REVISTA DO SERVIÇO PVBLICO

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 — MARÇO E ABRIL DE 1947 — Vol. I - Ns. 3 e 4

SUMÁRIO

EDITORIAL — Págs.

A Documentação Administrativa na Mensagem Presidencial 3

COLABORAÇÃO

O papel da Estatística no Seguro-Doença — RUDOLF ALADAR METALL 5
Sôbre a Reforma do Estatuto — MARCOS BOTELHO 10
O contrôle de preços na América do Norte — JOSÉ W. AMARAL 20
Seguro e Assistência Social — JOÃO DE ALBUQUERQUE 24

PENSAMENTO ALIENÍGENA:

Organização e Administração das Nações-Unidas — DONALD C. STONE 27
Pesquisa econômica e Política tributária — ROY BLOUGH 43

ADMINISTRAÇÃO LOCAL:

O Município na Organização Republicana — OCÉLIO DE MEDEIROS 50

HISTÓRIA ADMINISTRATIVA:

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil — LUÍS C. JR 60

DOCUMENTÁRIO

Mensagem Presidencial 62

REPORTAGEM:

Hospital Pedro Ernesto — C. DANIEL 74

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA:

Doutrina: Sentido e Interpretação da Constituição de 1946 — PEDRO CALMON 92
Pareceres — Julgados 94

DECISÕES ADMINISTRATIVAS 100

ADMINISTRAÇÃO GERAL:

Orçamento — ALBERTO C. NEIVA
Previsão da Receita 121

Organização — ALBERTO DE ABREU CHAGAS
A Estrutura da Administração Federal 124

Pessoal — DIRCEU GONÇALVES DIAS
Relações entre o plano de classificação de cargos e o plano de pagamento 127

Seleção — J. C. NOGUEIRA RIBEIRO
A carreira do Magistério superior 129
Questões apresentadas no C. 77 concurso para fiscal de Seguros do M.T.I.C. 134

Aperfeiçoamento — OSWALDO FETTERMANN
Problemas paralelos à realização de concursos 140

Obras Públicas — LUCÍLIO BRIGGS
Normas sôbre equipamentos 143

BIBLIOGRAFIA:

Crítica — GUERREIRO RAMOS
A pesquisa e os "surveys" sociais 147
Publicações Recebidas 151

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERÊSSE DA ADMINISTRAÇÃO

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda - 6.º andar — Sala 613

Rio de Janeiro — Brasil

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

Enderêço telegráfico: 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

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

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

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta REVISTA é feita ùnicamente 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.

A Documentação Administrativa na Mensagem Presidencial

A MENSAGEM que o Presidente da República acaba de enviar ao Congresso expõe, de modo preciso, ainda que sucinto, a atual situação do país e os problemas que o govêrno deve enfrentar. Sôbre a forma e conteúdo da mesma, de modo geral, têm sido unânimes as referências favoráveis. Percebe-se que em sua elaboração, como no próprio uso do poder, o Presidente aplica a lição que desenvolve num dos trechos da referida mensagem:

"O exercício do govêrno importa numa constante advertência de equilíbrio e um permanente conselho de sobriedade".

Se essa sobriedade e equilíbrio cabem nas providências adotadas na esfera política, igualmente devem impregnar as iniciativas tomadas no campo administrativo. Não é outra a impressão que tem o país sôbre a conduta do seu mais alto magistrado. Em todos os setores administrativos assume atitude de compreensão, análise e dedicação ponderada. Não lhe seria difícil, imediatamente, alterar normas ou traçar novos rumos. A tudo espreita, contudo, com prudência, aproveitando o que existe de bom, para realmente chegar ao melhor.

E' de salientar êsse espírito construtivo, quando desenvolve o item da mensagem intitulada:

Administração.

Diz, então aí:

"E', hoje reconhecida, pacìficamente, na grande maioria dos países civilizados a importância das funções de administração geral, consequência da divisão do trabalho e da expansão do campo de influência do Estado".

Para adiante, acentuar ainda:

"Em verdade, são indiscutíveis as vantagens de submeter tais funções a um trabalho permanente e de caráter uniforme, inspirado em orientação especializada, a cargo de órgãos próprios, criados precisamente para seu desempenho".

Tudo deixa perceber que as novas idéias não são rejeitadas, porque novas ou porque sugeridas por êste ou aquêle partido, mas porque valem por si mesmas e no caso, apoiadas em experiência proveitosa de países democráticos, como os Estados Unidos e Inglaterra, de eficiência não desmentida, há mais de 50 anos, em organização de serviços públicos.

Realmente digna de ressaltar, na consideração do problema da administração geral, é o relêvo que empresta à documentação administrativa, textualmente dêste modo:

"Resta examinar o setor Documentação, de suma importância para a administração democrática. Informando o público a respeito dos assuntos de seu interêsse e prestando contas das atividades do Govêrno, a Documentação facilita, além disso, pela coleta sistemática dos elementos informativos, a orientação dos responsáveis pela coisa pública".

"Ela concorre para que os assuntos não tenham solução demorada ou, em sendo decididos prontamente, fiquem eivados de forte dose de empirismo ou improvisação. Para sua maior eficiência, torna-se indispensável a existência de um sistema de documentação administrativa em que cada órgão condense a documentação dos que lhes estão hieràrquicamente subordinados, de modo que possa o Govêrno, a qualquer momento, possuir uma rápida síntese do panorama geral da administração pública, para, lastreando as suas decisões, poder imprimir-lhe um sentido conforme a realidade".

Ora, a documentação administrativa, é um dêsses problemas, que entre nós no seu verdadeiro sentido, despontam apenas, nos serviços públicos. E' abordado, pela primeira vez, em mensagem presidencial, recebendo, por isso, impulso e estímulo que sua importância justifica.

Cumpre notar que é logo posto, em seus devidos têrmos, nos aspecto que tem de mais eficaz. A reunião e preparação do documentário que vai servir de fonte de informação e de auxílio para solução de problemas em bases objetivas — é tão evidente como um recurso de alta significação para estudo e análise de questões de interêsse coletivo que, na verdade, é desnecessário insistir nisso.

E' de louvar a precisão e presteza com que o Presidente dominou o problema, traçando-lhe dos seus aspectos, o de maior importância prática imediata.

Não é, pois, de duvidar-se que a documentação, como coletânea de informações, sob seu aspecto estático, ou morta como é designada no caso, venha também a se desenvolver como manancial valioso em atividades divulgadoras e de instrução em cada órgão, no seu setor respectivo. A documentação "viva" que não se limita a acumular dados e esperar os consulentes, mas que vai a êles, aos interessados, ao público, sob as formas mais amplas de difusão de conhecimentos, levar cada serviço correspondente dos ministérios e órgãos, a um esfôrço de expor o que conhece, o que acumulou e o que por experiência própria e alheia foi dado a conhecer aos burocratas e técnicos nos setores respectivos.

Louvâmo-la como uma das mais poderosas formas de aperfeiçoamento dos serviços públicos e de seus funcionários, com inegáveis vantagens para os administradores que encontrarão, aí, não só o passado, mas também as tendências e sugestões para solução de problemas novos.

O papel da Estatística no Seguro-Doença

Rudolf Aladár Metáll

O autor do presente artigo nome de projeção mundial, volta hoje às páginas da Revista, pregando a introdução do seguro-doença nos esquemas sociais, como um regime racional e eficiente de proteção à saúde.

Estuda o papel da estatística no seguro-doença, fator decisivo para um bom sistema, por tôdas as complexas ramificações que o problema importa. Dêsse modo, salienta as funções que competem à estatística nos trabalhos preparatórios para a introdução do regime, como no seu ulterior funcionamento e evolução —dependendo essencialmente dêstes dados a organização dos benefícios a serem distribuídos.

Termina o ilustre expositor analisando todos os setores subsidiários da questão, que só podem ser esclarecidos mediante o trabalho estatístico, o qual, cientificamente, fornecerá as bases e diretrizes para o desenvolvimento do seguro-doença um dos pilares da segurança social do futuro. (N. R.).

Cogita-se, em muitos países ainda desprovidos de um regime racional e eficiente de proteção de saúde, de introduzir o seguro-doença. São, em primeiro lugar, as nações do Novo Mundo que se propõem a completar os seus sistemas de previdência pela inclusão da cobertura do risco doença Com efeito, contràrimente ao que aconteceu na Europa, bom número dos países americanos não implantou inicialmente o seguro-doença-maternidade, mas o seguro-invalidez-velhice-morte.

Várias razões impeliram as nações dêste lado do Atlântico a não proceder na mesma ordem cronológica como o fizeram as do velho continente. Entre os motivos mais ponderáveis que podem ser invocados para explicar essa inversão, à primeira vista ilógica, figuram as dificuldades organizacionais. Parecia de fato irrealizável criar, na terra virgem de uma administração social ainda inexistente, o complexo mecanismo que deveria servir os benefícios em natura (assistência médica, farmacêutica e hospitalar) sem o qual o seguro-doença é inconcebível. Apesar de todos os obstáculos decorrentes da grande extensão territorial e da diminuta densidade demográfica que caracterizam quase todos os países americanos e os coloca perante problemas administrativos e sociais tìpicamente americanos, a introdução de uma forma de seguro social no qual prevalecessem os benefícios em dinheiro tinha maiores perspectivas de sucesso. Outro motivo que levou muitos Govêrnos do Continente Colombiano a dar prioridade ao seguro-invalidez-velhice-morte, que se resume essencialmente na concessão de aposentadorias e pensões, foi o baixo nível de salários. Impunha-se, antes de mais nada, medidas que garantissem a manutenção e o refôrço de um poder aquisitivo mínimo. Os benefícios em dinheiro do seguro social deviam permitir aos trabalhadores, mesmo quando pela invalidez ou pela velhice incapacitados ao exercício de uma atividade produtiva remunerada, de continuar a figurar no ciclo econômico e de aparecer no mercado como consumidores das utilidades básicas e essenciais. Um momento psicológico concorreu para essa decisão. A grande massa dos econômicamente fracos que devia ser amparada pelo seguro esperava e exigia dêle uma garantia material dos meios de existência — o que os benefícios em dinheiro do seguro-velhice-morte podiam proporcionar — e não a segurança da existência física cuja proteção cabe aos benefícios em natureza do seguro-doença. Assim pode-se explicar, senão justificar, que em muitos países novos o seguro a longo prazo tenha precedido o seguro-doença-maternidade.

Observadores estrangeiros, algo superficiais e presos a preconceitos de além-mar, estranham, às vezes, que o processo evolutivo do seguro social americano não corresponda ao dos povos europeus. Falta-lhes a compreensão indispensável das peculiaridades administrativas e financeiras das Américas cujos problemas e cujas necessidades e possibilidades se distinguem dos de outros continentes, su-

perpovoados, sem dificuldades de transportes e de organização, com outro padrão educativo e econômico. A técnica do seguro social é universal, mas a sua aplicação varia com os diferentes climas políticos, tomando-se a palavra "políticos" na mais vasta acepção, incluindo as mais variadas circunstâncias sociológicas que dão a cada nação uma feição bem determinada.

Quando, pois, as contigências atuais obrigam os Estados do hemisfério ocidental a intensificar a proteção da saúde pela implantação do seguro-doença, êles podem aproveitar as experiências alheias, sem que isto implique uma cópia dos modelos alienígenas no que se refere à estrutura do novo regime previdencial. Não há incompatibilidade em adaptá-lo às condições nacionais e em baseá-lo nos ensinamentos proporcionados pela prática alhures colhida. E' bem possível que, apesar da identidade teleológica da valorização do homem, a orientação da grande obra a ser empreendida aquí não corresponda à que presidiu à introdução, há vários decênios, do seguro-doença na Europa. Mas os fundamentos técnicos não podem ser dissemelhantes enquanto o método — o seguro social — fôr análogo. Por conseqüência, poder-se-á resolver muitos problemas à luz das lições européias.

Entre êsses problemas básicos alguns têm, pela sua própria natureza, um caráter a-nacional. Nas questões jurídicas, na organização do serviço médico, no financiamento, na estrutura do seguro-doença influem muitos aspectos locais, embora a teoria possa fornecer valiosos apoios para dar também a êles uma solução amoldada ao ambiente. Os cálculos atuariais, entretanto, e mais ainda os processos estatísticos para a sua elaboração dependem, só em pequena parte, do substrato nacional. Os levantamentos estatísticos devem incluir dados básicos cujo valor pode divergir de um país para outro, mas cuja noção é indispensável para fundamentar o seguro-doença, pois que êste independe dos acasos da soberania.

A estatística desempenha em relação à atuária um papel parecido ao da física na medicina, o de subsidiária necessária e autônoma. Na atuária, o processo técnico já atinge a etapa manufatureira. Cabe à estatística fornecer a matéria prima sem cujo auxílio não se poderá determinar a estrutra técnica — a extensão pessoal e material, o valor intrínseco, o custo, a organização administrativa — e a necessidade do seguro-doença. O mecanismo dêsses levantamentos estatísticos tão pouco tem um cunho nacional, como o construtor de uma perfuradora de poços de petróleo não se importa se a máquina deverá funcionar no Irã ou na Venezuela. O que importa é a feição geológica da terrá; é a noção dos dados preliminares para a implantação do seguro social.

Ao estudar o papel da estatística no seguro-doença não é forçoso focalizar tôdas as ramificações nas quais um levantamento estatístico se torna necessário. Assim por exemplo os problemas relacionados com a aplicação dos fundos do seguro-doença que normalmente funciona no regime da repartição, ou as questões relativas à arrecadação das contribuições poderão ser, no momento, deixados de lado, ou antes: deixados para exames ulteriores. Não que apresentem menor importância. Mas pressupõem já uma decisão preliminar quanto ao funcionamento do seguro-doença num determinado país. Não pertencem ao quadro dos aspectos fundamentais cuja solução é indispensável para a implantação de qualquer regime de seguro-doença e que tentaremos resumir nas despretenciosas linhas seguintes.

Analisando o papel da estatística no seguro-doença será prudente distinguir, de um lado, as funções que competem à estatística nos trabalhos preparatórios para a introdução do seguro-doença, e, de outro lado, as tarefas desempenhadas pela estatística num seguro-doença já em funcionamento ou num sucedâneo de um tal sistema. Com efeito, a maior parte, mesmo dos países novos ainda desprovidos de um seguro-doença completo e racional, dispõe de alguns regimes limitados de amparo obrigatório de saúde, ou pelo menos de assistência pública dos doentes indigentes, que podem fazer observações interessantes e proporcionar utilíssimas indicações para a ampliação do que já existe, em bases mais adequadas e aperfeiçoadas. Basta pensar no caso do Brasil onde, apesar da ausência de um seguro-doença geral, muitas Caixas e alguns Institutos de Aposentadorias, como os dos Bancários e dos Empregados em Transportes e Cargas, concedem, legal e espontâneamente, certos benefícios aos segurados doentes, o que lhes possibilita a confecção de estatísticas as quais, embora parciais e incompletas, não deixam de ser valiosas para os estudos que deverão proceder à implantação do seguro-doença, reclamada com tanta insistência por todos os círculos compe-

tentes e interessados no seguro social brasileiro. O mesmo vale dizer das estatísticas colhidas nos Estados Unidos— que igualmente ainda carecem dum seguro-doença — pela assistência pública e privada e pelos hospitais e que serão uma contribuição bastante útil aos estudos do futuro seguro-doença na grande democracia norteamericana.

Nos trabalhos preparatórios à introdução do seguro-doença levantamentos estatísticos são indispensáveis à solução de uma série de problemas básicos e essenciais do seguro.

A êste grupo de dados pertence em primeiro lugar um levantamento ou, pelo menos, uma avaliação baseada num censo parcial do número dos segurados, consoante o sexo, a idade e o grupo profissional, conforme as classes de salário, e sob o aspecto da sua residência e do lugar de trabalho. Sexo, idade e profissão dos segurados influem na freqüência, natureza e gravidade das doenças; o nível dos salários repercute no financiamento do seguro e na fixação do auxílio pecuniário; a residência e o lugar de trabalho, formas peculiares da densidade demográfica dos segurados em certas regiões ou zonas determinam a organização do serviço dos benefícios em natureza e especialmente dos socorros médicos. Êsses dados são, pois, indispensáveis e devem abranger tanto os segurados diretos como, na parte que lhes fôr aplicável (sexo, idade, residência), os segurados indiretos, isto é, os membros de família dependentes.

Outros dados que não devem faltar aos trabalhos preparatórios para um seguro-doença e que, sem dificuldades e com rapidez, podem ser obtidos por meio de um recenseamento especial, visam o número e a localização dos médicos, dentistas, parteiras, enfermeiros e outras pessoas de profissões conexas, com a respectiva especialização, bem como o número e a localização dos hospitais, ambulatórios, casas de saúde e congêneres, com a especialização, o aparelhamento e a capacidade de internamento (número de leitos). A organização do serviço dos benefícios em natureza não pode prescindir dessas informações.

Além dessas informações indispensáveis e básicas outros elementos não devem faltar aos técnicos responsáveis pela elaboração do seguro-doença. Todavia, na ausência de observações suficientes no próprio país, poder-se-á e, até, dever-se-á recorrer às experiências estrangeiras, tendo-se em devida consideração as diferenças sociológicas e naturais (densidade e composição demográfica, clima, padrão de cultura, nível econômico, estrutura administrativa, etc.). Assim poderão ser aproveitadas, parcial ou integralmente, estatísticas alienígenas relativas aos itens seguintes: número dos partos por ano; número de dias de doença (incapacidade de trabalho, não apenas hospitalização) por ano; número de doentes por dia; duração média de um caso de hospitalização por doença e por parto; número de óbitos por ano. Seria desejável que os dados referentes às doenças não fôssem simples dados globais, mas sim subdivididos em grandes grupos nosológicos, e que distinguissem o sexo e os grupos de idade e de profissão dos doentes.

Com êsss elementos e aquelas informações poder-se-á elaborar, a título precário e transitório, até que se possa dispor de material direto e mais amplo, uma espécie de tábuas de morbidez que, separadas por sexo e grupos de idade, exprimam a probabilidade de os segurados adoecerem num ano, por dias de doença e casos de doença.

Os técnicos encarregados dos trabalhos estatísticos necessários à implantação do seguro-doença também não poderão esquecer um outro levantamento preliminar, cujos resultados serão de grande utilidade para a racional organização econômico-administrativa dos serviços médicos: é o inquérito estatístico acerca dos honorários e demais preços cobrados, a título dos diferentes serviços prestados, nas várias regiões e zonas, pelos facultativo, policlínicos e especializados, e pelas pessoas pertencentes a profissões conexas. Tais dados não são apenas indispensáveis nos sistemas, antiquados e pouco eficientes, de seguro-doença funcionando no regime de reembôlso das despesas médicas, mas são também valiosíssimos nos sistemas de seguro que assumem a responsabilidade direta de proporcionar aos segurados a necessária assistência médica. É que também nestes regimes de seguro-doença a remuneração dos facultativos, quer por ato profissional, quer *per capita*, quer em forma de uma quantia fixa, deverá, até certo ponto, manter-se em correlação aos lucros econômicos que os médicos podem, com a sua arte, auferir da clientela particular, isto é, do terreno instável, mas às vêzes aurífero, no qual a iniciativa individual dos médicos não sofreu ainda limitações e restrições no interêsse superior da saúde das classes menos abastadas.

Entre a matéria prima de ordem estatística, os dados apontados dificilmente poderão ser dispensados se o seguro-doença a ser implantado há de alicerçar-se em certas bases técnicas e, tanto quanto posssível, em bases técnicas certas.

Não menor, porém, é o papel que cabe à estatística no seguro-doença já implantado, quer êste regime seja geral ou apenas limitado. Os organismos encarregados do seguro-doença têm que instalar um serviço estatístico a fim de apurar as observações colhidas na aplicação do seguro.. Os resultados assim obtidos não são um mero luxo científico, "perfumaria pararelatórios", mas sim índices para o rumo da política social, um barômetro da evolução da saúde pública e da estrutura demográfica. A profilaxia eficiente das doenças e especialmente das doenças sociais, a aplicação racional das reservas do seguro e, em geral, um planejamento sanitário não são concebíveis sem uma orientação fundada em conhecimentos estatísticos.

Como exigências mínimas deve-se pedir que as estatísticas anuais do seguro-doença — e isto aplica-se também aos regimes limitados já existentes, como, p. ex., no Brasil, aos das Caixas e de alguns Institutos — correspondam, pelo menos, aos dez mandamentos seguintes que resumem os principais assuntos a serem regularmente apurados:

1.º) Número de segurados, segundo o sexo, a idade, os grupos profissionais, as classes de salário e a região. Tal levantamento estatístico deve distinguir entre segurados diretos e segurados indiretos (membros de família), indicando para aquêles o estado civil e a composição familiar, bem como entre segurados obrigatórios e segurados facultativos.

2.º) Número de segurados atendidos e de segurados acometidos de doença, segundo o sexo, a idade, os grupos profissionais, as classes de salário e a região. Êsses dados não coincidem com o número de casos de doença, visto que um segurado pode adoecer, da mesma ou de diferente moléstia, duas ou mais vêzes por ano.

3.º) Número de casos de doença, segundo o sexo, a idade, os grupos profissionais, as classes de salário, a região e o diagnóstico. Entre os casos de doença deve-se compreender todos os casos que deram lugar a benefícios do seguro-doença, quer em dinheiro, quer em natureza, especificando neste último caso a forma (socorros médicos, hospitalização, etc.).

4.º) Número de dias de doença, segundo o sexo, a idade, os grupos profissionais, as classes de salários, a região e o diagnóstico. Deve-se, evidentemente, distinguir — e indicar os dias indenizados por doença, às vêzes sòmente após um período de espera mais ou menos longo e durante um prazo limitado, e os dias durante os quais, independentemente do auxílio pecuniário, benefícios em natureza forem prestados.

5.º) Número de casos de óbito, segundo o sexo, a idade, os grupos profissionais, as classes de salário, a região e a *causa mortis*. Esta estatística de mortalidade não dará resultados idênticos aos obtidos pela estatística geral — e o mesmo vale no que diz respeito à morbidez — por motivo da repercussão resultante da diferença dos grupos de idade dos ativos.

6.º) Número de casos de parto, segundo a idade, o estado civil, os grupos profissionais, as classes de salário, a região, e o sexo da criança, separadamente para seguradas diretas e seguradas indiretas.

7.º) Valor das contribuições efetivamente arrecadadas dos segurados, segundo o sexo, a idade, os grupos profissionais, as classes de salário e a região, bem como das outras fontes de receita, e a receita total, especificando-a por categorias.

