn e Ninkoff escrevem: "A tensão que existe entre duas partes correlatas da cultura que mudam numa desigual proporção de rapidez pode ser interpretada como uma demora (lag) da parte que está mudando numa proporção mais baixa, pois ela permanece atras da outra (pág. 886)". Mais adiante: "A palavra demora (lag) implica que o curso próprio da ação promove a demora na variável que não muda ou que está mudando mais lentamente, de modo a evidenciar ser possível um melhor ajustamento com a variável que mudou (pág. 889)".

Segundo Ogburn, o modo mais freqüente de ocorrer a demora cultural é o seguinte: Em primeiro lugar, em consequência de uma invenção, de uma descoberta ou de uma assimilação, muda a cultura material, enquanto a parte correlata da cultura não material permanece sem mudar ou muda mais lentamente, situação que pode ser ilustrada na seguinte figura:



em que a linha 1 representa as condições materiais, a linha 2, a cultura de adaptação e o espaço entre a e b, um período de desajustamento.

As razões da demora cultural são inúmeras, entre elas, a dificuldade de inventar na esfera da cultura não material (é mais fácil inventar uma máquina do que uma forma de governo); os interesses investidos (é difícil modificar situações em detrimento dos grupos que se beneficiam delas); o poder da tradição; a força dos hábitos adquiridos; as pressões sociais; a facilidade com que os indivíduos esquecem as experiências desagradáveis; o medo; os obstáculos mecânicos; a heterogeneidade da cultura.

A sociedade industrial está por exemplo, sofrendo de várias modalidades de demora cultural. Tomando por baliza o progresso técnico

contemporâneo, descobre-se facilmente que estão atingidos de uma demora cultural, a educação, os "mores" familiares, a administração pública, o sistema jurídico e a política. A existência da demora cultural é assinalada por desajustamentos e frustrações, fenômenos característicos de nossa época.

O que a teoria da demora cultural insinua é que a questão social de nossos dias não poderá ser tratada mediante a aplicação de pontos de vista unilaterais, seja moral, religioso, político ou econômico. Terá de ser pensada em termos de interdependência — o que exige uma atitude objetiva diante dos fatos, emancipada de qualquer tendência ideológica. Seria muito útil difundir a idéia da demora cultural entre os membros dos grupos dominantes, porque com certeza, ela concorreria para a assimilação do único tipo de equacionamento de problemas sociais conveniente à nossa época — o sociológico.

Esta fecunda hipótese é ainda hoje matéria controvertida, sobretudo quando se passa a buscar a sua comprovação na realidade social. Um dos recentes números do "American Sociological Review" (Dez. 1945, vol. 10 n. 6) traz um artigo "Cultural Lag: What is it?", em que seu autor, J. Schneider, mostra a improriedade de algumas correlações estabelecidas por Ogburn.

O intuito de ser útil a quem quizer dar ao assunto um desenvolvimento mais exaustivo nos leva a transcrever a seguinte bibliografia, organizada pelo próprio Ogburn, anexa ao seu artigo sobre mudança social na "Encyclopaedia of the Social Sciences": "The Superorganic", Kroeber, L. A., in "American Anthropologist", vol. XIX; "Culture and Ethnology" (New York 1917) e "Primitive Society" (New York, 1920), Lowie, R. H.; — "Cultural Change" (New York, 1928), Chapin, F. S.; — "Social Development" (London, 1924), Hobhouse, L. T., — "Phasen der Kultur" (Munich, 1908), Muller-Lyer, F.; — "Man and Culture" — (New York, 1923), Wissler, Clark ("Cultural Evolution" (New York, 1927), Ellwood, C. A.

A teoria da demora cultural faz parte do patrimônio sociológico americano. Mesmo entre os sociólogos ingleses atuais, ela não tem merecido apreciável atenção. Na sociologia alemã não se encontrará qualquer alusão à sua existência. Os alemães (e neste particular os ingleses começam

a segui-los, provavelmente influenciados pelos trabalhos de Karl Mannheim, atualmente residindo na Inglaterra) encaram o problema da falta de consistência da cultura moderna, sob o ponto de vista estrutural e dos "tipos ideais".

As categorias de "interdependência" e de "correlação" usadas por Ogburn padecem de um certo naturalismo sociológico, em desacordo com a tradição alemã, para a qual é legítimo o dualismo — ciências da natureza versus ciências do espírito ou, desde Rickert, ciência natural versus ciência cultural.

Enquanto o monismo sociológico americano vê, entre as partes da cultura, relações mecânicas de interdependência, o comprehensivismo germânico vê, entre as mesmas, relações dinâmicas de sentido. As culturas são totalidades de sentido e devem ser examinadas, à luz do método da compreensão. As relações estruturais lógicas, e não a contiguidade, devem ser o critério de análise da cultura. Os trabalhos dentro desta orientação têm sido numerosos e, entre êles, o sobre as relações entre o protestantismo e o desenvolvimento do capitalismo, de Max Weber, além de seu monumental "Economia e Sociedade", o estudo da Ilustração de Cassirer, "O Apogeu do Capitalismo", de Sombart, "A Sociologia da Renascença", de Alfred von Martin.

A obra de Karl Mannheim, toda ela sobre a desintegração do Ocidente, não se inclui em nenhuma destas correntes. Tão profundo conhecedor da literatura sociológica americana como da alemã, em cuja ambicência se formou, Mannheim está elaborando uma obra nova, de consequências decisivas para o futuro das ciências sociais.

## PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

*Revista dos Tribunais, Bahia* — Set. e out. de 1946.

*Revista Brasileira de Odontologia* — Agosto de 1946.

*The Journal of the American Dental Association* — Oct. 1946.

*Agricultura e Pecuária* — Setembro de 1946.

*Boletim Agrícola, Ministério da Agricultura*, ns. 12-13 — Outubro de 1946.

*Boletim do Departamento Estadual de Estatística, São Paulo*, n.º 1 — 1946.

*Boletim do Ministério da Aeronáutica*, n.º 9 — Setembro de 1946.

- Higiene pre-natal*, Clóvis Correia da Costa, Ministério da Educação e Saúde — 1945.
- Lista Diplomática* — Novembro de 1946.
- Estrada de Ferro Noroeste do Brasil*, Relatório — Ano de 1945.
- Relatório anual da Panair do Brasil* — Ano de 1945.
- Revista de Direito Municipal, Bahia* — Julho e Agosto de 1946.
- Universidade de Antioquia*, ns. 75-76, Medellin — Colômbia.
- D.N.C.* — Julho de 1946.
- Câmara de Comércio e Indústria do Brasil* — Outubro de 1946.
- La frontera de la república dominicana con Haití*.
- Engineering Experiment Station News* — October, 1946.
- Health Education* — October, 1946.
- Political Science Quarterly* — March, 1945.
- Revista de la Universidad de Arequipa* — Abril-Julho, 1945, Perú.
- Revista do Ensino* — Julho de 1946.
- Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças* — Ministério da Fazenda, ns. 70-72 — 1946.
- El Ingeniería* — Cordoba — Argentina, ns. 72 -77.
- Boletim do Conselho Nacional de Trânsito* — Junho-Setembro de 1946.
- Revista de Educação Pública* — Janeiro-março de 1946.
- Boletim da Divisão Jurídica, I.A.P.I.* — Agosto de 1946.
- Verbum* — Setembro de 1946.
- Revista Médica Brasileira* — Novembro de 1946.
- Quarterly Journal* — August, 1946.
- The United States Quarterly Book List* — September, 1946.
- Labor Review* — August, 1946.
- Forum, Bahia*, fasc. 22.
- Ohio's Mineral Resources* — September, 1946.
- Revista da Faculdade de Direito de São Paulo* — Volume XL, 1945.
- Prevision Social*, n.º 65 — Chile.
- Anales de Economía y Estadística* — Julio e Agosto de 1946.
- Current List of Medical Literature*, ns. 3-A, 7-A, 10-A, 12, 13, 13-A, 13, 15.
- Columbia University* — Jay 4, 1946, ns. 29- 30, 33, 34.
- Taxes*, ns. 10 e 11.
- Revista Correios e Telégrafos* — VI. IV.
- Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior* — Abril-Setembro, 46.
- Revista Brasileira de Estatística* — Outubro e dezembro de 1945.
- Gaceta Judicial*, 14 — Ecuador.
- Municipal Journal*, ns. 2.801, 2, 3, 4, 5, 6 e 7.
- State Government* — October, 1946.
- Engenharia* — Ns. 51 e 52.
- Inapiários* — Ns. 100, 101, 102 e 103.

1947  
IMPRENSA NACIONAL  
RIO DE JANEIRO - ERASIL