8.º) Valor monetário dos benefícios em dinheiro prestados aos segurados, segundo o sexo, a idade, os grupos profissionais e a região, separadamente por formas dos benefícios, bem como dos benefícios em natureza ou utilidades, e a despesa total, especificando-a por categorias. A noção vaga e imprecisa das famigeradas "despesas administrativas" deverá ser dissolvida p. ex. vencimentos, material de escritório, viagens, correio, etc.).

9.º) Forma e freqüência da assistência prestada em natureza ou utilidades (visitas domiciliares, intervenções cirúrgicas, consultas especializadas, exames radiológicos e de laboratório, assistência dentária, etc.), bem como número de casos de hospitalização, segundo o sexo, a idade, os grupos profissionais, as classes de salário, a região, o diagnóstico e a duração.

10.º Número dos médicos, dentistas, enfermeiros, parteiras, hospitais, casas de saúde, de repouso, etc., e dos ambulatórios a serviço do

seguro-doença, indicando a especialização, a localização, o aparelhamento e a capacidade de tratamento, bem como as formas (e o valor) de remuneração dos facultativos e congêneres.

Os dez pontos poderão ser desenvolvidos e melhorados; êles apresentam tão sòmente o essencial para uma estatística do seguro-doença. Outro aspecto fundamental é a escolha de um critério uniforme, estável e prático, para os vários elementos básicos da estatística. Para tal fim dever-se-ia inspirar-se na nomenclatura e no padrão estatístico internacionais.

Assim, os grupos de idade deverão ser, pelo menos, os seguintes: até 14 anos (inclusive); de 15 a 24; de 25 a 34; de 35 a 44; de 45 a 54; de 55 a 60; de 60 a 65; de 65 a 70; mais de 70. Os grupos profissionais poderão ùltimamente corresponder à "Nomenclature minimum des industries — Statistique de la Population active" elaborada pela Liga das Nações e baseada em 45 atividades profissionais constituindo 9 setores. O diagnóstico médico há de obedecer à "Nomenclature internationale des maladies", 5.ª revisão de outubro de 1938, reduzindo, porém, os 200 nomes de grupos de doença (correspondendo a uns 5.500 nomes de doença) às 62 categorias de moléstias em 18 setores, elaboradas sob os auspícios da Conferência Internacional da Mutualidade e de Seguro Social (Genebra). Para a estatística da mortalidade poder-se-á recorrer à Nomenclatura Internacional de causas de morte, adotada pela Associação Médica Americana e já utilizada no Brasil, no Chile e em outros países dêste hemisfério.

Aparelhada com os necessários recursos humanos e materiais, norteada por um comprovado esquema científico, a estatística poderá fornecer as bases e, ao mesmo tempo, as diretrizes para o desenvolvimento do seguro-doença, que é um dos pilares da segurança social do futuro.

Sôbre a reforma do Estatuto

Marcos Botelho

O presente artigo, abalizado pela longa experiência de seu autor, tem ainda a vantagem de ser de grande oportunidade, já que servirá de valioso subsídio aos posteriores trabalhos do Congresso na discussão do novo Estatuto dos Servidores Públicos.

Desenvolve o autor alguns pontos essenciais do problema, tais como:

1. *Razão de ser do ante-projeto da A. S. C. B.*

2. *Ligeira notícia histórica da fase de estudos da lei básica do funcionalismo.*

3. *Evolução da administração brasileira: centralização e descentralização.*

4. *Virtudes e defeitos do Estatuto vigente.*

5. *Inovações constitucionais — Coordenadas democráticas do ante-projeto da A. S. C. B. (N. R.).*

1. No momento em que se cogita de dar novo Estatuto ao funcionalismo, é perfeitamente compreensível a atitude da Associação dos Servidores Civis do Brasil (ASCB), em interessar-se pelo problema, até o ponto de oferecer um ante-projeto com 181 artigos à consideração do Congresso Nacional. Órgão representativo da classe, ou pelo menos de uma grande parcela da classe, a ninguem é permitido negar, de boa fé, o interêsse da ASCB no que concerne a êsse magno problema. Daí a razão pela qual o seu saudoso Presidente, Dr. Gabriel Monteiro da Silva, tomou a si o encargo de orientar a elaboração do ante-projeto em aprêço, e de, pessoalmente, fazer a entrega dêsse documento ao então Presidente da Câmara dos Deputados, Sr. Honório Monteiro.

Inspirada nas novas diretivas consagradas na Constituição de 18 de setembro de 1946, representa a iniciativa da ASCB um louvável esfôrço no sentido de dar ao serviço público um cunho nìtidamente democrático.

Justificando essa orientação, assim se expressou a Comissão da ASCB, ao apresentar o trabalho: "O Poder Executivo, para a realização de suas atividades essenciais, precisa contar com um serviço público eficiente. A eficiência do mecanismo administrativo decorre, porém, essencialmente, da fixação legal dos direitos e deveres do funcionalismo. Do equilíbrio entre os benefícios e os encargos da função pública, e, sobretudo, da igualdade de situação jurídica de todos os que dedicam o seu trabalho ao Estado. Daí a significação e importância do Estatuto".

2. Nada pode interessar de modo mais direto o funcionalismo do que o estabelecimento do seu regime jurídico, através do Estatuto. Essa matéria por mais de uma vez ocupou a atenção de ilustres parlamentares, sem que, todavia, se chegasse a uma solução. Perdiam-se os oradores em considerações teóricas a respeito da situação jurídica do funcionário perante o Estado. Uns defendiam com ardor a tese contratual. Outros lutavam pela tese legal. E dêsse modo resultava inútil qualquer tentativa de consolidação dos princípios disciplinadores das atividades dos funcionários. A idéia do Estatuto, porém, não é nova. Há muitos anos, quando ainda não se falava em "administração científica" e "racionalização administrativa", entre nós, já no Congresso as opiniões se dividiam ao discutir projetos de lei nesse sentido.

O primeiro dêles data de 1907. Tratava-se de um projeto assinado por Justiniano de Serpa, "estabelecendo direitos e atribuições dos funcionários públicos, bem como as condições de sua estabilidade". O projeto Justiniano de Serpa contém a semente do Reajustamento, como reconheceu o próprio DASP, na sua Exposição de Motivos de 8 de dezembro de 1938, que encaminhou ao Presidente da República o projeto convertido mais tarde, com ligeiras alterações, no Decreto-lei 1.713, de 28 de outubro de 1939. Sem embargo, não foi além de acaloradas discussões, algumas delas vivas e empolgantes.

Em 1910, Alcindo Guanabara liderou uma corrente quase no mesmo sentido, sem lograr maior êxito. Em 1911, porém, Graccho Cardoso apresentou à consideração da Câmara interessante projeto, que recebeu o n.º 77, e cuja emenda resava: "Define o que seja funcionário, estabelece o modo da sua nomeação, promoção, etc., e dá outras providências". O projeto Graccho Cardoso estabelecia sistema de promoção por "antiguidade absoluta", disponibilidade remunerada, exceto quando a pedido, limite de 25 anos para a concessão de aposentadoria com vencimentos integrais e classificação das penas disciplinares em 1.º e 2.º graus. Além disso, defendia a criação de Conselhos disciplinares nas repartições públicas, idéia ainda modernamente esposada por técnicos e especialistas em pessoal. A tais Conselhos caberia decidir direitos e obrigações dos funcionários. Dava, ainda, o projeto, no seu art. 1.º, a definição de funcionário, naquela época tão difícil quanto hoje: "Considera-se funcionário, no sentido da presente lei, todo indivíduo nomeado a título permanente para o desempenho de serviço público civil, regido pelo Govêrno Federal".

É curioso observar que, embora por mera coincidência, há certo parentesco ou afinidade entre esta e a definição do ante-projeto da ASCB, que analisamos mais adiante.

O projeto Graccho Cardoso, apesar do interêsse que despertou, teve destino idêntico ao dos anteriores. O Congresso não encontrava uma fórmula capaz de filtrar o pensamento do maior número, tais as sutilezas que a argumentação em tôrno do assunto suscitava.

Em 1913 surgia o projeto Moniz Sodré, de n.º 153. Em longa justificação, o seu autor procurava definir as relações entre o funcionário e o Estado, empregando, pela primeira vez, o têrmo "Estatuto". Nesse trabalho, Moniz Sodré reconhecia que "o conceito sôbre o funcionário público ainda é hoje muito controvertido na ciência jurídica e por isso difícil seria, certamente, ante a divergência das opiniões a respeito, darmos uma definição completa sob o seu aspecto geral". Na exposição que acompanhava o trabalho, como também no seu próprio texto, Moniz Sodré dava especial relêvo aos seguintes problemas: das nomeações, das promoções, da ação disciplinar e do estabelecimento de conselhos de administração e conselho superior de disciplina, êstes últimos constituindo sistema positivamente complicado, de eficiência duvidosa Silenciava contudo o projeto sôbre vantagens especiais, como licença-prêmio ou gratificação adicional por tempo de serviço. Elevava o limite da aposentadoria para 30 anos. Admitia a disponibilidade remunerada, quando por supressão do emprêgo. Exigia, para a nomeação, prova de capacidade, "por concurso de admissão" ou "por um estágio probatório seguido de um exame prático". Impedia nomeação para cargos intermediários; concedia proventos integrais de aposentadoria "ao funcionário que se inutilizar em ato de serviço ou por desastre ou acidente, ocorrido no desempenho das funções do seu cargo".

Data de 1914, o projeto Camilo de Holanda, de n. 212, que trazia a seguinte ementa: "estabelece as condições gerais do funcionalismo público, civil e militar, em tôdas as repartições ou serviços federais, e dá outras providências". O projeto se compunha de 290 artigos, e versava sôbre tôda matéria referente ao funcionalismo, desde as condições de provimento até os sistemas disciplinares Considerava funcionários públicos os soldados e marinheiros. Suprimia as percentagens dadas aos empregados das alfândegas. Proibia fôsse qualquer cargo público, ofício de justiça ou de outra natureza, "conferido a título de propriedade, alienável ou não". Estabelecia o limite de Cr$ 2.000,00 (2.000$000) para o vencimento dos cargos públicos. Vedava acumulações remuneradas, ou não, inclusive de cargos federais com estaduais ou municipais. Concedia férias de 15 dias anuais. Determinava a concessão à família do funcionário falecido, de pensão igual aos seis sétimos dos proventos que êste perceberia se estivesse aposentado. Suspendia a concessão de gratificaçõs adicionais por tempo de serviço. Um projeto âmplo, muito desordenado, cheio de defeitos técnicos e detalhes insignificantes, mas que operava uma reforma profunda, nos serviços públicos e no regime legal do funcionalismo.

Estava escrito, porém, que ainda desta vez não teria o funcionalismo o seu Estatuto. A idéia vicejava aos poucos, mas faltava-lhe muito para amadurecer completamente.

Em dezembro de 1916, o então Presidente Wenceslau Braz assinou o decreto n. 12.296, *ad referendum* do Congresso, o qual consolidava tôda a legislação vigente sôbre pessoal, com alterações ligeiras. É curioso observar que entre os dispositivos consolidados figurava o do art. 83, que esta-

belecia as seguintes penas disciplinares: suspensão até um ano; remoção para cargo de categoria imediatamente inferior; e exoneração.

O Congresso não deu aprovação a êsse ato. Havia como que um propósito assente de negar-se ao funcionalismo sua lei básica.

Em seguida ao Decreto de 1916, surgiu em 1921, o projeto da Comissão nomeada pelo Presidente Epitácio Pessoa, o qual se baseou no texto do aludido decreto de Wenceslau Braz. Sem embargo, foi muito liberal. Haja vista a inclusão do art. 39, nos seguintes têrmos:

> "O funcionário que houver completado vinte anos de efetivo exercício sem ter gosado licença, terá direito a uma licença especial pelo prazo de um ano (mesmo que não alegue moléstia), podendo solicitá-la em qualquer tempo, pelo prazo de seis meses, aquêle que houver completado dez anos de efetivo exercício".

O projeto permitia a acumulação de férias e consignava outras vantagens especiais. À gestante, conferia dois meses de licença. No art. 59 extinguiam-se, definitivamente, as gratificações adicionais por tempo de serviço, àquela época vigentes.

A comissão foi, a princípio, presidida pelo senador João Lira. Depois pelo Dr. Manuel Cícero Peregrino da Silva. Reconheçamos que o projeto não estaria de todo mal, para o tempo. Revelava uma visão ampla dos encargos do Estado e procurava revestir o funcionalismo do indispensável *élan* que se deriva de uma situação jurídica definida, traçada do ponto de vista democrático. É escusado dizer que a iniciativa malogrou, como as anteriores.

No ano de 1923 houve mais uma tentativa de consolidação da legislação esparsa sôbre o funcionalismo. A iniciativa coube ao então ministro da Fazenda, Homero Batista.

Passaram-se alguns anos de trégua. Um intervalo apenas, para novas investidas. Assim, em 1929, a Câmara designava uma brilhante Comissão para reexaminar o assunto. Homens especializados em questões relativas à Administração Pública faziam parte dessa Comissão. Maurício Graccho Cardoso, Sá Filho, Maurício de Medeiros, Henrique Dodsworth e Daniel de Carvalho, eis os nomes que a compunham. O projeto, apresentado a 23 de dezembro de 1929, contém 223 artigos distribuidos em 31 capítulos. É um trabalho digno de louvores, pelo modo por que foi arquitetado. Dentre os aspectos mais interessantes do projeto, vale ressaltar os seguintes: *a*) *definição de funcionário*: "Funcionário público federal, no sentido desta lei, é todo aquêle que exercer emprêgo no quadro permanente do serviço público da União" (art. 2º); *b*) *requisitos para nomeação*: exigência de aprovação "em exame prévio ou concurso", seguido de "estágio probatório" (2º, do art. 3º); *c*) *disponibilidade*: remunerada, ou não, conforme o caso; *d*) *férias*, de 15 dias, com proibição de acumular; *e*) *licenças especiais*: concessão de licença-prêmio após vinte anos de serviço, pelo prazo de um ano, no caso de doença comprovada, e de seis meses, após dez anos de exercício (art. 103) ; *f*) *da ação disciplinar*: classificação das penas disciplinares em 1º grau (advertência simples, oral ou escrita, repreensão transcrita nos assentamentos, suspensão até 15 dias), do 2º grau (suspensão por 30 a 90 dias, remoção, cancelamento do nome do quadro de promoção) e 3º grau (disponibilidade, demissão).

O projeto foi discutido e bloqueado, como os anteriores. Decididamente não havia ambiente no Congresso nem patriotismo bastante para ferir de morte o sistema então em voga, das sinecuras e dos prêmios políticos à custa dos cargos da Administração. Os políticos imprescindiam, talvez, do acervo burocrático, para aquinhoar seus *cabos eleitorais*. Essa a razão íntima, subconsciente, contra a qual dificilmente poderia vingar a disciplina, a órdem, e o mérito de uma Administração criteriosa e apolítica.

Após a Constituição de 1934, que consagrou um capítulo especial ao funcionalismo, e a lei 284, de 1936, que representa "a estaca zero" das providências legais que colimaram a evolução do serviço civil brasileiro, surgiu no Congresso, já em 1937, a última tentativa de consolidação do Estatuto dos Funcionários, *ex-vi* do art. 170 da Constituição (1934). Êsse projeto, que recebeu o número 490, data de 22 de julho de 1937, e está assinado pelos deputados Edmundo Barreto Pinto, Thompson Flores Neto, Acúrcio Torres, Nilo de Alvarenga, Morais Junior e Monte Arraes.

De um modo geral, o projeto conservou as diretrizes dos anteriores. Inovou, apenas, no capítulo

— Das gratificações — instituindo a gratificação por tempo de serviço. Essa gratificação seria calculada na base de 10% dos vencimentos, após dez anos de serviço, e acrescida, em cada cinco anos, de 5%, "até perfazer a exata metade dos vencimentos do cargo" (§1º, art. 73) Estabeleceu, ainda, a licença prêmio, *por decênio*, de seis meses, com vencimentos integrais. Leia-se o art. 142, *in verbis*:

> "Ao funcionário público, civil ou militar, que durante um período de dez anos consecutivos ou mais, não se afastar do exercício de suas funções, é assegurado o direito a uma licença especial de seis meses, por decênio, com os vencimentos integrais".

No mais, o projeto seguia, com ligeira divergência, quanto à forma e à substância, os principais projetos anteriormente levados à consideração do Congresso. Vale ressaltar, porém, que o Título VIII se referia, com detalhes, ao Conselho Federal do Serviço Público Civil, órgão criado pela mencionada lei 284, de 1936. Chegava mesmo a enumerar as atribuições do Conselho. Aliás, em quase todos os projetos sôbre o Estatuto observa-se uma certa miscelânia de dispositivos legais (no sentido lato do têrmo) e regulamentares. Parece que não havia nenhum limite para a inclusão de dispositivos em leis que, às vêzes, se tornavam inoperantes em virtude do luxo de detalhes em que incorriam.

Após a Constituição de 1937, dissolvido, portanto, o Congresso, foi aprovado o anteprojeto elaborado pelo C. F. S. P. C., depois de sofrer completa modificação, em alguns pontos essenciais,a fim de ajustar-se à linha política do Estado Novo. Quase se pode afirmar que o primitivo projeto do Conselho foi substituído pelo do DASP, embora tivesse servido de base à elaboração dêste. Em linhas gerais, aí está a evolução histórica do problema, desde o projeto Justiniano de Serpa (1907) até o atual Decreto-lei n.º 1.713, de 1939.

3. Diante do exposto pode-se afirmar que a lei 284, de 1936 marca o início da orientação técnica adotada no serviço público federal, com a conseqüente implantação do sistema do mérito. Corresponde ao *Pendleton Act*, de 1883, dos Estados Unidos da América. Não fôsse a lei do reajustamento, provàvelmente não teríamos ainda o Estatuto dos Funcionários, pois ela traçou o roteiro e as coordenadas da lei básica do funcionalismo, com a adoção dos princípios modernos imperantes na administração pública de todos os Estados civilizados.

Com a lei 284 foi instituído o Conselho Federal do Serviço Público Civil, órgão que passou a controlar os problemas da administração pública brasileira, e a indicar denominadores comuns para questões aparentemente divergentes, mas, em essência, idênticas, pela sua natureza e importância. Ressalte-se que êsse órgão nasceu de uma lei do Congresso, e manteve sempre sua linha de conduta perfeitamente democrática. Com o Conselho, os estudos de Administração passaram a interessar o funcionalismo, de um modo geral. As questões de pessoal, de material, de orçamento, de organização de serviços, de coordenação e contrôle, o probelma das finanças públicas, revelaram aos estudiosos do Direito Administrativo Brasileiro a sua face agradável e atraente. Aqueles que se rebelaram contra a instituição de um órgão de administração geral, no Brasil, compreenderam, mais tarde, a natureza e importância de tais aparelhamentos técnico-administrativos.

Acontece, porém, que antes de atingir o seu pleno desenvolvimento, seguindo as pegadas da Civil Service Comission dos Estados Unidos da América, por fôrça da nova ordem política, implantada pela Carta de 10 de novembro, o Conselho era transformado num órgão misto, de aconselhamento e execução, o DASP ,cuja tarefa seria imensa, complexa e difícil. O DASP representou um papel de notável importância na evolução da administração brasileira. Verdade que, por seu intermédio, estabeleceu-se uma quase absurda centralização administrativa, subindo à decisão do chefe da nação, quase todos os atos normais decorrentes das atividades dos órgãos do serviço público. Essa centralização, inconveniente em alguns casos, sob certos aspectos foi providencial, e serviu para solidificar a estrutura e assegurar o desenvolvimento do serviço civil pátrio, que ensaiava, sob novos princípios, os seus primeiros passos no caminho da ordem, da disciplina e da eficiência.

Cessado o período ditatorial, reingressando o o país em pleno regime democrático, naturalmente não poderia subsistir a centralização excessiva.

A ditadura, impõe, pela sua própria natureza, a centralização das atividades do Govêrno; democracia, ao contrário, supõe descentralização, liberdade de iniciativa de cada setor de trabalho. A centralização requer uma disciplina funcional mais rígida, uma obediência hierárquica definida, enquanto a descentralização divide e caracteriza a responsabilidade pelos diversos níveis hierárquicos.

A experiência por que passou a Administração nacional, de 1937 a esta parte, foi muito útil, por isso que serviu para definir-lhe, entre outras, as bases do sistema do mérito, uma das maiores conquistas democráticas que jamais obteve, prestigiada, essa conquista, de modo singular, mesmo na fase ditatorial.

Atualmente, observa-se o progressivo retôrno da Administração ao sistema de maior iniciativa de cada órgão, com maior liberdade de ação isolada.

* * *

4. O Decreto-lei n.º 1713, de 28 de outubro de 1939 foi mais que uma experiência: veio demonstrar as vantagens que decorrem da centralização num mesmo diploma legal dos princípios que informam os direitos e deveres dos funcionários, bem como as condições de provimento e vacância dos cargos públicos. Aplicado intensa e sèriamente, sofreu, por isso mesmo, um sem número de alterações, tôdas visando melhorar-lhe o texto, no sentido de maior flexibilidade do ponto de vista da administração racional.

O Estatuto não é um código ideal, apesar de suas virtudes. Dividido em três títulos, com uma introdução (Disposições preliminares) e um capítulo final (Disposições finais), a lei básica do funcionalismo representa, porém, um marco de singular significação na evolução do serviço civil brasileiro. Trata o título I do "Provimento e Vacância dos Cargos Públicos". Aí estão ordenados os princípios relativos ao provimento dos cargos públicos, aos concursos para ingresso no quadro do funcionalismo, à posse e exercício, ao acesso, à transferência, à readaptação, à remoção, à permuta, à reintegração e readmissão, à reversão e aproveitamento, às substituições, ao tempo de serviço, e à vacância.

Muitas críticas podem ser formuladas ao Título I, a começar pelas definições imprecisas consignadas nas "Disposições Preliminares, de "funcionário público" e de "cargo público". Sente-se que o legislador tangenciou a questão propositadamente, temendo, sem dúvida, criar conceitos por demais restritos ou excessivamente elásticos. No capítulo sôbre a promoção o Estatuto adotou o critério da lista tríplice, na hipótese de tratar-se de promoção por merecimento e vedou a promoção por antiguidade à classe final das carreiras. A experiência parece haver demonstrado não ser êsse o melhor sistema. O capítulo sôbre a readaptação tornou-se pràticamente inócuo. Apesar do esfôrço do DASP não foi possível regulamentá-lo. O maior êrro deste Título, porém, reside no Capítulo XV: "Do aproveitamento". É quase inconcebível que o legislador tenha esposado a idéia contida no parágrafo 2.º do art. 83. Pois ali está dito o seguinte: "Se o aproveitamento se der em cargo de vencimento ou remuneração inferior ao provento da disponibilidade, terá o funcionário direito à diferença".

Caso o disponível se recuse a aceitar essa situação injusta, verá cassada sua disponibilidade. Lei drástica, terrível, inintelígivel, absurda. Felizmente passou despercebida, pois, não sei de exemplo em que se tenha adotado tal critério. De qualquer forma existe a norma, o dispositivo, o princípio legal. Uma infeliz inspiração do legislador do Estatuto.

O Título II "Direitos e Vantagens" trata do vencimento e da remuneração, das gratificações, das diárias, das ajudas de custo, das férias, das licenças, das concessões, da estabilidade, da disponibilidade, da aposentadoria, da acumulação, da assistência ao funcionário e do direito de petição.

Embora em alguns capítulos tenham sido incluidos dispositivos tìpicamente regulamentares, o Título II possui mais virtudes que vício. É verdade que apesar de tratar de direitos e vantagens, o legislador não poude fugir à mania de punir, incluindo aqui e ali normas de caráter disciplinar, numa evidente falta de ordem e às vezes até de propósito.

Raro é o capítulo dêste título que não menciona punição disciplinar por falta de observância de normas estatutárias. Há dispositivos incompreensíveis, como o seguinte:

> "Art. 126 — Será responsabilizado e punido o chefe de repartição ou serviço que ordenar a prestação de serviço extraordinário sem que disponha do necessário crédito".

Mais adiante (item II do art. 128) ameaça com suspensão, e na reincidência, com demissão a bem do serviço público, o funcionário que se recusar, sem justo motivo, à prestação de serviço extraordinário.

No artigo 135 obriga-se o funcionário a restituir as diárias indevidamente recebidas, "ficando ainda sujeito a punição disciplinar". Também é passível até de "demissão a bem do serviço públiço" aquêle que indèbitamente, conceder diárias, com o objetivo de remunerar outros serviços ou encargos" (art. 136).

É êsse o estilo do Decreto-lei n.º 1.713. Mesmo quando concede uma vantagem, ameaça com uma punição. Do começo ao fim, como um mar de navegação difícil, está cheio de bóias e faróis lembrando perigos iminentes. Dir-se-ia inspirado na desconfiança humana, ou melhor, na desconfiança brasileira.

Proibiu o Estatuto a acumulação de férias, bem como "levar à conta de férias qualquer falta ao serviço" (§ 2.º, art. 145). Nesse particular, foi muito além de todos os projetos anteriores, pois deu às férias um sentido de obrigação, de dever, visando a conservação da saude e o equilíbrio orgânico do servidor do Estado.

visando a conservação da saúde e o equilíbrio ormente as constantes do art. 151:

I — Para tratamento de sua saúde;
II — Quando acidentado no exercício de suas atribuições;
III — Quando acometido das doenças especificadas no art. 168;
IV — Por motivo de doença em pessoa de sua família;
V — À funcionária gestante;
VI — Quando convocado para o serviço militar;
VII — Para tratar de interêsses particulares;
VIII — Para acompanhar o marido (func. ou militar).

Aos interinos permitiu apenas a licença para tratamento da própria saúde. Negou o Estatuto a licença prêmio, uma justa aspiração da classe. Era preciso, de certo modo, restringir os direitos e vantagens e ampliar deveres e obrigações, na conformidade do espírito político dominante. E foi o que se fez.

O Capítulo XI — Da aposentadoria — já se acha derrogado pela Constituição de 1946. O artigo 196 emunerava cinco motivos (causas) da aposentadoria: implemento de idade, invalidez, acidente ou doença profissional, doenças especificadas no art. 201 e após 24 meses consecutivos de licença. O Estatuto seguiu, de certo modo, a orientação média dos projetos anteriores. O artigo 197 trata da aposentadoria-prêmio, concedida a funcionários que contarem mais de 35 anos de efetivo exercício "e forem julgados merecedores dêsse prêmio pelos bons e leais serviços prestados à administração pública". A Contituição, porém, fixou, apenas três causas para a aposentadoria: invalidez, implemento de idade e após 35 anos de serviço, a pedido.

De um modo geral, o provento da aposentadoria é proporcional ao tempo de serviço; excetuam-se os casos expressamente previstos na Constituição e nas leis.

No tocante à acumulação, o Estatuto apenas condensou os princípios do Decreto-lei n.º 24, de 29-11-37. A proibição de acumular é de amplitude indefinida. Extende-se aos cargos e funções dos Estados e Municípios, bem como de entidades autárquicas ou para-estatais. Vai até o inativo, ao qual é permitido exercer cargo de provimento em comissão, perdendo, porém, o provento da inatividade enquanto estiver em exercício.

A atual Carta Magna abriu uma exceção à proibição de acumular. Consentiu na acumulação de dois cargos de magistério ou na de um dêstes com outro técnico ou científico, "contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário" (art. 185).

O Título III — Dos deveres e da Ação disciplinar — constitui excelente matéria para discussão e debates. Si há excesso e dispositivos drásticos, isso vai por conta do "espírito político" do Estatuto, filiado, como já se disse, e o próprio DASP o reconhece, ao Estado Novo.

O art. 224 enumera os deveres dos funcionários. Os seguintes, 225 e 226, as proibições. O Capítulo II refere-se aos casos de responsabilidade. O Cap. III enumera e define as penas disciplinares.

Nos casos de aplicação da pena de demissão há absurdos como o seguinte: "Será aplicada a pena de demissão nos casos de:...

III — "Procedimento irregular devidamente comprovado".

Nessa expressão "procedimento irregular" tudo pode caber, a juízo da autoridade. Trata-se, pois, de um dispositivo de elasticidade imprevista, sem conteúdo objetivo.

Em seguida trata o Decreto-lei n.º 1.713, de 1939, do processo administrativo. A maior parte dêsse capítulo é tìpicamente regulamentar. Refere-se à constituição e aos trabalhos das comissões de inquérito. Marca prazos e estabelece providências de várias ordens sôbre a apuração da responsabilidade administrativa. Em parte, a inclusão de matéria regulamentar nesse Título III foi providencial, do contrário, provàvelmente, teriam ficado sem aplicação alguns dos seus artigos.

5. A Constituição de 1946 dedicou, a exemplo das de 1934 e 1937, um título especial aos funcionários públicos. Em parte, os dispositivos insertos nesse título não concordam com os princípios e normas do Estatuto dos Funcionários. No tocante à acumulação, por exemplo, a lei básica permite a de dois cargos de magistério ou a de um dêstes com outro técnico ou científico; enquanto o Estatuto não consigna exceção alguma.

Também houve ligeira alteração no critério para a obtenção de estabilidade. Atualmente, 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".

A maior divergência, porém, entre os textos constitucional e estatutário reside no dispositivo referente ao provento do disponível. Enquanto a Constituição determina que o funcionário estável terá direito à disponibilidade remunerada "até o seu obrigatório aproveitamento em outro cargo de natureza e vencimentos compatíveis com o que ocupava", o Estatuto consigna o critério do provento proporcional ao tempo de serviço.

Outra divergência sensível nota-se no concernente à aposentadoria. A Constituição suprimiu a aposentadoria *ex-ofício*. Estabeleceu limite para a compulsória aos 70 anos de idade, e em 35 anos de serviço, o tempo necessário para que o funcionário possa requerer aposentadoria. E ,por fim, em oposição ao Estatuto, determinou que o "tempo de serviço público, federal, estadual ou municipal, computar-se-á integralmente para efeitos de disponibilidade e aposentadoria" (art. 192).

Essas as alterações consignadas na Constituição relativas à política de pessoal. Vamos convir que tôdas elas objetivaram o interêsse do funcionário, sem ferir o do Estado.

Essa, aliás, a boa política. Plenamente de acôrdo com o ponto de vista de White, segundo o qual a administração de pessoal visa, fundamentalmente, a procura e descoberta de pessoal capaz, o desenvolvimento dêsse pessoal, a sua conservação em serviço e a criação e manutenção de boas condições de trabalho.

Os constituintes de 1946, apesar de algumas omissões, compreenderam muito bem o *estágio democrático* da administração pública nacional, e, nesse sentido, ofereceram aos administradores os necessários instrumentos para a "criação e manutenção de boas condições de trabalho".

Aí está, pois, uma ligeira síntese do regime legal do funcionalismo. Vejamos, agora, para finalizar, as idéias novas introduzidas no ante-projeto da A.S.C.B. Diga-se de passagem, que êsse ante-projeto foi feito à vista do Estatuto vigente, dos dispositivos constitucionais relativos ao funcionalismo e de sugestões recebidas de grande número de funcionários interessados na perfeição e na flexibilidade da lei fundamental do servidor público.

* * *

A grande inovação do projeto da ASCB está na definição de funcionário. Admite a definição os seguintes elemntos inerentes ao conceito em apreço: *a*) nomeação (ou admissão) por autoridade competente (a que tem poderes legais ou regimentais para fazê-lo); *b*) participação de um serviço público permanente (contínuo, constante, indefinido); c) desempenho de um cargo (ou função) regularmente criados (por lei, na hipótese de cargo público, ou decreto executivo, ou outro ato qualquer na hipótese de função de extranumerário);d) denominação própria,dêsse cargo ou função;e e) pagamento regular pelos cofres da União do vencimento ou salário.

É evidente que o objetivo foi universalizar o conceito de funcionário, eliminando as fronteiras existentes entre os ocupantes de "cargos criados em lei" e os ocupantes de funções (permianentes) de

extranumerário. Nesse sentido, para dar maior elasticidade à idéia — funcionário, fixou o ante-projeto a exata noção de "função permanente", como sendo aquela que, "essencial ao mecanismo da administração, objetiva a realização de trabalhos continuados e indispensáveis à marcha regular dos serviços públicos". Em verdade, no sentido genérico, todos os que prestam serviços ao Estado mediante retribuição pecuniária são funcionários públicos, e assim devem gosar dos mesmos direitos e sujeitar-se aos mesmos deveres e obrigações. O Estado é uno e indivisível. Uno e indivisível é o serviço público, seja federal, estadual ou municipal a área de Govêrno em que se efetiva, assim também um só deve ser do ponto de vista jurídico. o agente do poder público, o servidor do Estado, o funcionário da nação.

Essa idéia da ASCB veio acentuar o alcance da medida consignada no artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente à equiparação de certo grupo de extranumerários (exatamente aquêle que se integra em funções de caráter permanente) aos funcionários, para determinados efeitos. O legislador constituinte foi o primeiro a reconhecer a inexistência de traços distintivos entre ambas situações: do funcionário ocupante de cargo público isolado ou de carreira e do extranumerário de qualquer modalidade que exerce função de caráter permanente.

A Comissão do Estatuto da ASCB, justificou seu ponto de vista, entre outros argumentos, acentuando:

> "Já não é admissível conservar-se, no serviço público, distinção entre servidores que se equiparam no concernente às obrigações e encargos para conferir a uns direitos e vantagens que a outros se negam. Tal fato não encontra apôio na lição dos tratadistas da Administração de Pessoal nem no espírito democrático da época."

Para tornar mais positivo o conceito de funcionário, com tal elasticidade, o ante-projeto incluiu nas "Disposições Preliminares" o princípio imperativo:

> "O Poder Executivo providenciará no sentido de transformar as atuais funções permanentes, exercidas por extranumerários, em cargos públicos" (§ 1.º do art. 4.º).

Aí, pois, a premissa fundamental do projeto: Tornar legalmente iguais, do ponto de vista jurídico, as situações de funcionários e extranumerários (que exercem funções permanentes), uma vez que iguais já se apresentam na prática, quanto às obrigações e aos encargos.

O ante-projeto da ASCB inovou muito na parte referente ao "Provimento e Vacância dos Cargos Públicos". Suprimiu o estágio probatório como fase complementar da seleção. Medida, aliás, justa, pois êsse instituto jamais teve existência real no serviço público do país. Figura como letra morta no Decreto-lei n.º 1713. Continuaria, pois, com o caráter de interstício para estabilidade, na hipótese de nomeações por concurso, mas perderia o sentido de fase complementar do processo seletivo. Embora pessoalmente seja favorável à existência do estágio probatório, reconheço a razão do critério seguido pela ASCB. O ante-projeto eliminou, por igual, a lista tríplice nas promoções por merecimento. O objetivo é evidente: ferir de morte a mínima influência política na escolha para a promoção. Assim como o funcionário mais antigo tem direito indiscutível à promoção pelo critério de antiguidade, o de maior mérito deve gosar de idêntico direito, no tocante à promoção por merecimento. Eliminam-se, assim, as influências de *padrinhos* no acesso normal das carreiras.

Deveria ter dito inicialmente que o ante-projeto eliminou tôdas as falhas apontadas no Estatuto vigente.

Entre estas a que diz respeito ao aproveitamento do disponível. Estabeleceu que o aproveitamento dar-se-á sempre em cargo equivalente, por sua natureza e vencimento, ao anteriormente exercido. O regime atual, como vimos, admite o aproveitamento em cargo de nível inferior, o que é positivamente uma medida contrária aos bons princípios da moderna técnica administrativa.

No Título II — "Direitos e Vantagens", o ante projeto, após suprimir todos os dispositivos estatutários inócuos e obsoletos, fixou, entre outras, as seguintes idéias :

a) gratificação adicional por tempo de serviço;

b) incorporação definitiva do salário família;

c) licença-prêmio, após dez anos de efetivo exercício;

d) estabelecimento de horário especial para funcionários estudantes;

e) aposentadoria imediata para os atacados de doenças incuráveis;

f) gratificação pela prorrogação ou antecipação de expediente inclusive da primeira hora;

g) ampliação do período de licença à funcionária gestante;

h) supressão da meia diária;

i) auxílio à maternidade; e

j) seguro de acidente do trabalho.

A gratificação adicional por tempo de serviço já o Estatuto vigente, no seu art. 103 (redação dada pelo Decreto-lei n.º 3.764, de 25-10-41), prevê entre as vantagens pecuniárias concedidas ao funcionalismo. E a gratificação de magistério (Decreto-lei n.º 8.315, de 7-12-45) é um exemplo frisante de sua existência no atual sistema jurídico-administrativo do país.

Excetuadas as gratificações de magistério, as demais foram definitivamente proibidas pelo Decreto-lei n.º 4.860, de 22-10-42. Leia-se o art. 1.º dêsse diploma legal:

> "A contar da data da presente lei não mais poderão ser abonadas aos funcionários públicos da União, dos Estados e dos Municípios quaisquer gratificações adicionais por tempo de serviço excetuadas tão sòmente as que a lei garante aos professores".

Essas gratificações adicionais se fundamentavam em dispositivo legal e eram tradicionais no serviço público brasileiro.

Não cabe discutir aquí os motivos que levaram o govêrno a extinguir tal benefício. Em verdade, o ante-projeto da ASCB veio ao encontro de uma justa aspiração da classe, pleiteando o restabelecimento dessa vantagem desde o Império concedida aos servidores do Estado.

A licença-prêmio é outra iniciativa do ante-projeto em exame, tendente a oferecer ao funcionalismo melhores condições de trabalho.

Era prevista no Decreto n.º 14.663, de 1 de fevereiro de 1921. Assim rezava o art. 17 dêsse diploma legal:

> "O funcionário público, civil ou militar, que, durante um período de 20 anos consecutivos de serviço, não houver gozado de qualquer licença, terá direito de obtê-la, pelo prazo de um ano, por motivo de moléstia, provada em inspeção de saúde. Igual direito e pelo prazo de seis meses terá aquele que, durante um período de dez anos consecutivos de serviço, não houver gozado de qualquer licença".

Também a lei n.º 42, de 15-4-1935, regulou "a concessão de licenças especiais a funcionários públicos". Não é, assim, a licença-prêmio uma novidade no Direito Administrativo brasileiro. Consta de textos legais e regulamentares e tem o sentido de prêmio à dedicação dos que servem o Estado por longos anos. O Estatuto atual desconhece, porém, essa licença. Não a tolerou de modo algum. Daí ter sido suspensa mais essa prerrogativa do funcionalismo, que não parece absurda desde que se leve em conta ser a função pública, quando desempenhada com entusiasmo, honestidade e critério, muita vez um sacrifício, e evidente demonstração de patriotismo, abnegação e desinterêsse.

Por isso, consignou o ante-projeto da ASCB, no seu artigo 108, o princípio relativo à licença-prêmio:

> "Após 10 anos de serviço efetivo será concedida ao funcionário, a título de prêmio, a licença de 180 dias com todos os direitos e vantagens de exercício do cargo".

Outra providência de grande alcance social e humano é a que se refere à concessão imediata de aposentadoria aos funcionários atacados de doenças incuráveis. É desnecessário impor ao servidor a obrigatoriedade de uma licença de 24 meses, para, sòmente após êsse prazo, conceder-lhe o benefício da aposentadoria com proventos integrais.

À funcionária gestante o ante-projeto concede 4 meses de licença. Os primeiros projetos legislativos que mencionaram o assunto não iam além de 2 meses e o atual Estatuto fixa em 3 essa licença especial.

Outra medida de caráter social é a inscrição do auxílio à maternidade e do seguro de acidente do trabalho no ante-projeto. Mais um passo em pról da assistência e da previdência no campo do funcionalismo. Muito terá de ser feito ainda nesse particular. A iniciativa merece, por isso francos louvores.

Ainda como medida de caráter social e educativo, prevê o ante-projeto, na medida do possível,

estabelecimento de horários especiais para os funcionários estudantes, que muitos existem nos quadros do serviço público. Cabe ao Estado proporcionar a cada cidadão os necessários meios para que se eduque e aperfeiçoe os seus conhecimentos. Isso resulta em benefício para o próprio Estado, que contará com servidores de maior nível intelectual. O treinamento é, hoje em dia, um dos problemas mais sérios da administração. E essa concessão aos funcionários estudantes não deixa de ser uma forma especial de treinamento.

Houve, também, substancial modificação no título III, relativo à ação disciplinar. O ante-projeto começou por suprimir tôda matéria regulamentar, conservando sòmente os princípios de órdem geral.

No tocante às penalidades houve sensível modificação. Suprimiu-se a pena de advertência, conservando-se, apenas, as de repreeensão, suspensão, destituição de função e demissão. A demissão admite, porém, dois gráus: a demissão simples e a com a nota "a bem do serviço público". No caso de apuração de responsabilidade em que ocorre processo administrativo, o ante-projeto faculta a presença de advogado em tôdas as fases do processo, o que representa, sem dúvida, grande avanço no sentido de prestigiar o direito de defesa.

Desejo referir, ainda, duas idéias novas introduzidas nas "Disposições Finais" do trabalho da ASCB: a promoção *post mortem*, do funcionário cujo óbito ocorrer em ato de serviço e "a liberação do vencimento ou remuneração do imposto de renda".

Quanto à primeira é evidente o seu elevado sentido moral. Não há, mesmo, necessidade de maior justificação.

A liberação do vencimento ou remuneração do imposto de renda é uma medida justa e perfeitamente lógica. O vencimento corresponde, em verdade, a uma prestação alimentar De um modo geral, o funcionário público no Brasil sempre viveu em dificuldades financeiras. E tanto assim, que o próprio Govêrno tem sido obrigado a aumentar os vencimentos e conceder, vez por outra, abonos extraordinários. Acredito, porém, que essa tese dificilmente logrará aprovação no Congresso. Isso não diminui, entretanto, o mérito da idéia, tanto maior por haver partido da A.S.C.B., órgão que congrega a maioria da classe e zela pelos seus interêsses e bem estar.

* * *

Muita cóisa poderia ter sido analisada, com maior amplitude nesta rápida divagação sôbre o ante-projeto de Estatuto recentemente apresentado ao Congresso, pelo saudoso Gabriel Monteiro da Silva, espírito liberal e otimista que se constituiu em legítimo representante da classe, enquanto presidente da A.S.C.B.

O espaço da "Revista do Serviço Público" não comporta maiores detalhes. Não faltará ocasião, porém, para insistir em certos aspectos, de modo especial, que muitos existem suficientes para justificar um trabalho da dimensão do presente, nessa oportuna sugestão que o funcionalismo acaba de fazer ao Congresso, por intermédio de sua Associação.

O contrôle de preços na América do Norte

JOSÉ W. AMARAL,
Economista do D. N. I. C.

Quando os fenômenos capciosos da inflação e hiper-inflação assolam a economia nacional, mesmo dos países de estrutura mais sólida, é oportunissimo qualquer estudo que vise o problema culminante do contrôle de preços.

O autor do presente trabalho oferece-nos aquí um substancioso exame das causas e efeitos do problema nos Estados Unidos, sasalientando os ótimos serviços da OPA, organismo surgente de uma acidentada evolução de órgãos de contrôle, de cuja atuação foram obtidos resultados de largo alcance e inegável segurança para o equilíbrio econômico daquele país. (N. R.).

NOS seus trabalhos sôbre contrôle de preços, os Estados Unidos aproveitaram-se largamente da experiência obtida na Primeira Guerra Mundial. As tentativas feitas naquela época para evitar que a inflação monetária, então muito menor do que a verificada nesta Guerra, produzisse os seus naturais e desastrosos efeitos sôbre os preços, não foram muito bem sucedidas. Ao enfrentar os problemas semelhantes que se propuseram logo no início desta Guerra, os homens públicos americanos voltaram suas vistas para os dados relativos às medidas tomadas e aos resultados obtidos no período de 1914-1918.

É sobejamente conhecida a verdadeira mania que tem o americano de documentar amplamente todos os trabalhos que realiza. Não é, pois, de se admirar que os órgãos criados durante esta Guerra para controlar os preços tenham podido contar com um completo registro de tôda experiência da guerra passada.

Por outro lado, os trabalhos realizados por inúmeros economistas no intervalo entre as duas Guerras, criticando, de diferentes ângulos, as medidas adotadas naquela época pelo Govêrno americano, fazendo, enfim, uma série de pesquisas de alto valor sôbre o problema do contrôle de preços, tornaram o campo muito mais claro, e bem mais fácil, sob certo aspecto, a tarefa dos órgãos atuais.

O Escritório de Administração dos Preços, tão conhecido como OPA (Office of Price Administration), não deixou, também, de estudar amplamente a experiência de outros países sôbre o assunto, especialmente do Canadá, Rússia e Inglaterra. Atendendo a que êstes países, pela pressão mesmo de circunstâncias mais graves do que as que se apresentaram ao povo americano, tiveram de enfrentar, muito antes do que os Estados Unidos, os inúmeros e complexos problemas que inevitàvelmente vêm à tona no processo de fixação e manutenção dos preços, os técnicos do OPA não tiveram dúvida em aproveitar-se da vasta experiência adquirida por aquêles países.

O equilíbrio econômico nos Estados Unidos foi substancialmente atingido com a mobilização de grande parte de sua indústria. A produção de artigos de consumo civil diminuiu de maneira considerável. Por outro lado, a situação de hiper-emprêgo a que chegou o país no desenvolvimento de seu gigantesco programa de produção bélica tornou inevitável uma grande elevação de salários. À escassez de mercadorias e à maior procura por parte dos consumidores, deve-se acrescentar, ainda, o jôgo dos açambarcadores, que retiravam as mercadorias existentes do mercado, na esperança de preços mais elevados.

A potencialidade da procura civil atingiu a 74 bilhões de dólares em 1941. Calculou-se em 86 bilhões a totalidade das receitas particulares em 1942 excluídas as economias voluntárias e obrigatórias e os impostos. Como nesse mesmo ano não estariam à disposição do público senão uns 65 bilhões de dólares de mercadorias e serviços, haveria um *deficit* de 21 bilhões de dólares de mercadorias e serviços. Só êsse *deficit* poderia causar uma elevação de preços de cêrca de 30% sôbre os preços então em vigor.

Atualmente, só a inflação monetária existente poderá, com o abandono total dos contrôles, jus-

tificar uma elevação de mais ou menos 15% dos preços atuais. O papel-moeda quadruplicou de 1938 a 1946, e a moeda escritural triplicou; a produção, entretanto, ainda é de apenas 65% acima do nível de antes da guerra.

Entre as várias razões que tinha o Govêrno norte-americano para estabelecer um rigoroso contrôle de preços, incluia-se a relacionada com os seus próprios gastos. A influência dos contrôles na Primeira Guerra Mundial obrigou o Govêrno a pagar cêrca de 13,5 bilhões de dólares acima dos 17.5 que lhe poderia ter custado a Guerra, isto é, 45% do custo total em dinheiro (31 bilhões de dólares) poderiam ter sido economizados. Até o ano de 1942, já havia o Govêrno economizado cêrca de 6 bilhões de dólares no seu programa de preparação para o conflito, devido às medidas de contrôle adotadas.

A crescente procura do Govêrno de materiais de primeira necessidade para o programa bélico (cobre, aço, manganez, cromo, antimônio, etc.), determinou uma progressiva escassez dêsses materiais e sua conseqüente alta de preços.

A ampliação das compras governamentis e a repercussão cada vez maior dessas compras nos mercados de matérias primas iria estabelecer uma situação de inflação cada vez mais acentuada e a elevação dos custos de produção faria forte pressão nos preços dos artigos manufaturados. A espiral inflacionária estaria projetada: os consumidores, que tinham de gastar mais para manter seu padrão de vida. requereriam maiores salários; maiores salários, mais elevados custos de produção, maiores preços...

Para evitar que os fatos assim se dessem, incluiu-se uma Divisão de Estabilização de Preços no Conselho de Defesa Nacional, criado em 1940, e nomeou-se uma Comissão Consultiva, cuja direção ficou a cargo do Sr. Henderson. A Comissão era composta de seis pessoas encarregadas de controlar os preços e de fazer o possível para impedir que os mesmos se elevassem a ponto de constituírem uma ameaça à estabilidade econômica do país.

Inicialmente, a Comissão preocupou-se em controlar os preços apenas dos seguintes materiais: aço velho, madeira, zinco, alumínio, cobre e ferramentas mecânicas.

A segunda grande preocupação da Divisão de Estabilização foi a causada pelo preço dos aparelhos mecânicos, que subiam vertiginosamente, à medida que a escassez se tornava mais pronunciada. Em 1940, os preços já haviam atingido uma elevação de 1.000% sôbre os em vigor antes da guerra. A situação era portanto das mais críticas. Foi quando o govêrno resolveu decretar a primeira Lista de Preços Máximos.

Do verão de 1940 a março de 1942, a política adotada foi a que se pode denominar de regulamentação selecionada. Nesta fase, grande foi a evolução administrativa da antiga Divisão de Estabilização de Preços, que se convertera, em 1940, em Escritório Administrador de Preços e Abastecimentos Civís. O Escritório passou a dirigir sua ação preferentemente sôbre os preços das mercadorias de procura inelástica, que revelavam uma mais alta tendência para a alta. Também os materiais de importância estratégica entravam no contrôle, bem como alguns outros de que o govêrno era grande comprador.

O fundamento sob que funcionava o sistema de regulamentação selecionada era de que, na estrutura geral dos preços, há alguns que exercem uma função preponderante, que são verdadeiros pontos estratégicos. O contrôle dêstes é bastante para se obter uma estabilização geral em todo setor de que fazem parte.

À medida porém que o tempo avançava, que a pressão inflacionária crescia, o sistema ia-se tornando cada vez menos eficiente. O sonho daqueles que imaginavam controlar tôda estrutura dos preços através do contrôle de certos "pontos chaves" desfazia-se à vista do número sempre crescente das listas de preços máximos, que o govêrno tinha de expedir. Debalde já estava sendo todo o esfôrço do govêrno em estimular a importação, controlar a exportação, estimular o ritmo da produção, combater a acumulação de estoques, liquidar com os açambarcadores, fomentar a substituição das mercadorias que se iam tornando excessivamente escassas, sempre orientado pelo princípio dos "pontos chaves". E assim foi que do contrôle inicial dos preços de um reduzido número de mercadorias, o govêrno foi ampliando sua atividade controladora até um certo ponto em que teve de aceitar que o sistema dos "preços chaves" não funcionavva mais. Todos os preços iam-se tornando "preços chaves".

Em princípios de 1942, a Lei de Emergência para o Contrôle dos Preços — o famoso "Emergency Price Control Act — aliviou o organismo controlador de tôdas as atividades que não estavam

intimamente relacionadas com o contrôle pròpriamente dito dos preços, e estabeleceu que o Administrador de Preços poderia fixar preços máximos gerais, que considerasse justos e equitativos. Poderes extraordinários foram dados ao administrador, poderes jamais delegados a qualquer autoridade norte-americana. O OPA — data de então êste nome — tornou-se o órgão mais poderoso da administração norte-americana, e se definiu como o centro de tôda a economia de guerra daquele país. Suas portarias seriam leis. Suas decisões inapeláveis. E a segunda grande fase de contrôle se iniciou.

Por êste tempo a ascensão dos preços era geral. Não apenas as mercadorias escassas, mas tudo aquilo, bens e serviços, que chegava às mãos do consumidor trazia a marca da situação que se generalizara. O equilíbrio estava rompido e as circunstâncias excepcionais a que fôra levada a economia se formassem naturalmente, à base da oferta e da procura, mesmo para as utilidades em que não havia a situação de escassez.

Era essencial pôr um imediato paradeiro na subida vertiginosa dos preços. Seria naturalmente mais científico fazer um rigoroso estudo em torno do preço de cada mercadoria, principalmente em tôrno das mercadorias e serviços de primeira necessidade. Mas como fazer isto? O OPA não tinha nem tempo nem pessoal técnico habilitado para um trabalho desta natureza. E teve de optar pela fixação dos preços tais como se achavam, deixando para fazer "a posteriori" o exame de que ia depender uma série de alterações tendentes a estabelecer os preços das diversas mercadorias nos seus mais justos e equitativos níveis.

O "Emergency Price Control Act" foi aprovado em 30 de janeiro de 1942 e em 28 de abril do mesmo ano o primeiro Administrador dos Preços, Leon Henderson, expedia, com fôrça de lei, a "General Maximum Price Regulation".

A importância do OPA, que se desenvolveu ràpidamente, não era apenas de caráter nacional, e, sim, também de caráter internacional, pois suas decisões, quando exercidas sôbre mercadorias importadas ou exportadas pelos Estados Unidos, tinham sérias repercussões nos mercados estrangeiros.

Em pouco tempo seu contrôle extendeu-se a oito milhões de preços de artigos e serviços diversos e sua ação exercia-se sôbre cêrca de dois milhões de estabelecimentos comerciais e industriais, dos quais 189.000 produtores, 93.000 atacadistas e 268.000 firmas de serviços diversos. O Contrôle era feito em tôdas as fases de transformação, desde as matérias primas até os produtos acabados.

O OPA mantinha 92 escritórios regionais e mais de 5.000 escritórios locais. O número de seus empregados chegou a ser de cêrca de 250.000, isto é, quase o dôbro do número de servidores públicos federais do Brasil.

Voltemos, entretanto, a examinar a marcha das medidas adotadas para o contrôle dos preços.

O Regulamento dos Preços Máximos Gerais dizia que nenhum vendedor poderia cobrar por um produto mais do que havia cobrado pelo mesmo no período básico compreendido entre 1 e 31 de março de 1942. Apesar do método sumário adotado pelo OPA, fixando os preços no nível em que se achavam em março de 1942, difíceis pesquisas tiveram de ser feitas posteriormente, para determinar quais eram nessa época os preços em vigor.

O critério de um mês para a base de fixação evitou certas injustiças que poderiam ocorrer se a base fôsse, por exemplo, de um dia apenas. Por outro lado, a base de um mês não criou excessivas dificuldades administrativas, mesmo porque o período fixado era recente: 1.º a 31 de março, quando o Regulamento foi expedido em 28 de abril.

A fixação dos preços máximos atingiu todos os preços cobrados por comerciantes, fabricantes ou produtores de matéria prima. Os produtos agrícolas, porém, cotizados a menos de 110% ao par, não estavam sujeitos à ordem de estabilização, de acôrdo com a Seção 3 (a.) do Ato de Emergência. A Regulamentação, em suas Seções 9 e 10, estabeleceu quais as mercadorias e os serviços sôbre cujos preços não agiria o OPA. Quanto às mercadorias, eram muito poucas: pescados frescos, frutas frescas, legumes, sêlos, moedas raras, objetos de arte, produtos agrícolas tais como o trigo, etc., vendas de bens imóveis, alimentos e bebidas vendidas em restaurantes e hotéis.

O processo usado pelo OPA criou a seguinte situação: numa mesma cidade, dois armazens poderiam vender a mesma mercadoria por preços diferentes, uma vez que assim a estivessem vendendo no período básico de 1.º a 31 de março de 1943. Cada comerciante foi obrigado a fornecer a sua lista de preços máximos aos seus fregueses, bem como ao Escritório local do OPA. A comprovação de que seus preços máximos estavam fixados

rigorosamente de acôrdo com o estabelecido pelo Administrador podia ser exigida pelos fregueses, e o eram sempre pelo Escritório Local do OPA. A violação dos regulamentos do OPA eram punidos severamente, com a suspensão de licença de venda, pesadas multas que iam até 100.000,00 cruzeiros, e, ainda, processo civil e criminal.

O sistema de preços máximos devia ser mantido a todo custo, ainda que para isso tivesse o govêrno de conceder subsídios aos produtores. O OPA não se limitou apenas a controlar os preços das mercadorias que se apresentavam no mercado: desenvolvia um intenso trabalho para fomentar as economias na fabricação e na distribuição, procurando a uniformidade na produção, simplificando o estilo ou o formato dos artigos, etc.

Inúmeras reformas foram com o tempo sendo introduzidas na Regulamentação Geral. A tarefa de administrar o plano exigia um extraordinário esfôrço do OPA, e as suas Regulamentações se alteravam sempre que os seus técnicos chegavam à conclusão de que isto era necessário.

Não apenas os preços das mercadorias, mas também os dos serviços foram rigorosamente regulamentados pelo OPA. Lavagem de roupa, limpeza, tinturaria, armazenagem, reparação de automóveis, tapeçarias, revelações de cópias de filmes fotográficos, conserto de relógios, serviços funerários, etc., tudo isto teve os seus preços estabelecidos dentro do mesmo critério adotado para a estabilização dos preços das mercadorias. O preço total pago pelos norte-americanos pelos serviços que lhe são prestados atingem, em média, a 5.000.000.000 de dólares anuais. Daí se pode concluir quanto era necessário o contrôle do OPA também no campo dos serviços. Muito poucos eram os serviços cujo preço de prestação não estava tabelado. As exceções constam da Seção 10 da Regulamentação.

A base para a fixação dos preços máximos para os serviços foi, mais ou menos, a mesma adotada para a fixação dos preços das mercadorias.

Outro vasto campo que cobriram as atividades do OPA foi o relativo ao dos aluguéis de casa. O problema da casa tornou-se crítico, sobretudo nos centros para onde afluiam centenas de milhares de famílias necessárias às fábricas que trabalhavam dia e noite na produção bélica.

O "Emergency Price Control Act" estabeleceu em sua Seção 2 (b): o Administrador dos preços, quando o julgar necessário ou apropriado para alcançar os fins desta Lei, emitirá uma declaração anunciando a necessidade de estabilizar ou reduzir os aluguéis dos alojamentos em qualquer área de defesa e recomendará que assim se faça. Se dentro de 60 dias depois de emitidas essas recomendações, os aluguéis das moradias situadas na área em questão não tiverem sido estabilizados ou reduzidos, mediante regulamentação estatal ou municipal ou de nenhuma outra maneira, o Administrador, de acôrdo com ditas recomendações, poderá fixar, por meio de órdens ou regulamentos, o aluguel ou aluguéis máximos dos alojamentos que em sua opinião sejam justos e equitativos, e que ao mesmo tempo correspondam aos fins estabelecidos nesta lei".

Em linhas gerais, o critério adotado para fixação dos aluguéis foi também o mesmo adotado para fixação dos demais preços. Dada a peculiaridade do setor, a regulamentação era, porém, muito mais complexa, pois inúmeras situações de exceção se apresentavam.

Pode-se dizer, que, de um modo geral, as medidas adotadas pela OPA produziram os efeitos esperados. As medidas adotadas no período anterior a 1942 não deixaram de sortir algum efeito, pois o fato de o custo da vida não ter subido nêsse período senão de 17% sôbre o nível de 1939 é bem significativo. Os efeitos obtidos, entretanto pelo OPA foram inegàvelmente de grande alcance e muito mais completos do que os obtidos pelos órgãos que o antecederam. É o que se pode deduzir do exame do quadro abaixo:

MÉDIA DO PERÍODO 1935 — 1939 = 100

PERÍODO	ALIMENTAÇÃO	VESTUÁRIO	ALUGUEL	LUZ, GÁS, ELETRIC.	MÓVEIS	DIVERSOS	ÍNDICE TOTAL
Agôsto — 1939	93.5	100.3	104.3	97.5	100.6	100.4	98.6
Janeiro — 1941	97.8	100.7	105.0	100.8	100.1	101.9	100.8
Janeiro — 1942	116.2	116.1	108.4	104.3	118.2	108.5	112.0
Janeiro — 1943	133.0	126.0	108.0	107.3	123.8	113.2	120.7
Janeiro — 1944	136.1	134.7	108.1	109.5	128.3	118.4	124.2
Janeiro — 1945	137.3	143.0	108.3	109.7	143.6	123.1	127.1

Seguro e Assistência Social no Serviço Público

JOÃO DE ALBUQUERQUE

(*Conclusão*)

Damos a seguir a segunda parte do ensaio que começámos a publicar no último número e que visa, precìpuamente, a racionalização do nosso sistema de seguro e assistência social..

O presente capítulo analisa a legislação da matéria nos países sul-americanos mostrando as razões que esteiaram o ante-projeto de lei que regula a matéria, a ser discutido pelo Parlamento, e que apresentaremos no próximo número.

(*N. R.*)

II

NAS repúblicas latino-americanas, para só citar países do nosso continente, a evolução dos problemas da reparação dos acidentes e riscos profissionais vem-se processando com ardor e entusiasmo construtivos, nestes últimos 30 anos.

Regulando êste assunto, já existiam leis relativamente recentes, como a 9.688, de 11 de outubro de 1915, na Argentina, as de 1916 e 1924 no Chile, a 7.309, de 26 de novembro de 1920, no Uruguai, a lei federal do trabalho de 18 de agôsto de 1931 no México e o Decreto 24.637, de 10 de julho de 1934, no Brasil.

O espírito jovem, altruístico e progressivo dêsses povos, alentado, certamente, pelo sôpro reformador do"irmão mais velho", os Estados Unidos da América do Norte, realizou, de 1936 a 1942, nada menos de três conferências sôbre o tema que ora nos preocupa. Uma, em janeiro de 1936 em Santiago do Chile, outra em novembro de 1939, em Havana, e finalmente, em setembro de 1942, novamente em Santiago do Chile.

Daí resultaram, de 1941 para cá, nas referidas repúblicas, reformas profundas, mais razoáveis, equitativas e justas nas leis de acidentes de trabalho e riscos profissionais. Assim ocorreu na Venezuela em 14-6-40; na Colombia em 30-7-41; no Equador em julho de 1942; Panamá em 21-3-41; México em 1942; Argentina em 1942; Chile em 1941; Cuba em julho de 1940 e finalmente no Brasil, com o Decreto-lei n.º 7.036, de 10 de novembro de 1944.

Esta nova lei foi orientada num sentido moderno, como se verifica, no próprio despacho do Chefe do Govêrno, que a considerou como uma imposição legal, "não podendo ser objeto de especulação privada, competindo ao Estado, como seguro social que é, de vez que êste seguro social não pode visar lucro".

O Senhor Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, em exposição de motivos ao Senhor Presidente da República, encaminhando o projeto da referida lei, diz: (1)

> "Já não cabe, Senhor Presidente, na época atual qualquer debate em tôrno das várias teorias que justificam a garantia do trabalhador ao direito de indenização por acidentes de trabalho. A teoria do risco profissional, melhor do que nenhuma outra atende às finalidades sociais de proteção, e se presta menos a discussões judiciais estéreis que retardam a concessão da indenização. O acidente é um risco profissional que *ameaça a todos os que trabalham*, (o grifo é nosso) e sobretudo aos que exercem um ofício manual, de *cujos efeitos ninguém pode estar livre* (o grifo é nosso). O acidente deve ser considerado como um risco inerente ao exercício da profissão. A sua indenização deve pesar sôbre o trabalho, levado à conta das despesas gerais da emprêsa.
>
> O que interessa, sobretudo ao Estado e à coletividade, verificado o acidente é a recuperação da capacidade de ganho do trabalhador.
>
> A vida humana tem, certamente, um valor econômico. E' um capital que produz, e os atuários matemáticos

(1) Exposição de motivos sem número, de 27 de março de 1944 — *Diário Oficial.* — Rio, 11 de maio de 1944.

podem avaliá-lo. Mas, a vida do homem possui também valor espiritual inestimável, que não se pode pagar com todo o dinheiro do mundo. Nisto consiste, sobretudo, o valor da prevenção, em que se evita a perda irreparável do pai, do marido e do filho, enfim daquele que sustente o lar e presida os destinos de sua família".

Entretanto, o Decreto-lei 7.036, de 10-11-44, não acolheu em seu corpo a grande massa dos servidores públicos, amparando sòmente o pessoal para obras da União, Estados, Territórios e Municípios e os empregados das autarquias.

Dado o conceito moderno de generalização da segurança social, acreditamos que o Govêrno tivesse em mira tomar, posteriormente, providências especiais no sentido de amparar da mesma forma os 178.000 servidores públicos espalhados por êste Brasil a fora.

E é, como já dissemos, com o intuito de colaborar, que apresentamos um ante-projeto de lei sôbre acidentes e riscos profissionais no serviço público federal.

Apesar de procurarmos dados e informações em bibliografia bem selecionada, o nosso ante-projeto teve como elementos fundamentais dados e pesquisas nacionais, de modo a permitir soluções nitidamente regionais, peculiares ao nosso meio, como sejam:

a) Decreto 24.637, de 10 de julho de 1934;

b) Acidentes de trabalho no serviço público, monografia apresentada à D. A. do D. A. S. P., em 1940, por Togo de Albuquerque e que mereceu um prêmio de estímulo;

c) Acidente do trabalho — Projeto de lei de Joel Ruthenio de Paiva, em fevereiro de 1942;

d) Decreto-lei n.º 7.036, de 10-11-44 — Acidentes do Trabalho — Rio.

Destacamos no nosso ante-projeto de lei, medidas e sugestões que nos parecem justas e acertadas. Senão vejamos:

A lei deve aplicar-se a todos os servidores da União: funcionários e extranumerários, sem exceção, e ainda aos servidores: a) - das autarquias de indústria da União (Estrada de Ferro Central do Brasil, Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, Rede de Viação Paraná-Santa Catarina, Administração do Porto de Laguna, Serviços de Navegação da Amazônia e de Administração Porto-Pará, Loide Brasileiro P/N, Serviço de Navegação da Bacia do Prata, Comissão de Marinha Mercante); *b*) das autarquias de intervenção econômica (Departamento Nacional do Café, Instituto do Açúcar e do Álcool, Instituto Nacional do Mate; Instituto Nacional do Sal, Instituto Nacional do Pinho, Comissão Executiva do Leite, Comissão Executiva da Pesca, Comissão Executiva das Frutas, Comissão Executiva dos Produtos da Mandioca); c)das autarquias de economia popular (as caixas econômicas federais e o Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais); *d*) do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.

No capítulo das incapacidades e indenizações, propomos sempre uma reparação que não quebre demasiado o padrão de vida anterior, assim como uma retribuição em utilidades, de acôrdo com as necessidades da família.

O maior liberalismo, que se observa na Russia, apezar da maior eficiência médica de países como a Alemanha, permitiu maior redução no número de dias de trabalho perdidos naquele país do que nêsse. Sôbre o assunto, refere o casal Webb (1) :

"Ainda não se acham concludentemente estabelecidas as razões completas dessa diferença, mas, pelas indagações que fizemos, estamos convencidos de que ela se deve principalmnte a dois motivos: 1.º — O serviço completo de assistência e tratamento médico proporcionado aos trabalhadores e suas famílias; 2.º — A tendência dos trabalhadores doentes ou acidentados a voltar ao trabalho antes de se acharem bem, o que os torna mais sujeitos a futuras doenças e, conseqüentemente, a maior perda de tempo. Uma tabela de benefícios diminutos parece, portanto, constituir falsa economia, ainda mesmo quando julgada segundo padrões puramente monetários. As mais recentes estatísticas da U. R. S. S. apresentam a continuação do decréscimo dos dias perdidos por motivo de moléstia, em anos em que os algarismos correspondentes, na Alemanha e na Inglaterra, apresentam aumentos inquietantes".

Parece-nos que deveríamos ficar entre o sistema russo, que proporciona, muitas vezes, salários integrais, e os países ocidentais, como ocorre na Alemanha e Inglaterra, que reduzem de muito o salário do trabalhador quando acidentado.

Aos acidentados com incapacidade temporária lhes atribuimos, além da indenização, a percepção dos salários integrais, porque, com o sistema de

(1) SIDNEY e BEATRICE WEBB — U. R. S. S. — Uma nova civilização. — 4.º volume. — Tradução. — Rio, 1945.

assistência médica, farmacêutica, hospitalar e de contrôle que proporemos, evitará as simulações e procrastinações desnecessárias.

Aos acidentados com incapacidade definitiva lhes concedemos aposentadoria com vencimentos reduzidos de 20% e outras vantagens, procurando, assim, posteriormente, recuperá-lo, em seu próprio benefício e do Estado.

Todos necessitam e devem trabalhar, mesmo em condições especiais, de acôrdo com suas possibilidades físicas e aptidões.

Os benefícios, sob a forma de pensão mensal, deveriam variar de acôrdo com o número de filhos, com a ausência dêles e, ainda, com a idade da viuva, se moça ou de idade mais avançada.

Aos órfãos dos acidentados, além dos benefícios em dinheiro, desejamos proporcionar-lhes instrução suficiente, assim como orientá-los e ampará-los profissionalmente.

A assistência médica, dentária, farmacêutica e hospitalar deveria ser prestada pelas várias secções de assistência e previdência (S. S.) existentes ou a serem criadas nos órgãos do sistema.

Aliás, algumas S. S. mantêm instalados vários postos médicos para atenter aos servidores que necessitarem de seus serviços profissionais.

Como se vê, procuramos centralizar no I. P. A. S. E., com a carteira de seguros, a arrecadação e a distribuição das indenizações, e descentralizamos, nas diversas S.S., a assistência médica, dentária e farmacêutica, a prevenção de acidentes, a reeducação, a readaptação, a recuperação do acidentado, a higiene e a segurança do trabalho.

A centralização assim feita no I. P. A. S. E. tem a grande vantagem de movimentar apreciável volume de numerário que, bem empregado, e com juros razoáveis permitirá, certamente, a existência de saldos que deveriam reverter em benefício das S. S.

A descentralização realizada nas S. S. visa a melhor e mais rápida assistência que se fizer necessária.

(continua)

PENSAMENTO ALIENÍGENA

Organização e Administração das Nações-Unidas

DONALD C. STONE
Trad. de Araújo Cavalcanti.

Donald C. Stone é diretor-assistente responsável pelos assuntos de organização e administração do "U. S. Bureau of the Budget".

Serviu como conselheiro da Delegação Norte-Americana à Conferência das Nações Unidas em S. Francisco; serviu como técnico da Delegação Norte-Americana à Conferência da Unesco em Londres, 1945; serviu ainda como conselheiro da Delegação norte-americana à Conferência Preparatória das Nações Unidas, bem como na Assembléia Geral, em Londres. Foi, durante certo período, o representante dos Estados Unidos à Comissão Preparatória da Unesco, em Londres.

É professor de administração Pública da famosa "Maxwell" Graduate School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, N. Y.

O presente artigo, publicado no vol. VI da Public Administration Review, *é um estudo completo da organização da U. N. O., sua estrutura, seu funcionamento e métodos de planejamento. (N. R.).*

I — ORGANIZANDO AS NAÇÕES UNIDAS

A ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas (U.N.) possue problemas constitucionais, organizacionais e administrativos da mesma amplitude e natureza dos que se apresentam no âmbito de qualquer govêrno federal, estadual ou local — *além dos problemas adicionais que lhe são peculiares, oriundos de seu caráter internacional.*

Considerando o caráter internacional da organização e a complexidade de sua estrutura, sòmente uma excepcional capacidade de liderança executiva acrescida de invulgar habilidade poderão fazer a Organização das Nações Unidas (U.N.) bem funcionar, do ponto de vista puramente administrativo.

Examinemos a estrutura da Organização das Nações Unidas (U. N.). A carta elaborada em São Francisco estabelece 6 órgãos principais :

a) *A Assembléia Geral* — um corpo deliberativo representando os 51 estados-membros. Reune-se anualmente, em Setembro, ou quando especialmente convocado. E' o órgão que, na U.N., pelas suas características, mais se aproxima de um corpo legislativo.

b) *O Conselho de Segurança* — órgão cuja natureza é parte executiva e parte judicial. Compõe-se de 5 membros permanentes e 6 outros eleitos pelo período de 2 anos pela Assembléia Geral. E' o órgão primordialmente responsável pela manutenção da paz e da segurança internacional e está sempre em sessão permanente. O Conselho de Segurança dispõe de um "Military Staff Committee" com a função de aconselhá-lo acêrca das exigências militares indispensáveis à manutenção da paz e da segurança, o emprêgo e comando das fôrças da U.N., regulamentação de armamentos e possível desarmamento.

Os Chefes dos Estados-Maiores dos membros permanentes do Conselho de Segurança — U.S.A., U.R.S.S., Reino Unido, China e França — constituem o "Military Staff Committee".

c) *O Conselho Econômico Social* — com funções especializadas relativas aos inúmeros problemas econômicos, sociais, culturais, educacionais e sanitários. Ao Conselho Econômico e Social compete, ainda, promover o respeito pelas liberdades e direitos humanos. E' um órgão representativo composto de 18 membros eleitos pela Assembléia

Geral. A maior parte de seus trabalhos efetuar-se-á por intermédio de Comissões Subsidiárias.

d) *O Conselho de Tutela* (Trusteeship Council) — sob a égide da Assembléia Geral dirigirá o sistema internacional de tutela previsto na *Carta*. Trata-se de um órgão compôsto de um número igual de membros: os que administram territórios sob tutela e os que não os administram.

e) *A Côrte Internacional de Justiça* — é o braço judicial da U.N. O fato de fazer parte da U.N. implica adesão aos dispostivos que estabeleceram a Côrte. Compõe-se de 15 juízes eleitos conjuntamente pelo Conselho de Segurança e pela Assembléia Geral. A sua sede será em Haia.

f) O 6.º órgão fundamental criado pela *Carta* é o *Secretariado*. A Carta estabeleceu apenas, um ligeiro esquema das funções do Secretário-Geral Os dispositivos da Carta relativos ao Secretário Geral e ao órgão por êle dirigido — o Secretariado — apresentam similitude e são paralelos aos do "Convenant" da Liga das Nações — semelhança essa que se não encontra em nenhuma outra parte da Carta.

Do ponto de vista do funcionamento complicações posteriores se levantam na estrutura da Organização das Nações Unidas (U.N.), do fato de que o trabalho de "Agências especializadas" — tais como a Organização de Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization) e Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) devem ser coordenadas com as Nações Unidas (U.N.) mediante acôrdos feitos com elas pelo Conselho Econômico e Social e aprovados pela Assembléia Geral.

Quem quer que examine êsse arcabouço estrutural descobrirá possibilidades de inúmeras dificuldades administrativas.

A coordenação de tão diversos setores torna-se tarefa de alguma magnitude.

Tendo em vista o fato de que a coordenação é uma função tìpicamente administrativa o Secretário-Geral deve prover a necessária orientação e "leadership".

Esta função não está perfeitamente definida e delimitada porque a *Carta* dá ênfase ao papel coordenador da Assembléia Geral e do Conselho Econômico e Social. A presunção, nas reuniões das Nações Unidas (U.N.), tem sido de que os diversos órgãos e agências especializadas trabalharão juntos, em harmonia; é de se prever, entretanto, que semelhante resultado não será obtido pela sorte. O meu objetivo no presente artigo é discutir o que já se fêz no sentido de prover a necessária liderança administrativa e estabelecer um Secretariado efetivo. Examinarei os problemas de organização interna, o recrutamente e administração dos quadros de pessoal, processos orçamentários e os desenvolvimentos do planejamento administrativo.

II — O TRABALHO DA COMISSÃO PREPARATÓRIA

As providências que já estão sendo tomadas para instalar o Secretariado em uma sede provisória na cidade de Nova York e para realizar as reuniões do Conselho de Segurança e do Conselho Econômico e Social, são o resultado de muitas discussões e planejamentos prévios.

Poder-se-ia ter evitado o desperdício de uma enormidade de tempo e movimentos ao se pôr a Organização das Nações Unidas (U.N.) em funcionamento se o Secretário-Geral tivesse sido designado na *Carta* tal como aconteceu no "Covenant" da Liga das Nações.

Fez-se então o que se considerou o melhor processo a adotar: estabeleceu-se uma Comissão Preparatória sob regime de um acôrdo provisório assinado pelas nações em São Francisco, com o objetivo de efetuar o planejamento inicial.

A Comissão constituída de representantes de tôdas as Nações Unidas teve a incumbência de desenvolver uma agenda provisória e efetuar outros trabalhos preparatórios indispensáveis para as primeiras sessões dos órgãos principais, bem como efetuar os necessários arranjos iniciais para o Secretariado. A Comissão se reuniu ao encerrar-se a Conferência de S. Francisco e autorizou o seu Comité executivo — compôsto de representantes de 14 países — a desenvolver recomendações preliminares e "working papers".

O Comité Executivo reuniu-se em Londres de Agôsto até o fim de Outubro. Seu relatório tornou-se a "agenda" básica de tôda a Comissão Preparatória, a qual se reuniu durante os mêses de Novembro e Dezembro.

O Comité Executivo e, pouco depois, tôda a Comissão Preparatória estudaram intensamente assuntos como, por exemplo, o papel do Secretário Geral, a organização e as funções do Secretariado, métodos de organização e administração da entidade, política orçamentária e processos financeiros.

O objetivo era elaborar recomendações de tal modo pormenorizadas que o Secretário Geral pudesse fazer a Organização funcionar assim que fôsse nomeado.

III — MÉTODO DE RESOLUÇÃO DAS QUESTÕES ADMINISTRATIVAS

A maneira como foram elaborados e desenvolvidos os regulamentos do pessoal que passaria a integrar o "staff" da Organização fornece uma ilustração sôbre o conjunto de processos adotados na formulação e adoção final de uma resolução administrativa pela Assembléia Geral.

A subcomissão do Comité Executivo incumbido de tratar do Secretariado compilou um conjunto de anteprojetos de dispositivos baseados nos regulamentos de pessoal existentes, da "Liga", do International Labour Office (I.L.O.) e alguns outros mais, considerando que o preparo de tais "regulations" é um delicado trabalho técnico. E' de se pressupôr que os melhores técnicos no campo da administração de pessoal deveriam ter trabalhado no assunto. Ao invés disso, os representantes dos diversos estado-membros — alguns dos quais conheciam muito pouco sôbre os problemas com os quais estavam atarefados — chegaram às suas propostas através dos processos de debate e compromisso.

Os regulamentos de pessoal propostos — oriundos do Comité Executivo — eram extremamente pormenorizados, demasiado minuciosos para serem estudados e postos em prática pela Assembléia Geral.

Por esta razão o Comité administrativo e orçamentário da Comissão Preparatória decidiu que êles deviam ser antes de mais nada, simplificados. Para tal fim organizou-se um pequeno Sub-comité.

O Sub-Comité adotou o ponto de vista razoável e prático de que os dispositivos dos regulamentos de pessoal deveriam conter exclusivamente as matérias essenciais sôbre as quais a Assembléia Geral tivesse de legislar, ficando para o Secretário-Geral o encargo de elaborar os dispositivos e minúcias indispensáveis a serem incorporados à legislação geral. O Subcomité recebeu auxílio considerável de um grupo de técnicos em assuntos administrativos e orçamentários, pôsto à sua disposição para assessorá-lo — um grupo de 9 pessoas designadas pelo secretário executivo da Comissão Preparatória para constituir o corpo técnico imprescindível de auxílio aos trabalhos da Comissão.

O novo projeto de regulamentação do quadro de servidores voltou ao Comité administrativo e orçamentário onde foi amplamente debatido e por fim adotado com diversas emendas.

Duas reuniões foram gastas em ardorosos debates sôbre uma proposta no sentido de que a nomeação de qualquer candidato para o "staff" só teria lugar após o Secretário-Geral ter obtido o consentimento do respectivo govêrno. Essa proposta foi votada e decisivamente vencida.

O projeto finalmente recomendado contendo todos os dispositivos aceitos — foi adotado como uma parte integrante do relatório parcial do Comité admnistrativo e orçamentário e incluído no relatório integral da Comissão Preparatória.

Quando a Assembléia Geral se reuniu a 10 de janeiro, os capítulos dêsse relatório que tratava do Secretariado e dos problemas administrativos e orçamentários foram submetidos à um novo Comité administrativo e orçamentário da própria Assembléia Geral para exame, debate e aprovação.

O Comité aprovou os dispostivos do regulamento provisório que constituiam parte do relatório e a Assembléia Geral em sessão plenária adotou um projeto de resolução incorporando-os.

IV — O PAPEL E AS FUNÇÕES DO SECRETÁRIO-GERAL

O Secretário-Geral está sèriamente prejudicado, desde o início, pela denominação bastante fraca de seu cargo ou das funções que exerce.

Inúmeras agências ou entidades especializadas deram ao funcionário mais importante e de maior categoria de seu quadro administrativo um título imponente, como por exemplo, Diretor-Geral.

Entretanto a Organização das Nações Unidas (U.N.) continuou a mesma expresão usada na Liga das Nações.

Será uma tragédia se a concepção implícita nêsse cargo fôr também utilizada porquanto trata-se, na realidade, de cargos de natureza e significação totalmente diferentes.

A Organização das Nações Unidas (U.N.) precisa de um Secretariado e de um Secretário-Geral que sejam imensamente mais dinâmicos e possam proporcionar uma liderança muitíssimo maior na

condução das atividades internacionais do que no caso da Liga das Nações.

O Secretariado deve estar adaptado à multiplicidades de funções, bem como à estrutura constitucional da Organização das Nações Unidas (U.N.). Exige-se uma nova qualidade de administração — que se possa adequar, pelo menos, às realidades de um mundo novo e que esteja à altura dos seus problemas.

Muito embora os dispostivos da Carta relativos às funções administrativas do Secretário-Geral e do Secretariado sejam extremamente sintéticos, a Carta não contém, todavia, dispositivos de ordem negativa que possam coibir a transformação do cargo e do órgão em um setor de muita significação, influência e capacidade de liderança.

Além disso, a Carta atribui ao Secretário-Geral extrema responsabilidade política — o que ocasionará, certamente, repercussões e conseqüências de longo alcance. Tudo isso torna o cargo de Secretário-Geral digno de um êstadista das mais amplas proporções.

Muita gente pensa que as reuniões da Assembléia Geral ou o trabalho dos Conselhos são os únicos aspectos importantes da U.N., porque é aí que os representantes das nações resolvem as questões e tomam as decisões. Muita gente considera, de fato, o Secretariado, apenas como uma entidade que executa serviços técnicos ou qualquer trabalho de caráter ministerial.

Semelhante conceito subestima a importância das exigências de planejamento e ação no mundo moderno.

Apesar do Secretário-Geral não ser um Chefe executivo num sentido constitucional, êle deve fornecer a liderança exigida para coordenar o trabalho dos órgãos, obter e reunir o apoio mundial para a ação coletiva através da U.N. *Êle e o seu "staff" são os únicos e exclusivos elementos verdadeiramente internacionais da U.N.*

A Assembléia Geral e os Conselhos são corpos representativos das nações-membros, e os delegados nêsses corpos devem executar as políticas dos países que respectivamente representam. *O Secretário-Geral e seus asisstentes devem sempre representar o ponto de vista de tôdas as nações.*

Êles podem suprir a perspectiva e os objetivos mais largos de um ponto de vista mundial que muito ajudarão a contrabalançar os interêsses seccionais ou especiais dos estados-membros.

Apesar do Secretário-Geral não poder jamais funcionar de modo autoritário, êle pode, no entanto, fornecer grande liderança moral. Êle deve cuidar por mil e uma maneiras de obter um espírito de cooperação, bôa vontade e conciliação da parte dos membros que, de outra forma, poderiam obstruir a solução dos problemas sob consid.. ação.

As funções do Secretário-Geral estão, em parte, especificadas na Carta. Em todo o caso muitas são inerentes ao seu papel de principal funcionário administrativo da Organização das Nações Unidas. Três tipos de funções merecem comentários:

a) funções administrativas;
b) responsabilidades especiais relativas aos órgãos da U.N.; e
c) funções políticas.

O Secretário-Geral como o mais importante funcionário na categoria administrativa, do Secretariado, é responsável, sobretudo, pelo

— planejamento e direção dos trabalhos que lhe são afetos;
— desenvolvimento da organização administrativa;
— recrutamento e administração do "staff";
— organização dos serviços financeiros;
— provisão dos serviços gerais e das conferências;
— estabelecimento de facilidades de divulgação; e, finalmente,
— pela manutenção de eficientes relações públicas.

A maneira pela qual o Secretário-Geral executa êsse trabalho terá efeitos diretos importantíssimos sôbre o prestígio da Organização porque, aos olhos do mundo inteiro o Secretário-Geral personifica a Organização das Nações Unidas (N.U.). Acima de tudo, sob o aspecto administrativo, êle deve construir uma eficaz ambiência de trabalho e tradição para o Secretariado e assegurar a obtenção de elevados objetivos morais, bôa vontade e lealdade à Organização, da parte de tôdas as pessoas do "Staff".

De acôrdo com a "Carta" o Secretário-Geral é muito mais do que simples Chefe administrativo do Secretariado. Êle é também o Secretário-Geral dos diversos órgãos. Ao serví-los, é sua responsabilidade verificar se cada um está recebendo o ouxílio técnico de que carece nos assuntos sob con-

sideração; dessa forma o Secretariado contribui com a sua parte para bôa execução dos programas e decisões de cada órgão. Os diversos órgãos pleitearão, simultâneamente, muitos serviços do Secretariado e haverá, como é inevitável — uma tendência de cada qual marchar independentemente. O Secretário-Geral é a única pessôa capaz de exercer uma influência unificadora benéfica através de tôda a estrutura.

A significação das responsabilidades políticas do Secretário-Geral não está categòricamente disposto na Carta; é, antes, implícita.

Liderança política é absolutamente indispensável no desempenho de suas responsabilidades na administração do Secretariado e na integração das atividades de todos os órgãos componentes da U.N. Além disso, a Carta investe no Secretário-Geral uma função política de grande importância. O seguinte parágrafo do relatório da Comissão Preparatória salienta a significação dessa responsabilidade:

"Sob o art. 99 da Carta, além disso, foi-lhe dado um direito especial que ultrapassa qualquer poder prèviamente atribuído ao Chefe de uma organização internacional, viz.: — Submeter à apreciação do Conselho de Segurança qualquer assunto (não apenas qualquer disputa ou situação) que, em sua opinião, possa ameaçar à manutenção da paz internacional e da segurança. E' impossível prever como êsse artigo será posto em prática; mas a responsabilidade que êle atribui ao Secretário-Geral exigirá o exercício das mais altas qualidades de julgamento político, tato e integridade".

Tôdas as decisões tomadas pela Comissão Preparatória realçam e apoiam a importância e o desenvolvimento potencial do Cargo de Secretário-Geral consoante as linhas acima sugeridas.

V — O CONTRÔLE DA ASSEMBLÉIA GERAL SÔBRE O SECRETÁRIO-GERAL

A questão do grau de contrôle que a Assembléia Geral deveria exercer sôbre o Secretário-Geral tornou-se um dos mais discutidos problemas levados ao exame da Comissão Preparatória.

O Comité Executivo, em suas propostas à Comissão Preparatória foi de opinião que a Comissão deveria recomendar e a Assembléia Geral adotar dispositivos bastante pormenorizados sôbre a organização e o funcionamento do Secretariado.

Por outro lado, a delegação dos Estados Unidos julgava que a Assembléia Geral deveria cogitar exclusivamente dos assuntos da mais ampla política e tomar sòmente aquelas decisões que habilitassem o Secretário-Geral a agir com a organização do Secretariado.

A delegação salientou que era impossível determinar com precisão a organização e as facilidades administrativas exatas enquanto não fôssem mais claramente definidos os escopos e o conteúdo do programa do Secretariado. Ao mesmo tempo salientou a delegação norte-americana que a Organização deveria ser ajustada à luz da experiência.

Outrossim, desde que a Carta torna o Secretário-Geral responsável pela organização e aparelhamento do Secretariado, com a Assembléia Geral especìficamente autorizada a agir sòmente quanto às disposições sôbre o orçamento e o pessoal — sustentou a referida delegação que o Secretário-Geral deveria ficar livre para desenvolver, à vontade, a organização, nos seus pormenores, bem como nas práticas administrativas.

Prevaleceu a opinião da delegação dos Estados-Unidos sôbre as responsabilidades do Secretário-Geral, mas a Comissão Preparatória decidiu que êle deveria ser provido com um plano de organização para sua orientação inicial.

A resolução contendo o plano adotado, tanto pela Comissão Preparatória como pela Assembléia Geral, também autorizava o Secretário-Geral a "fazer tôdas as modificações na estrutura inicial que fôssem julgadas necessárias a fim de que se pudesse obter uma distribuição mais eficiente de responsabilidades e funções entre as unidades do Secretariado". Essa solução reconhece que a organização administrativa só constitui matéria política em um sentido muito geral. Primòrdialmente é o veículo através do qual o Secretário-Geral se desincumbirá de seus encargos na forma estabelecida pela Carta.

E' perfeitamente claro que se êle deve atender às exigências simultâneas da Assembléia Geral e de três conselhos além de, ao mesmo tempo, dar cumprimento às suas variadas responsabilidades como principal funcionário administrativo, deve-se-lhe dar também tôdas as facilidades no sentido de tornar a organização capaz de ir ao encontro de tais necessidades; compete ao Secretário-Geral transformá-la em uma instituição dinâmica capaz de acompanhar a mutabilidades das condições e do trabalho.

O debate na Comissão Preparatória sôbre a necessidade de se dar ao Secretário-Geral a liberdade para organizar o Secretariado era parte do problema de longo alcance concretizado nos têrmos de se saber se o Secretário Geral será apenas um "Chief clerk" ou o Chefe executivo das Nações Unidas (U.N.). Levando esta questão ao campo das relações entre a Assembléia Geral e o Secretário-Geral, a prevalência do ponto de vista do "Chief clerk" exigiria da Assembléia prescrever com minúcias as atividades, a organização, métodos e processos do Secretariado.

O outro extremo seria encarar o Secretário-Geral como exclusivamente responsável pela Secretariado.

O papel da Assembléia Geral confinar-se-ia, por conseguinte, à nomeação do Secretário-Geral, aprovação do orçamento e votação dos regulamentos de pessoal. A concepção ou o ponto de vista mais exato e razoável encontra-se, todavia, entre êsses dois extremos.

O Secretário-Geral, é eleito pela Assembléia Geral; é portanto seu agente. E' também o agente dos três Conselhos. Se o Conselho de Segurança exercer autoridade independentemente da Assembléia Geral haverá maiores probabilidades de conflito de exigências impostas ao Secretário-Geral por êste órgão do que pelo Conselho Económico Social ou pelo Conselho de Tutela. O principal perigo dessas relações encontra-se na tendência da Assembléia Geral de prescrever providências, arranjos e processos minuciosos — o que, do ponto de vista rigorosamente prático, deveria ser deixado à competência do Secretário-Geral.

A autoridade do Secretário Geral em assuntos administrativo deve ser igual e paralela às pesadas responsabilidades que lhe são impostas.

Conceder-se ao Secretário Geral ampla discrição em assuntos de organização e administração não significa deixá-lo agir arbitrária ou caprichosamente. Sob inúmeros aspectos suas atividades ou "operações" encontram-se sob contínua vigilância. Desde que designado pelo Conselho de Segurança e nomeada pela Assmebléia Geral, o Secretário-Geral deve satisfazer a ambos. E' à Assembléia Geral que êle deve apresentar um relatório anual sôbre os trabalhos da Organização como é também a Assembléia Geral que deverá aprovar seu orçamento.

O Comité Consultivo sôbre as questões administrativas e orçamentárias — um dos mais importantes comités da Assembléia Geral — examinará e opinará sôbre o orçamento, bem como sôbre a organização administrativa, as realizações, os processos e o programa de trabalhos, encaminhando à Assembléia Geral os resultados de seus estudos.

O Secretário-Geral, de fato, será governado por uma variedade de regras, dispositivos legais, tais como os que dizem respeito aos quadros de pessoal, orçamento, finanças, avaliação e recolhimento das contribuições como também por certos regulamentos políticos quais os que se referem à orientação e condução do trabalho de informações públicas.

Far-se-á, também, uma tomada de contas independente, das operações financeiras do Secretariado. Muito mais importante, porém, do que todos êsses contrôles, é o fato de que o Secretário-Geral deverá ir ao encontro e atender às necessidades dos serviços de todos os órgãos.

O seu prestígio e quiçá sua própria sobrevivência dependerão de sua eficiência, de como êle souber atender à tais exigências. Procurará, pois, o Secretário Geral, inevitàvelmente, conhecer as necessidades e ouvir os Conselhos dos vários órgãos, no desempenho de sua satribuições.

VI — ORGANIZAÇÃO

O gráfico anexo mostrando o atual arcabouço de organização do Secretariado é quase idêntico ao plano recomendado pela Assembléia Geral. O texto das recomendações que traduziam êsse plano sòmente foi adotado depois de longa discussão pelo Comité administrativo e orçamentário da Comissão Preparatória.

As questões organizacionais mais importantes eram as seguintes:

1. Deveriam as subdivisões departamentais do Secretariado ser organizadas na base dos deveres cujo cumprimento os diversos órgãos impõem ao Secretariado ou, deveriam os departamentos ser constituídos em torno das funções que mantêm entre si estreita correlação por causa de seu objetivo específico, técnico ou processos adotados?

2. Deveriam os serviços de administração geral tais como orçamento e programação de trabalhos, planejamento administrativo, pessoal e política fiscal ser organizados como órgãos consultivos e auxiliares do Secretário Geral, ou (os deno-

minados "geral staff services") deveriam ser estabelecidos como departamentos, consoante a prática tradicional da maioria dos govêrnos?

3. Deveriam os assistentes do Secretário-Geral servir como chefes de serviço (operating heads) de um departamento sòmente, ou deveriam suas funções ser bastante amplas de maneira a incluir a supervisão de dois ou mais departamentos?

O Comité Executivo nas suas recomendações à Comissão Preparatória sugeriu que o Secretariado fôsse constituído dos seguintes departamentos:

1. Departamento de manutenção da paz internacional e da segurança;
2. Departamnto econômico;
3. Departamento social;
4. Departamento de tutela e informações dos territórios não autônomos;
5. Departamento legal;
6. Departamento de finanças (tesouro);
7. Departamento de informaçõec.

Enquanto a maioria dos 14 representantes no Comité Executivo propunha êsse plano de organização denominado "funcional", um grupo minoritário propôs que o Secretariado fôsse organizado como uma combinação de sub-secretariados e departamentos. De acôrdo com êsse plano, defendido sobremaneira pela União Soviética, haveria as seguintes subdivisões principais no Secretariado:

1. o Secretariado do Conselho de Segurança;
2. o Secretariado da Assembléia Geral;
3. o Secretariado do Conselho Econômico e Social;
4. o Secretariado do Conselho de Tutela;
5. o Departamento de administração e finanças;
6. o Departamento legal;
7. o Departamento de informações.

Êsse último plano tornou-se conhecido como o "plano orgânico" porque foi elaborado primordialmente com o objetivo de servir aos órgãos representativos. O plano organizacional finalmente elaborado combinou ambos êsses pontos de vista, tanto o orgânico como o funcional.

As funções nos departamentos estreitamente se correlacionam aos órgãos das Nações Unidas (U.N.) mas o Secretário-Geral utilizar-se-ia de todos e de cada um dos departamentos para ir ao encontro das necessidades da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança. Os departamentos, por sua vez, ajudar-se-ão recìprocamente sempre que necessário.

VII — ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS AUXILIARES DE ADMINISTRAÇÃO GERAL E DOS ÓRGÃOS FUNCIONAIS ESPECÍFICOS.

A maneira pela qual foram, finalmente, organizados os serviços auxiliares gerais e os funcionais, conforme gráfico anexo, difere, consideràvelmente, das recomendações tanto majoritárias, como minoritárias do Comité Executivo. Houve pressão por parte de antigos funcionários da Liga das Nações a fim de serem estabelecidos um Departamento de Finanças (tesouro) e um Departamento Administrativo e de Pessoal.

Tendo em vista que a maioria dos representantes ignorava o conceito do "general staff", foi naturalmente assaz difícil desenvolver a idéia de "staff offices" servindo como "braços administrativos do Secretário-Geral e, conseqüentemente, ocupando uma posição na organização bastante diferente da dos órgãos específicos em funcionamento, os órgãos de linha".

Na forma da primitiva emenda dos Estados Unidos, na Comissão Preparatória, as conferências, as funções de orçamento, planejamento administrativo, pessoal e as funções de contrôle financeiro ou contábil ficariam sob a jurisdição de um assistente do Secretário-Geral.

Ao longo de comprida discussão, as conferências e os serviços gerais foram retirados e colocados sob um assistente separado, sob o pretesto de que tais serviços tomariam a maior parte do pessoal do Secretariado e que não era aconselhável manter tão amplas atribuições em um setor de estado-maior ou em um órgão de administração geral. Em uma organização internacional êsses serviços gerais parecem maiores ou de mais amplas proporções do que em um govêrno local ou nacional, porque incluem línguas, documentos, traduções, serviços de biblioteca e referências, além dos serviços mais comuns de aquisição e abastecimento, transportes, administração de prédios e escritórios, comunicações, etc.

O arranjo ou a disposição dêsses serviços em "bureaux" ainda não foi, porém, anunciada.

VIII — PAPEL DOS ASSISTENTES DO SECRETÁRIO GERAL

O papel e os deveres dos assistentes do Secretário Geral têm direta e imediata repercussão sôbre a organização interna do Secretariado. Durante o curso dos debates na Comissão Preparatória estabeleceu-se o princípio de que os assistentes do Secretário-Geral deveriam funcionar como Conselheiros e substitutos do Secretário-Geral nos seus respectivos setores específicos, além de executarem os trabalhos de sua especialidade à frente dos respectivos departamentos. Deveriam êles, também, contribuir para a manutenção das indispensáveis relações de trabalho e intercâmbio com os órgãos e agências especializadas.

A delegação dos Estados Unidos propôs que os departamentos de assuntos econômicos e sociais fôssem colocados sob um único assistente do Secretário-Geral para garantir a coordenação de suas funções estreitamente correlacionadas e tendo em vista a obtenção de melhores relações de trabalho entre êsses departamentos e o Conselho Econômico e Social.

Apesar dêste ponto de vista ter sido adotado, em princípio, pela Comissão Preparatória, a pressão exercida por alguns países particularmente interessados no trabalho de qualquer dêsses departamentos — e que desejavam um maior número de cargos eletivos de assistentes do Secretário-Geral — teve como resultado colocar os dois departamentos sob diversos assistentes do Secretário-Geral.

O princípio de agrupar diferentes departamentos de funções correlatas sob um único assistente de Secretário-Geral tornar-se-á mais importante se o número dos departamento aumentar.

O Secretário-Geral, aliás, só poderá supervisionar pronta e eficientemente, um número de 6 ou 7 assistentes. A resolução da Assembléia Geral definindo o papel e as funções dos assistentes do Secretário-Geral determina que um dêles substituirá o Secretário-Geral durante sua ausência ou impedimentos.

Isto significa que o Secretário-Geral deve usar um assistente com funções especializadas como seu substituto eventual, desde que não se cogitou ou previu um cargo de assistente-geral.

Acredito que as responsabilidades do Secretário-Geral sobrecarrega-lo-ão com tal pêso que uma espécie de Secretário-Geral substituto, ou sub-secretário geral, tornar-se-á necessário. A questão dos substitutos foi discutida na Comissão Preparatória, mas, depois, abandonada; em parte, por causa das longas discussões havidas em S. Francisco sôbre os substitutos, em parte por causa do consenso geral de que ninguém deveria compartilhar da responsabilidade do Secretário-Geral. Havia receio por parte de certos países de que fôsse designado substituto, algum nacional de um dos grandes poderes. A questão, na realidade, nunca foi discutida na totalidade dos seus aspectos.

IX — OS PROBLEMAS DE PESSOAL DA ORGANIZAÇÃO

Tôdas as pessoas que ingressam no Secretariado das Nações Unidas (U.N.) devem prestar o seguinte juramento:

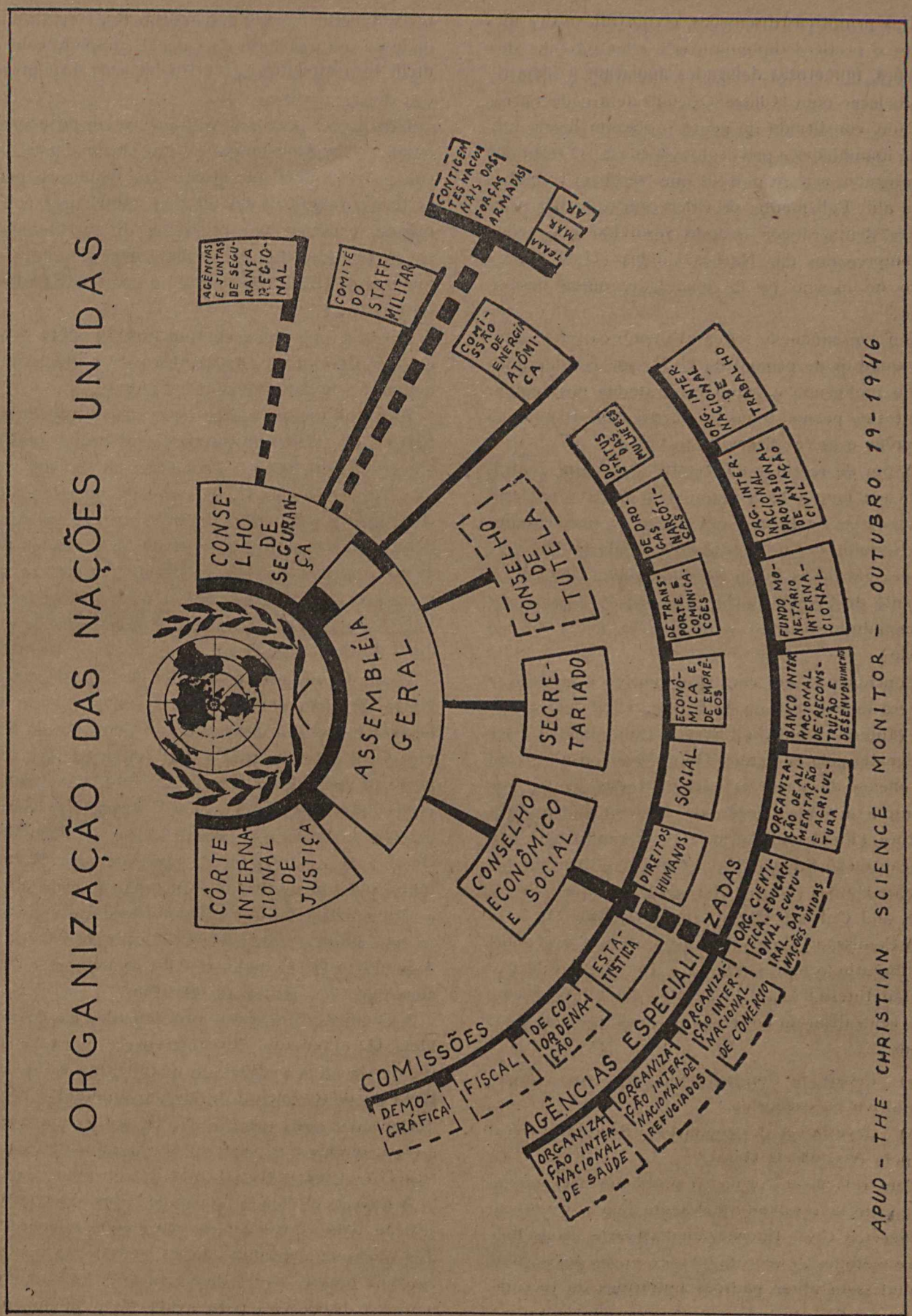
"Prometo solenemente exercer com tôda a lealdade, discrição e consciência, as funções que me forem atribuídas como um membro do Serviço Internacional das Nações Unidas, desincumbir-me dessas funções e conduzir minha conduta tendo em vista tão sòmente os interêsses das Nações Unidas; ao mesmo tempo, prometo não procurar nem aceitar instruções relativas à execução dos meus deveres de nenhuma Govêrno ou qualquer autoridade estranha à Organização".

Duas ou três mil pessoas, talvez, dentro de um ou dois anos, farão êsse juramento de fidelidade à U.N.

O grupo escolhido será selecionado de forma a serem obtidas, como amplitude, equilibrada distribuição de idades e ampla base geográfica, bem como direitos iguais de trabalho aos homens e às mulheres. Reconhece-se, desde já, que a qualidade das pessoas recrutadas para os quadros do Secretariado constitui, sem dúvida, o mais importante fator de seu sucesso ou fracasso.

Mesmo que o seu plano de organização fôsse o mais sólido e perfeito, possível, o Secretariado fracassará na obtenção dos objetivos que lhe foram cominados — caso os seus principais funcionários não sejam pessoas de excepcional competência, integridade e boa vontade e, como tais, capazes de atrairem outras de idêntico mérito para as fileiras subalternas.

A necessidade de uma bôa liderança nas chefias executivas é especialmente importante em uma organização internacional por causa das dificuldades de reunir, em uma mesma equipe de trabalho, pessoas das mais diversas origens e com os mais variados antecedentes políticos, culturais e linguísticos.


ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
CONSELHO DE SEGURANÇA
ASSEMBLÉIA GERAL
CÔRTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA
CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL
CONSELHO DE TUTELA
SECRETARIADO
AGÊNCIAS E JUNTAS DE SEGURANÇA REGIONAL
COMITÊ DO STAFF MILITAR
CONTINGENTES NACIONAIS DAS FORÇAS ARMADAS
EXÉRCITO
MARINHA
AERONÁUTICA
COMISSÃO DE ENERGIA ATÔMICA
ORG. INTERNACIONAL DO TRABALHO
ORG. INTERNACIONAL PROVISIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO
ORGANIZAÇÃO DE ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA
ORG. CIENTÍFICA, EDUCACIONAL E CULTURAL DAS NAÇÕES UNIDAS
DIREITOS HUMANOS
SOCIAL
ECONÔMICA E DE EMPREGOS
DE TRANSPORTE E COMUNICAÇÕES
DE DROGAS NARCÓTICAS
DOS ESTADOS MINEIROS
COMISSÕES
DEMOGRÁFICA
FISCAL
DE COORDENAÇÃO
ESTATÍSTICA
AGÊNCIAS ESPECIALIZADAS
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE SAÚDE
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE COMÉRCIO
APUD - THE CHRISTIAN SCIENCE MONITOR - OUTUBRO. 19-1946

Nas primitivas discussões, como reflexo dos métodos e práticas diplomáticas usados na Liga das Nações, numerosos delegados apoiaram a idéia de estabelecer uma "Classe Oficial" dentro do Secretariado, constituída de gente profissionalizada que teria imunidades e privilégios especiais. O resto dos empregados seriam pessoas que "também trabalhavam alí". Felizmente, prevaleceram os sadios princípios democráticos ficando resolvido que todos os empregados das Nações Unidas (U.N.) ficariam no mesmo pé de igualdade, numa mesma base.

Em conseqüência, todos os membros integrantes dos quadros de pessoal da U.N. são considerados como um grupo e como tal tratados nos regulamentos de pessoal e nas resoluções concernentes ao emprêgo e às condições de trabalho.

A fim de recrutar um "staff" altamente qualificado em ampla base mundial, o Secretário-Geral precisará de estabelecer um eficiente e perseverante escritório ou departamento de pessoal. O "Bureau" de pessoal ficará sob a imediata supervisão do assistente do Secretário-Geral responsável pelos serviços administrativos e financeiros (vide gráfico anexo).

Funcionando em caráter opinativo e consultivo haverá uma Comissão do Serviço Civil Internacional (Internacional Civil Service Commission) a ser designada pelo Secretário-Geral após consultas com os chefes de agências especializadas como, por exemplo a "Organização de Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization) e a "Organização Educacional, Científica e Cultural das Nações Unidas (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, UNESCO).

A Comissão Preparatória gastou um tempo enorme discutindo as finalidades e a nomeação da Comissão Internacional do Serviço Civil. As discussões centralizaram em torno de duas questões principais:

a) deveria a Comissão funcionar como órgão consultivo ou executivo?

b) deveria ser designada pelo Secretário-Geral ou pela Assembléia Geral?

Com relação ao primeiro problema a Comissão Preparatória resolveu finalmente que a Comissão do Serviço Civil Internacional deveria aconselhar sôbre métodos de recrutamento e meios pelos quais se pudessem obter padrões uniformes de recrutamento no Secretariado e órgãos especializados. A execução de um enérgico e vigoroso programa de recrutamento deveria ser, entretanto, responsabilidade de um escritório de pessoal equipado com os melhores elementos e recursos técnicos disponíveis, dos diversos países .

Não parece provável, pelo menos em futuro próximo, que seja atribuída à Comissão qualquer função pròpriamente executiva. Em todo caso pode se tornar desejável em última análise, para a Comissão, conduzir um programa de recrutamento se se verificar que as atuais nomeações para os quadros da U.N. não se estão processando na base do mérito.

Far-se-á, por certo, enorme pressão sôbre o Secretário-Geral e seus assistentes para a indicação e nomeação de determinados indivíduos.

Não será muito fácil ao Secretariado repelir um sistema de filhotismo internacional sob o qual os Governos-membros utilizar-se-iam da Organização das Nações Unidas U. N. como de uma fonte de emprêgos para favoritos políticos e amigos pessoais.

Se a eficiência do Secretariado fôr destruída por êsse processo, a Assembléia Geral, com certeza, tomará providências e adotará as medidas que forem julgadas necessárias para restringir a discricionariedade do Secretário-Geral.

Ficou decidido — a despeito de forte defesa do ponto de vista em contrário — que caberia ao Secretário-Geral a designação da Comissão do Serviço Civil Internacional e não, conforme fôra proposto, à Assembléia Geral. De fato, não parecia aconselhável, nem adequado à Assembléia Geral, nomear conselheiros para auxiliar o Secretário Geral a se desincumbir de seus encargos. Entretanto, por um motivo qualquer não parecia óbvio a alguns delegados que o Secretário-Geral indicasse os seus próprios conselheiros porquanto caberia à Assembléia Geral nomear tôdas as pessoas ou órgãos que servissem para êsse fim.

A Comissão Preparatória recomendou e a Assembléia Geral adotou, "by reference", o estabelecimento de altos padrões de qualificação e um sistema de recrutamento de âmbito mundial.

Contudo, essas recomendações supuzeram irreal e teòricamente que poderiam ser largamente usados "tests" escritos, sobretudo nos dois primeiros anos.

A impraticabilidade do uso de "tests" escritos na seleção para certos cargos não significa, contudo, que qualquer determinação sistemática de qualificações é impraticável. Pelo contrário, há inúmeros métodos disponíveis para avaliação e julgamento de capacidades — por exemplo, a avaliação da

experiência e das realizações de um indivíduo; exame e revisão de amostras de trabalho; demonstração de habilidade; uma apreciação de suas aptidões, caráter e conhecimentos por pessoas para quem hajam trabalhado; entrevistas orais, exames físicos e "tests" coletivos (group testing).

Simultâneamente com a discussão de métodos de seleção e recrutamento, a Comissão Preparatória discutiu a questão dos prazos e duração das nomeações a serem oferecidas aos empregados da U.N.

Uma das primeiras questões levantadas consistiu em determinar se o "staff" deveria ser empregado na base de contratos de curta duração, a serem periòdicamente renovados ou se, ao contrário, o princípio do serviço civil recomendado pelos Estados Unidos — o de carreiras profissionais de nomeação indefinida — deveria prevalecer.

Tendo em vista que é tão difícil estabelecer e aplicar padrões de recrutamento para uma organização internacional há argumentos válidos em favor de um contrato, tal como o período de sete (7) anos usado pela Liga das Nações ou o período de cinco (5) anos proposto pelo Comité Executivo.

O objetivo é garantir que as pessoas que não estejam à altura das qualificações exigidas ou que fracassem, possam ser ràpidamente eliminadas no fim do contrato.

As decisões finais adotadas pela Assembléia Geral admitem uma solução prática que combina as vantagens ou os méritos de ambas as concepções opostas.

Foram tomadas providências para designação de um "quadro provisório" em todos os tempos e — dependendo do estabelecimento de um plano permanente de clasificação — para nomeações pelo regime dos contratos de curto prazo.

Quando fôr estabelecido o sistema permanente, o "staff", ou o pessoal dos quadros terá contratos por um período indeterminado no caso em que o estágio probatório tenha tido uma conclusão feliz. Êsse contrato, estará, entretanto, sujeito à revisão cada cinco (5) anos.

Além do exame e completa revisão da "performance" de um empregado no intervalo de cada cinco (5) anos, o seu trabalho será sempre submetido à avaliação e julgamento; outrossim poderá êle ser afastado, a qualquer momento, quando o seu trabalho não fôr julgado satisfatório, ou mesmo quando houver necessidade de redução do "staff".

Forçoso é reconhecer que os assistentes do Secretário-Grela e alguns outros cargos são de natureza algo política, pelo que são inevitáveis negociações especiais do Secretário-Geral no preenchimento dêsses cargos. Tais nomeações deverão porém ser feitas de forma a que não excedam de cinco (5) anos, com a possibilidade de renovação.

X — CLASSIFICAÇÃO E SALÁRIOS

Os debates da Comisão Preparatória sob a questão da clasificação refletiram a incompreensão que muita gente tem sôbre os objetivos reais de um sistema de classificação.

Inúmeros delegados acostumados sòmente com os hábitos do Serviço Civil continental e diplomático fizeram pressão no sentido da adoção de uma série de títulos ou graus protocolares a serem aplicados a todos os membros do quadro.

Em verdade, o Comité Executivo sugeriu uma hierarquia de dez classes:

— assistente do Secretário-Geral
— diretor
— assistente do diretor
— conselheiro
— secretário principal
— assistente do secretário principal
— secretário
— assistente chefe (head assistent)
— "senior assistant"
— "Junior assistant".

Nêsse sistema um funcionário de categoria — por exemplo, o chefe da documentação — poderia ser denominado um secretário-assistente. O engenheiro do prédio poderia ser um conselheiro e um jovem advogado do quadro poderia ser classificado como "senior assistant".

Foi necessária uma grande dose de persuasão para demonstrar que não sòmente êsse conjunto de denominações ou títulos era inteiramente inadequado à Organização das Nações Unidas (U.N.) — a qual certamente precisará de pessoas com uma larga variedade de habilidades — como, também, o estabelecimento de uma tal série de graus, mesmo ligados aos respectivos salários, não garante que os cargos se correlacionem com os seus respectivos graus, ou níveis hierárquicos.

Depois de inúmeras discussões sôbre os princípios da moderna classificação de cargos, a Comissão Preparatória e, depois, a Assembléia Geral, autorizaram o Secretário-Geral a tomar providências :

1) para elaborar um plano de classificação de todos os cargos exigidos pelo Secretariado, baseado sôbre os deveres, responsabilidades e autoridade de cada cargo;

2) para o agrupamento de cargos em categorias principais e, dentro de cada categoria, por graus;

3) para a atribuição de salários adequados à cada categoria principal e respectivos graus, de acôrdo com os padrões de salários que forem estabelecidos pela Assembléia Geral;

4) para o enquadramento de cada cargo, no Secretariado, em sua categoria adequada e respectivo grau, na base de seus deveres, responsabilidades e autoridade.

Além disso, foi conferida autoridade ao Secretário-Geral para contratar pessoas em contratos especiais de curta duração fora do plano de classificação, quando necessário.

O "Bureau" de Pessoal está pondo em prática planos do grupo consultivo de técnicos e do "staff" de planejamento do Secretariado ao desenvolver um moderno sistema de classificação. Enquanto um conjunto sistemático de variações de salários fôr utilizado como uma referência na atribuição de salários a cada categoria de cargos, o plano reduzirá ao mínimo as comparações invejosas que são possíveis no govêrno federal — onde se emprega uma série vertical de graus, aos quais correspondem os cargos.

Infelizmente quase sempre privilégios, distinções, sociais e hierarquia se ligam aos vários níveis dos graus.

O efeito de tal plano sôbre a "moral" do grupo é da mais alta significação. Em uma organização internacional é particularmente importante reduzir ao mínimo as dificuldades que surgem sôbre as diferenças na hierarquia.

A eliminação de comparações fàcilmente levadas a efeito nas fileiras é um dos primeiros passos em tal programa.

Os níveis de salários do Secretariado são substanciais. O Secretário-Geral receberá, líquidos, US$20,000 (isto é, $20,000 mais quaisquer taxas ou impostos que tenha de pagar).

Além disso êle receberá aproximadamente US$ 20,000 a título de verba de representação (representation allowances), além de uma residência, que lhe será fornecida.

Para os Assistentes do Secretário-Geral ficou estipulado um salário líquido de US$ 13,500 mais gratificações (allowances) que variam de US$ 3,000 a 7,000.

Imediatamente depois vêm os níveis dos cargos de diretores (os quais servirão como substitutos dos assistentes do Secretário-Geral ou como chefes dos "bureaux" de orçamento, pessoal e contrôle de contas. Os diretores receberão um salário de US$ 11.000 líquidos mais determinadas gratificações. Êste nível pode ser considerado como o nível final mais elevado do Serviço Civil classificado.

E' claro que êstes cargos dispõem de salários consideràvelmente acima dos níveis finais do Govêrno federal e muito além dos níveis de salário da maioria dos países.

Êsses níveis elevados de salários, suplementados por um sistema de gratificações muito liberais, férias, licença, aposentadoria, e outras condições de serviço propostas pela Comisão Preparatória tornarão a Organização das Nações Unidas (U.N.) um lugar de trabalho extremamente atrativo.

Ao mesmo tempo será possível à U.N. atrair as pessoas dotadas dos mais altos níveis de treinamento, experiência e competência que fôr possível encontrar nos diversos países-membros.

XI — TRIBUTAÇÃO DOS SALÁRIOS DO PESSOAL DOS QUADROS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (U.N.)

Tradicionalmente os empregados de agências internacionais não são tributados. Contudo, desde que a prática não é universal, inúmeras complicações surgiram na Assembléia Geral, quando dos seus esforços para elaboração de um plano capaz de assegurar remuneração igual para trabalhos iguais (equal pay for equal work). Os Estados Unidos, por exemplo, sob as leis atuais, fazem cobrar imposto de renda aos seus nacionais que trabalham para a Organização das Nações Unidas (U.N.) dentro de suas fronteiras mas não cobram êsse impôsto aos que trabalham fora do país.

A Grã-Bretanha e outros países adotam a mesma política. Assim, um cidadão dos Estados Unidos trabalhando na sede da U.N. seria tributado ao passo que um cidadão do Reino Unido não o se-

ria; entretanto o quadro seria invertido se ambos trabalhassem num escritório da U.N., em Londres.

Foi para atender a êsse problema que a Assembléia Geral aprovou salários numa base de rendimentos líquidos e autorizou o Secretário-Geral a reembolsar os membros do "staff" compelidos a pagar impostos de renda nacionais.

A desvantagem dêsse plano consiste na remessa de fundos da Organização para certos tesouros nacionais.

Outra idéia discutida, mas não adotada, consistiu no estabelecimento de um tributo equivalente ou um sistema de contribuição do "staff" sob o qual a "Organização das Nações Unidas" operaria o seu próprio "sistema tributário". Sob tal plano a própria Organização das Nações Unidas (U.N.) deduziria dos salários de seus empregados certas quantias baseadas numa tabela equivalente às tabelas do impôsto sôbre as rendas, dos EE.UU.

Os empregados que pagam os impostos nacionais de renda, deduziriam tais tributos da quantia com que contribuíssem para a U.N. Não sòmente esta solução iria ao encontro de questões morais e políticas decorrentes do fato de haver um grupo isento de contribuições, não tributado, como também iria ao encontro dos objetivos sociais de um impôsto de renda. Escalas de salários poderiam então ser feitas mais ou menos semelhantes e de acôrdo com as tarifas predominantes nos EE.UU. Esta proposta foi encaminhada ao Secretário-Geral para exame e relato final.

XII — MECANISMO DE RECURSOS DO PESSOAL

Seguindo o precedente da Liga das Nações, a Assembléia Geral recomendou que o Secretário-Geral designasse um Comité para elaborar uma lei relativa a um Tribunal Administrativo que "fôsse competente para jurisdicionar sôbre qualquer disputa surgida em conexão com o cumprimento do contrato de um funcionário".

A concepção de um tal tribunal é uma excrescência nas práticas do Serviço Civil na Europa, onde os direitos investidos aos servidores civis têm sempre pôsto à margem outros assuntos pessoais.

A Comissão Preparatória se dividiu na apreciação de qual seria função adequada a um tribunal dessa natureza. Apesar de serem dadas garantias de que o tribunal teria jurisdição sòmente sôbre o julgamento de queixas legais submetidas por membros do quadro de pessoal da Organização das Nações Unidas, (U.N.) à Comissão relutou em deixá-lo claro, no texto da Resolução.

Quem quer que tenha experiência administrativa verá imediatamente quão perigoso pode ser um tal tribunal. Se o tribunal fôsse estabelecido como órgão independente com autoridade final para decisão sôbre recursos de ações disciplinares, demissões ou remoções do serviço, haveria ameaça do desenvolvimeito de um serviço civil responsável na (U.N.). Queixas legais que são, na realidade, recursos pessoais relativos a questões de salários, julgamento de disputas, duração de licenças, etc., deveriam ser tratadas pelo mecanismo que o Secretário-Geral estabelecesse para ouvir quaisquer queixas e recursos do "staff". Os interêsses dos empregados da Organização das Nações Unidas (U.N.) estarão completamente protegidos pelos regulamentos do "staff" e pelas regras ou dispositivos legais do Secretário-Geral, bem como pela adoção de um mecanismo de revisão de atos e recursos. Se fôsse julgado necessário prover meios mais formais de ação quanto às queixas legais, seria possível atribuir esta função à Comissão do Serviço Civil Internacional.

XIII — O SISTEMA FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO

Considerável progresso já se fez no estabelecimento de um eficaz sistema de Administração Orçamentária e financeira para a Organização das Nações Unidas (U.N.). O Secretário-Geral foi autorizado a formular e apresentar o orçamento anual da U.N. à Assembléia Geral; encontramos aqui tôdas as características de um "orçamento excutivo". A Assembléia Geral na sua reunião de janeiro adotou regulamentos financeiros provisórios que dão ao Secretário Geral considerável discrição na administração do orçamento.

Êle está autorizado a fazer transferências ou transposições entre os principais "headings" do orçamento durante o ano financeiro de 1945. Algumas delegações objetaram contra esta discrição do Secretário-Geral mas, por fôrça de exigências de ordem prática tais transferências serão inevitáveis durante os próximos dois ou três anos da Organização.

Os regulamentos financeiros autorizam também o Secretário-Geral a efetuar pagamentos incluídos nas verbas votadas pela Assembléia Geral anteriores à efetivação de obrigações. Os regulamentos

exigem um contrôle financeiro interno capaz de garantir uma receita regular, gastos normais dos fundos disponíveis e a conformidade de tôdas as despesas com as provisões de verbas votadas pela Assembléia Geral.

O sistema de Contas e de processos financeiros que o Secretário-Geral deve estabelecer estão baseados em sólidos princípios. Êles abrangem a manutenção dos títulos de despesa em uma base de conta corrente, a manutenção de contas orçamentárias e patrimoniais em carteiras próprias, o contrôle contábil prévio de tôdas as despesas antes do respectivo pagamento, e demais assuntos correlatos.

Tôdas as contas são feitas na moeda dos Estados Unidos (dólar).

Considerando que o Secretário-Geral não foi nomeado a tempo de preparar o orçamento para 1946, o Secretário-Executivo do Secretariado provisório, com a ajuda do grupo consultivo de técnicos, preparou e submeteu à Assembléia Geral um orçamento provisório de US$ 26.000,000 para o período de 1946 (calendar year). Êsse orçamento provisório atende a tôdas as despesas do Secretariado, das reuniões, conferências e outras despesas dos vários órgãos, inclusive a Côrte Internacional de Justiça. A Assembléia Geral exercendo as suas prerrogativas orçamentárias reduziu o orçamento proposto para US$ 21,500,000, durante êsse exercício financeiro.

O orçamento provisório será financiado com os fundos do capital disponível de US$ 25,000,000,00 autorizados pela Assembléia Geral. Êsse capital será constituído pelos adiantamentos dos govêrnos-membros baseados na fórmula financeira adotada pela F.A.O. (Food and Agriculture Organization), — Organização de Agricultura e Alimentação das Nações Unidas.

O esquema da F.A.O. é de emergência e não cria precedentes para o futuro. De acôrdo com essa escala os Estados Unidos adiantarão aproximadamente 25% do total dos fundos do capital.

Êsse adiantamentos será utilizado como um crédito destinado a cobrir futuras despesas ou compromissos quando fôr adotado pela U.N. a escala final.

Na próxima reunião da Assembléia Geral, em setembro, o Secretário-Geral submeterá à aprovação da Asesmbléia Geral o orçamento regular para 1946 e uma escala permanente de contribuições será, então, adotada pela Organização das Nações Unidas (U.N.).

As contribuições impostas às nações-membros para financiar o orçamento regular de 1946 serão usadas para reembolsar o "working capital fund". Um "working capital fund" permanente será preciso para financiar a Organização durante os meses iniciais de cada ano fiscal e para atender despesas de emergência, dependentes do recebimento das contribuições regulares. A quantidade total do fundo permanente será determinada em data posterior. Um capital para conta corrente dessa espécie, embora sujeito a abusos, é essencial, porquanto gasta-se demasiado tempo com a obtenção de fundos para uma organização internacional — muito mais tempo do que pelos processos dos govêrnos nacionais.

A Assembléia Geral designou um Comité de Contribuições de 11 membros para organizar a escala permanente com a distribuição de contribuições entre os membros. A escala deverá ser estruturada na base da "capacidade de pagamento" dos diferentes países.

Dois fatôres principais determinam essa capacidade:

a) renda nacional relativa e
b) renda comparada "per capita".

Outros fatôres a serem considerados são o deslocamento provisório das economias nacionais resultante da guerra e a habilidade ou capacidade dos membros para obtenção de dólares norte-americanos.

XIV — PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO E ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS

O conceito de planejamento administrativo e formulação de programas está bem estabelecido na U.N. A necessidade de tal planejamento está salientada no relatório da Comissão Preparatória e nas resoluções da Assembléia Geral.

Muito mais do que isto, porém, um volume considerável de trabalho de planejamento se efetuou, primeiro em Londres, durante os períodos da Comissão Preparatória e da Assembléia Geral, e agora em New York, na sede provisória.

Quando se concordou, em São Francisco, com a realização da Comissão Preparatória, ficou decidido que seu Secretariado incluiria um certo número de técnicos em assuntos administrativos

e orçamentários que poderiam formular sugestões objetivas — como base de trabalho — e propostas preliminares. Isto não se fez, todavia; assim, a formulação inicial de propostas foi feita pelos delegados, nos Comités.

A fim de assegurar um "staff" técnico adequado, o Comité Executivo recomendou que o secretário executivo da Comissão Preparatória designasse um grupo consultivo de técnicos em assuntos administrativos e orçamentários.

O grupo consultivo com um reduzidíssimo "staff" técnico fez um excelente trabalho durante o período de Comissão Preparatória, elaborando recomendações sôbre muitos problemas financeiros e de pessoal que lhe diziam respeito.

Contudo seus recursos não bastaram para ir ao encontro dos inúmeros problemas incluídos na elaboração inicial de programas de trabalho, planos de organização, procsesos de funcionamento, e na preparação do orçamento provisório.

Concordou-se, então, no estabelecimento de um "staff" de planejamento no Secretariado provisório. Êsse "staff" era composto de pessoas experientes "emprestadas" por diversos países. Um certo número de pessoas qualificadas ligadas às delegações nacionais foram também consultados.

Êsse "staff" de planejamento que trabalhou desde o início sob a direção geral do grupo consultivo de técnicos continuou a realizar o seu trabalho de planejamento administrativo desde o encerramento da Assembléia Geral em Fevereiro.

Dessa forma um auxílio excelente foi prestado na implantação do Secretariado através da preparação do sistema de classificação e escalonamento, desenvolvimento de processo e métodos de pessoal, projeto de um sistema orçamentário e financeiro de acôrdo com os regulamentos financeiros, preparação dos planos iniciais de organização para os diversos departamentos e grupos de serviços, formulação das comunicações e outros trabalhos.

Uma das tarefas fundamentais levadas a cabo pelo "staff" de planejamento foi a preparação do orçamento provisório para exame preliminar do grupo consultivo de técnicos antes de seu encaminhamento à Assembléia Geral.

Encontramos por conseguinte aqui o arcabouço institucional para o "Bureau" de orçamento e organização administrativa formalmente instituído a 29 de março. Êste "Bureau" será responsável pelo trabalho pormenorizado na formulação e execução do programa orçamentário. Auxiliará o Secretário-Geral na apresentação do orçamento e na execução do programa adotado.

O "Bureau" examinará e criticará tôdas as propostas de despesas, bem como conservará os programas dentro dos limites orçamentários.

A maior parte de seu trabalho — integralmente correlacionado com as responsabilidades orçamentárias — será desenvolver as providências relativas à organização interna do Secretariado e contribuir para implantação dos vários processos e métodos administrativos.

Os "bureaus" de pessoal e de contabilidade terão também certas funções de planejamento nos seus respectivos setôres que se deverão integrar, em muitos pontos, nos trabalhos do "Bureau" de Organização Administrativa e Orçamento.

Todavia, o "Bureau" de contabilidade será, primordialmente, a unidade central contábil no contrôle do funcionamento do sistema financeiro. Êle calculará e recolherá as contribuições dos govêrnos-membros.

Será responsável pela guarda segura e pelo investimento dos fundos da organização; estabelecerá e porá em funcionamento o sistema de contrôle contábil da organização bem como preparará os indispensáveis balancetes e relatórios financeiros.

O "comptroller" administrará o sistema das fôlhas de pagamento e diversos fundos do "staff", tais como os fundos de aposentadoria e pagamento dos empregados.

Correndo, embora, um tanto em contrário à concepção do Secretário-Geral como o gerente geral ou administrador da Organização das Nações Unidas (U.N.) foi a proposta, na Comissão Preparatória, de que a Assembléia Geral elegesse um Comité Supervisor das questões administrativas e orçamentárias.

O Comité propôsto, formalmente recomendado à Comissão Preparatória pelo Comité Executivo, era moldado nas proporções do Comité Supervisor da Liga das Nações. Êsse Comité da Liga das Nações quase se tornou um órgão separado da Liga, exercendo uma larga e por vezes, arbitrária autoridade sôbre o Secretariado.

Desde que a Liga das Nações não dispunha de facilidades de planejamento administrativo e orçamentário do tipo escolhido para o U.N., era natural que êles procurassem primeiramente, como

modêlo, um órgão semelhante ao Comité Supervisor para obter essas indispensáveis facilidades.

A delegação dos Estados Unidos, contudo, acreditava que um Comité Supervisor que permitisse a um pequeno grupo de indivíduos exercer autoridade direta sôbre o Secretário-Geral era bastante perigoso — do ponto de vista administrativo — bem como estava em desacôrdo com a Carta.

Nossa delegação, por conseguinte, submeteu à Comissão Preparatória uma emenda pela qual êsse Comité fôsse exclusivamente Consultivo, tendo como funções principais colaborar com o Comité administrativo e orçamentário da Assembléia Geral, rever o orçamento e outras propostas sôbre as quais a Assembléia Geral tivesse de agir.

A emenda dos Estados Unidos foi adotada, e êsse Comité — a ser conhecido como "Comité Consultivo" para os problemas orçamentários e administrativos — será composto de nove (9) membros, os quais serão eleitos na reunião da Assembléia Geral em setembro, na base de qualificações pessoais.

XV — O TRABALHO EM PERSPECTIVA

Dispõe, assim, a Organização das Nações Unidas (U.N.) de sólidos alicerces administrativos sôbre os quais poderá construir.

As providências adotadas são, no seu conjunto, progressivas e objetivas; os processos de trabalho se adequam às grandes tarefas que têm de ser cumpridas.

Os métodos financeiros e de administração do pessoal estão baseados no que de mais objetivo, prático e melhor se conhece até agora. Outrossim, levaram-se em consideração as exigências peculiares de uma organização internacional. O Secretário-Geral tem poderes suficientes para exercer a espécie de liderança administrativa e moral tão essencial ao desenvolvimento de uma instituição progressista. Êle dispõe, além disso, das facilidades que pode proporcionar um quadro adequado de auxiliares, um excelente "staff".

O trabalho, agora, é com êle e com os seus assistentes principais; dêles, a grande responsabilidade. Em todo caso, os Estados Unidos e demais membros devem dar contínuo apoio a tôdas as medidas sadias e progressistas; ao mesmo tempo devem envidar esfôrços no sentido de que os melhores elementos da vida pública ou privada sejam postos à disposição da Organização das Nações Unidas (U.N.). Durante os anos formativos a U.N. será forte, apenas, na medida do apoio que receber das nações-membros que a constituem.

Pesquisa econômica e política tributária

ROY BLOUGH

Ex-Diretor da Divisão de Pesquisa Tributária do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos da América do Norte.

Tradução de Augusto de Rezende Rocha

O ensaio do Prof. Roy Blough, que divulgamos a seguir, talvez seja a primeira publicação feita, no Brasil, do pensamento dêsse distinto professor de finanças, que é também notável homem público. Depois de haver dirigido, de 1941 a meiados de 1946, a Divisão de Pesquisa Tributária, do Departamento do Tesouro, e de ter aconselhado, com sua cultura e experiência, o trabalho dos membros das Comissões de Finanças nas duas casas do Congresso norte-americano, voltou êle à Universidade de Chicago, onde retomou o magistério especializado a que sempre preferira dedicar-se. A obra do ainda jovem Prof. Roy Blough, que foi indiscutìvelmente um dos ideadores da filosofia tributária norte-americana em tempo de guerra, perdurará, todavia, nos fastos da história financeira da grande república, à semelhança do papel que, em questões tributárias, teve no mesmo período, para a Inglaterra, a figura sem par de Lord Keynes. Recentemente, lamentava Arthur Schlesinger, Jr. (The Atlantic Monthly, *janeiro de* 1947), *que os auxiliares diretos do Presidente Roosevelt e os seus melhores técnicos* — great men — *tivessem cedido o lugar a homens medíocres* — small men — *que não os podiam substituir, embora os problemas a enfrentar, hoje ainda mais do que ontem, reclamassem invariável competência. A crítica é ferina e, talvez, injusta, mas se tais casos existem, o Prof. Roy Blough está entre êsses homens que fizeram a glória da administração de Roosevelt, a quem outros sucedem, mas que dificilmente encontram substitutos.*

Êste ensaio foi publicado em The American Economic Review (*Vol. XXXIV, n.º* 2; *suplemento*), *e faz parte de um estudo geral —* Implemental Aspects of Public Finance — *a que prestaram concurso algumas das maiores autoridades da ciência financeira norte-americana. Encarece o Prof. Roy Blough a importância da pesquisa econômica, nem sempre devidamente compreendida no seu justo valor, para a formulação de programas tributários, mostrando ao mesmo tempo quais as precauções indicadas para que ela tenha pleno êxito. Procede em seguida a uma análise lúcida e minuciosa dos fatôres que condicionam a fixação dos impostos, tanto nos aspectos políticos, como nos técnicos; aprecia a importância dêsses fatôres e sugere, à guisa de conclusão, bases para um aperfeiçoamento da política tributária nos seus estágios principais. William Anderson e Walter Salant teceram oportunos comentários a estas idéias e propostas, expendidas pelo Prof. Roy Blough por ocasião da 56.ª Reunião anual da Associação Econômica Americana; serão êles dados à estampa no próximo número, para mais ampla informação do leitor brasileiro, com as três partes restantes do ensaio, que a angústia de espaço não nos permite agora publicar na íntegra.*

O tradutor aproveita o ensejo para agradecer ao Prof. Roy Blough a generosa benevolência que lhe dispensou por ocasião do seu estágio na Divisão de Pesquisa Tributária, em março de 1946, da qual ainda era Diretor. (Nota do Trad.).

I — INTRODUÇÃO

OCORREU nos últimos anos uma grande transformação na atitude dos economistas com referência a tributação. Em compêndios e tratados consideravam-na quase tradicionalmente como uma enteada da economia e colocavam-na em secção à parte, ao fim do livro. Esta separação as mais das vêzes não era apenas física, mas intelec-

tual também, porque as teorias a respeito do assunto não se integravam no sistema teórico geral do tratado. As normas habituais que se observavam relativamente à tributação eram, em regra, baseadas nos cânones justamente famosos de Adam Smith, encarecedo-se de modo particular as teorias de justiça tributária. E, ao contrário dos primeiros tratados — os de Smith e Ricardo — as obras mais recentes raramente davam a devida atenção aos efeitos econômicos da tributação. Tornara-se costume incluir ou anexar uma exposição — quase sempre barata e sem descortino — sôbre traslação e incidência, que freqüentemente só servia para comprovar a resistência intelectual de gerações de estudiosos e se revelava sem alcance para uma planejada política financeira. Poucas vezes se atendia às possibilidades de empregar-se deliberadamente a tributação com o fim de estimular ou nortear a economia; sem maiores discussões aceitava-se o refrão costumeiro de que a ela só se devia recorrer com o fim de obter rendas.

Evidentemente a tributação sempre influiu sôbre a economia; mas é natural que o amplo reconhecimento dêsse fato fôsse retardado até que os impostos se avolumassem em grandes quantidades absolutas e em relação ao produto nacional. Quer o queiramos quer não, o fato palpável é que as sociedades modernas evolveram no sentido de uma importância sempre crescente dos impostos. Ademais, os economistas, nos últimos tempos, preocuparam-se mais do que antigamente com a possibilidade e a conveniência de dirigir e controlar o sistema econômico mediante transformações nas instituições jurídicas e econômicas e, antes de tudo, pela intervenção governamental; por isto mesmo a importância da tributação como um fator ativo sôbre a economia vem sendo por êles admitida com maior fôrça.

Passaram, portanto, a preocupar-se não sòmente com o volume dos impostos relativamente às despesas, mas também com as variedades e a oportunidade dos mesmos. A política financeira, que tem na política tributária um elemento básico, foi então utilizada como promissor instrumento destinado a prevenir ou a remediar tanto as depressões como as pletoras inflacionárias, chegando mesmo alguns círculos de especialistas a admitir que a tributação agisse de maneria positiva sôbre o desenvolvimento d aprodução geral, ou da que se deseja que obedeça a certos rumos prefixados, e concorresse para reduzir ou eliminar o desemprêgo. Assim, ao invés de ser a enteada, viu-se ela de repente transformada em filha predileta de muitos economistas.

Não há dúvida de que ainda se resiste à idéia de empregar a tributação para fins sociais ou econômicos. Nem se carece discutir o caso aqui. O fato, porém, de se ter recorrido à tributação em qualquer período da história da nação norte-americana, com o fim de fomentar ou controlar as fôrças econômicas, é indicação suficiente de que não haverá retrocesso. De resto, desde que é impossível evitar ou neutralizar os efeitos econômicos do sistema tributário, cuidamos que não oferece muita validez a argumentação contrária ao ajustamento dos impostos, de maneira a tornar aquêles efeitos mais desejáveis.

Cumpre, todavia, que se faça uma distinção entre: (*a*) o reconhecimento da inevitável importância dos efeitos econômicos dos impostos e a possibilidade de que se tornem benéficos ao invés de prejudiciais, e (*b*) a política de recorrer à tributação como instrumento a serviço de um deliberado contrôle econômico. São os problemas em ambos os casos sensìvelmente do mesmo gênero, mas não têm o mesmo grau de importância. No primeiro o papel dos impostos figura-se-nos muito mais humilde do que no segundo, porquanto, se em ambos os casos é a tributação elemento da política econômica do Govêrno, em um dêles êsse elemento é incidental, ao passo que no outro é tomado como instrumento positivo.

O emprêgo da tributação como elemento ora passivo ora ativo da política econômica deve começar pela pesquisa específica a fim de determinar a maneira pela qual os impostos atuam sôbre a atividade econômica. Sem êsse conhecimento o cego guiará ao cego, e se não cairem os dois na sargeta, há de ser bambúrrio da sorte e não obra do bom senso. Eis uma questão que nunca será suficientemente acentuada, pois há extensas áreas no campo dos efeitos tributários que só foram objeto de exame superficial e que reclamam pesquisas mais aprofundadas, antes que se elaborem as satisfatórias políticas tributárias que a êles se acomodem.

No entanto, não é a pesquisa econômica tudo quanto basta à determinação da política tributária. Um problema é analisar os efeitos da pressão de

certos impostos na medida em que ela se exerce sôbre a atividade econômica e concluir que, se essa pressão fôr administrada, poderá suscitar efeitos previsíveis; outro problema, inteiramente diverso, é elaborar programa tributário que produza, a qualquer aspecto, os mais desejáveis efeitos; e, finalmente, problema ainda mais diferente é lograr a adoção dêsse programa e pô-lo em funcionamento. Longa, em verdade, é a distância que medeia entre a análise econômica e um programa tributário já adotado e em completa vigência administrativa.

Propõe-se êste trabalho examinar certas fases do processo que se desdobra entre a primeira e o segundo. A exposição abrangerá: 1.º) alguns aspectos do processo de transpôr os resultados da pesquisa econômica para o programa tributário, e 2.º) alguns aspectos do processo de conseguir a adoção do programa, a que se seguirão algumas observações sôbre o que há de implícito no processo de formulação e adoção da política tributária.

II — ALGUNS ASPECTOS DA ELABORAÇÃO DE UM PROGRAMA TRIBUTÁRIO

Passo inicial, ao nos deslocarmos da pesquisa básica dos efeitos econômicos da tributação para a formulação de um programa, é o estudo da maneira pela qual as providências tributárias precisariam ser concebidas afim de produzir os efeitos desejados, sem suscitar, ao mesmo tempo, os que se procuram evitar. Um sistema de impostos é mecanismo muito complexo, com inúmeras partes e interrelações, que não fiquem patentes a um exame perfunctório; ora, a não ser que tal sistema e suas partes interrelacionadas sejam integralmente compreendidos, malograrão ou produzirão resultados inesperados quaisquer propostas com o fim de alcançar os efeitos econômicos que se desejam. Ademais, agem êstes em grande parte sobrecarregando determinada forma de conduta mais pesadamente do que a outra; ocorre, então, a conseqüência, que em tais casos se antecipou, na qual o contribuinte se esquiva aos impostos da maneira prevista. Assim, a transposição da pesquisa econômica para um programa tributário tem de ser feita com vistas bem informadas e astutas, visando os possíveis métodos alternativos de evasão dos impostos.

Essa transposição também reclama cuidadoso exame de fatôres concorrentes. O efeito econômico, que a pesquisa indica poder alcançar-se por intermédio da tributação, às vêzes se evidencia incompatível com a obtenção de outros objetivos colimados; por outro lado, é provável que a consecução de certo efeito econômico há de interferir com a de objetivos desejáveis, talvez até mesmo outros efeitos econômicos de igual importância. Em tais casos de concorrência cumpre escolher entre aquêles objetivos ou conciliá-los, a fim de chegar-se ao resultado global mais apreciável. Uma vez ultimado êsse processo de seleção e harmonização, sucede às vezes que o efeito econômico, que foi o ponto de partida das normas referidas, passa a ser menos desejado em face de outros fatôres concorrentes e, assim, fica abandonado. Aliás, mesmo quando êle é aceito, sofre muitas vezes modificações até que o programa tributário, como um todo, venha a dar resultados máximos e prejuízos mínimos.

Êsses fatôres concorrentes promanam do que há de mais básico em economia, a saber, que os desejos ultrapassam os recursos. A satisfação de alguns desejos, porém, importa, as mais das vêzes, na impossibilidade total ou parcial de atender-se a outros. Não é possível, pois, que encerre a tributação tudo o que há de bom e nada de mau. Sempre há de apresentar o problema da opção de alguns resultados ao invés de outros e, ao formular um programa tributário, o especialista se decidirá presumìvelmente pela combinação que ofereça resultado *optimum*.

Pode-se fazer uma classificação dos fatôres tributários em dois grupos: (1) fatôres que apresentam razão ou finalidade positiva que justifica a imposição de tributos; e (2) fatôres que por êles mesmos não conduziriam à imposição, mas que se consideram importantes na determinação das variedades de medidas tributárias. E' questão inteiramente subjetiva enquadrar um fator no primeiro ou no segundo grupo, pois que tudo depende da intensidade dos sentimentos com respeito à consecução de certos objetivos; pondere-se, todavia, que alguns há, como o da *conveniência administrativa*, que dificilmente chegarão a ser considerados como fatôres positivos na imposição tributária. Sem dúvida a mais importante finalidade positiva que esta apresenta é a obtenção de renda; muitas pessoas não lhe reconhecem mesmo outra mais legítima. No entanto, a história dos Estados Unidos apresenta exemplos de dois outros propósitos

Um dêles é a proteção da indústria a fim de a resguardar da concorrência, ou, talvez, com maior propriedade— a proteção de certas indústrias. Foi êsse desideratum e não a receita que dominou a política tributária internacional sob a forma de tarifas protecionistas; a política tributária interestadual e os impostos internos constituem também exemplo dessa tese.

Outra finalidade que não se identifica com a mera arrecadação e a que a tributação tem sido freqüentemente posta a servir é a de suplementar ou substituir o poder de polícia. Assim, empregam-na com finalidades suntuárias — como no caso de certas espécies de narcóticos — ou com o propósito de reforçar contrôles diretos — como no caso das armas de fôgo. Lembre-se, para finalizar, a tentativa famosa de recorrer à tributação para regulamentar o trabalho infantil.

Do ponto de vista econômico resumem-se os fatôres tributários em fatôres concernentes à produção, à distribuição e — embora sem a mesma relevância — ao consumo. Não há ensejo aqui de os expor detalhadamente, mas uma breve recapitulação de alguns talvez seja de interêsse na elucidação do problema de elaborar um programa tributário.

1. *Constitucionalidade* — A constitucionalidade das medidas que se contêm num programa tributário é menos fator tributário do que obstáculo que importa superar antes que o impôsto se torne legal. Os poderes tributários, em regra, são amplos, mas as limitações constitucionais influem sôbre a possibilidade de se empregarem os impostos para lograr certos efeitos econômicos. E' que a tributação não deve ser arbitrária; por outras palavras: arbitrária segundo a decisão dos tribunais. O princípio que se opõe à arbitrariedade embaraça o emprêgo dos impostos como instrumento de precisão para se conseguir várias finalidades políticas e econômicas, visto que, as mais das vezes, só mediante arbitrariedade é possível descobrir indústrias ou consórcios específicos — ou processos específicos nessas indústrias ou nêsses consórcios — que mereçam estímulo ou desencorajamento. Os princípios contra a arbitrariedade impedem que os impostos se tornem uma exação intolerável imposta pelos que se encontram no poder àquêles que são seus inimigos. A proteção dos indivíduos e de certos empreendimentos comerciais contra a ação arbitrária do govêrno no campo tributário foi um processo evolutivo longo e vagaroso, rumo à democracia, e uma reversão, ainda que para fins louváveis, não se poderia de modo algum suportar. Geralmente os tribunais não se rebelam contra o uso de um impôsto para fins alheios à receita, se êle não revelar desassombradamente êsse desideratum ou se existir outro poder, além do de tributação, que imponha a regulamentação.

Um dos efeitos das restrições constitucionais é tolher o Govêrno federal no lançamento de impostos sôbre a riqueza. Nada nos parece mais significativo, por isto que lhe cerceia efetivamente a ação quando procura fazer recair o gravame consoante a medida fundamental da capacidade tributária. Assim, em tempo de guerra, a renda pode ser e, às vezes, é quase completamente confiscada, enquanto a riqueza acumulada, que perdura para beneficiar-se gordamente da vitória guerreira, fica livre da tributação direta lançada naquela emergência.

Outro efeito das limitações constitucionais é dificultar a diferenciação geográfica dentro do país. Impedem essas providências em grande parte a aplicação de impostos internos de maneira a que venham criar uma tarifa protetora de uma região do país em detrimento de outra. Não eliminam, porém, tôdas as diferenças geográficas dos efeitos tributários, porque, se em certa parte do território a renda decorre predominantemente de uma indústria, enquanto em outra área provém de fonte diversa, a imposição uniforme de um tributo sôbre determinada indústria em todo o país, ou a concessão de isenções a indústrias diferentes, talvez acarrete a proteção ou o fomento de uma região a expensas de outras regiões.

As restrições constitucionais avultam ainda, não sòmente nos casos em que o judiciário revoga de fato o impôsto, mas também naquêles em que o Congresso não o lança porque prevê que os tribunais possìvelmente declararão a sua inconstitucionalidade. Essa possibilidade de ação judiciária desfavorável serve muitas vêzes de pretexto para não se tomar resolução desaconselhável.

2. *Receita* — Tempo houve em que era muito simples o processo geralmente aceito para saber o volume adequado da receita: bastava conhecer a importância necessária ao custeio das despesas anuais. Teorias mais novas, porém, atinentes às relações entre receita e despesa, indicam a con-

veniência de adaptar o volume da receita de modo a torná-lo um instrumento de contrôle da inflação, de compensação dos movimentos cíclicos do comércio e de soerguimento de uma economia estagnada. São mais complexas essas teorias do que a idéia de equilíbrio orçamentário anual; assentam, contudo, na mesma crença básica de que é uma finalidade econômica a que nos propomos quando arrecadamos qualquer renda. Se não houvesse receio de conseqüências econômicas desfavoráveis, pouca ou nenhuma razão haveria para tal arrecadação; por isto mesmo, a manutenção de uma economia robusta sempre foi propósito que ela revelou. Em alguns casos, no entanto, não terá essa finalidade se evidenciado nitidamente, por isto que a insistência em acentuar-se a arrecadação se baseou em um ponto de vista tradicional que se dissociou intelectualmente da base econômica da tributação.

3. *Justiça tributária* — As medidas tributárias também são postas à prova à luz do conceito de justiça. Acordam todos em que os impostos devem ser justos, mas há larga controvérsia quanto ao que êles sejam em situações específicas. Observe-se, ademais, que o conceito de justiça tributária não é uniformemente entendido; talvez seja essencialmente o repúdio à arbitrariedade a que nos referimos antes. Se João Silva e José Silva estão na mesma situação econômica, exije a justiça tributária que sejam tratados igualmente; se não o forem, encontrando-se como se encontram exatamente na mesma situação econômica, é porque não há uniformidade na administração fiscal. São notórias as iniquidades no lançamento da propriedade territorial; as piores ocorrem onde a situação econômica é, via de regra, a mesma para indivíduos diversos, mas com diferenciação de um determinado fator. Êste pode não ser importante na fixação dos impostos que o indivíduo deve pagar, mas talvez o seja, de fato, a fim de determinar quais são os com que efetivamente contribui. O tratamento equitativo dos que se acham essencialmente na mesma situação econômica é, as mais das vêzes, denominado equidade tributária, de modo a fazer-se uma distinção com referência ao conceito mais amplo de justiça. Assim, a equidade tributária consiste em atender a diferenças inconseqüentes sem lhes exagerar o valor e em proporcionar os impostos de tal maneira que um igual ônus incida sôbre todos os que têm igual capacidade de pagar. Aliás, talvez essa equidade se afigure mais significativa aos contribuintes, que se assemelham entre si e que se acham na mesma camada social, do que a justiça tributária — conceito muito mais vasto — entre grupos sociais de situações econômicas marcadamente distintas.

A justiça tributária concentrou quase exclusivamente a atenção dos escritores que se ocupam de questões fiscais, sobretudo quando associada ao "princípio da capacidade de pagar". Evidentemente não é êsse princípio de maneira nenhuma um princípio científico, mas apenas normativo; não se propõe a esclarecer o que é, senão o que deve ser. Vem sendo a manifestação tributária das idéias democráticas em questões de Govêrno e não convém que levianamente o releguem à indiferença quando entra em conflito com outros fatôres. Isto pôsto, não se suponha agora que as engenhosas teorias mensuradoras da capacidade de pagar tenham valor decisivo na fixação de uma estrutura de taxas específicas. Não há dúvida de que essas teorias levam da tributação regressiva à progressiva, mas pouco elucidam sôbre até que ponto deve ser progressiva a estrutura de taxas.

A história longa e prestigiosa da capacidade de pagar resultou no seu emprêgo como refrão de propaganda, ante ao público e aos órgãos legislativos, de certos privilégios particulares que não têm nenhuma relação cabível com o princípio pròpriamente dito. Nada há de surpreendente em que assim tenha sido, pois que, as mais das vêzes, se utiliza uma frase, consagrada pela aceitação popular, para cobrir tudo quanto possa ser colocado sob êsse rótulo, mesmo patentemente absurdo, contanto que não lhe prejudique o propósito essencial. Em tais campanhas de propaganda "tributação conforme a capacidade de pagar" não tem significado mais positivo do que acaso teria "tributação conforme o 1.º de Abril" (*). Felizmente êsses abusos da capacidade de pagar não destruiram o seu sentido, pois, tal como geralmente a empregam na formulação da política tributária, o têrmo é tomado como sinônimo de tributação progressiva; ou por outras palavras: se não forem progressivos os impostos, não estarão de acôrdo com a capacidade de pagar.

(*) Jôgo de palavras intraduzível: "ability-to-pay" e "diddle-day".

Outro conceito possìvelmente diferente de justiça tributária, e que se expressa em têrmos muito mais latos, é o que considera justos os impostos que suscitam uma distribuição socialmente equânime da riqueza e da renda. Eis uma idéia que se exprimirá também em têrmos menos vagos da seguinte maneira: se um impôsto contribuir para que se distribuam riqueza e renda de maneira mais consentânea com os princípios de justiça social, êsse impôsto será justo; ao passo que, se devido ao seu lançamento, tal distribuição ainda mais se distanciar da concepção de justiça social, o impôsto será injusto. A justiça social enquadra, pois, o conceito que qualquer pessoa faça dêsse têrmo: será sempre um conceito eminentemente subjetivo. Ora, a extirpação de injustiças sociais e a consecução do que lhes é contrário são encargos demasiadamente pesados para o sistema tributário.

4. *"Efeitos econômicos"* — Todos os fatôres tributários — já o indicamos prèviamente — oferecem aspectos econômicos; a justiça tributária relaciona-se, portanto, com os efeitos sôbre a distribuição da riqueza e da renda. No entanto, a frase — efeitos econômicos da tributação — é em regra empregada visando a efeitos outros que não os diretamente distributivos, conquanto seja difícil imaginar qualquer efeito econômico que não atinja a distribuição, quer de maneira direta, quer indireta.

Os efeitos econômicos dos impostos reagem *grosso modo* sôbre quase todos os contribuintes ou afetam tão sòmente a grupos particulares de contribuintes. Sempre há reações contra o fim remoto do processo tributário, que não é outro senão tirar dinheiro do bôlso dos contribuintes para colocá-lo no do Govêrno. Algumas dessas reações são de ordem necessária por isto que provêm da redução das somas de dinheiro que um indivíduo ou firma dispõe para gastar; outras decorrem de um deslocamento nos pontos de equilíbrio que existem entre o esfôrço e o risco, de um lado, e a compensação, de outro; finalmente, reações há que se desenvolvem com o propósito de reduzir a tributação, orientando a atividade em sentido tal que produza um impôsto menor ao invés de fazê-lo de maneira a elevá-lo. Acresce ainda observar — o que será, aliás, analisado posteriormente — que as reações econômicas se fazem acompanhar de uma reação política, que reveste a forma de esfôrço para alcançar diminuição de ônus para o contribuinte em causa, ora à custa da receita geral, ora à custa de outros contribuintes.

Há os mais diversos incentivos tributários de natureza econômica, alguns relacionados a atividades básicas, outras a detalhes sem grande importância. Há incentivos para poupar e para gastar; há os que levam a aplicar o capital disponível e há os que levam a conservá-lo flutuante; há incentivos para trabalhar e para não trabalhar; os que aconselham a correr certos riscos e a evitá-los. Muitos dêsses incentivos podem considerar-se desejáveis conforme o período de tempo em que se estiver, pois qual seja o efeito econômico desejável é questão que depende do indivíduo e da situação em que se encontre êle ao apreciar o problema.

Efeitos econômicos desejáveis às vêzes se completam, mas freqüentemente se repelem. Um conjunto ideal dêsses efeitos talvez seja por demais complexo. Se alguém tivesse conhecimento onisciente dos vários efeitos econômicos dos impostos, não lhe seria difícil conceber um conjunto cuja efetivação reputasse ideal; as concepções dos indivíduos sôbre êste assunto, todavia, diferem entre si e muitas vêzes se excluem. Geralmente os efeitos que promovem maior produção oferecem interêsse muito mais vasto do que os que só afetam a distribuição; nada, porém, é menos encontradiço que um efeito tributário com ação exclusiva sôbre a produção. Ademais, o fomento que se dispense à obra produtiva em determinada área, se é desejado pelos que nela estão interessados, talvez só arranque aplausos de outros grupos se for dado em áreas diferentes. Conclue-se, pois, que se os efeitos econômicos já são naturalmente complexos, ainda mais se tornam por causa dos interêsses contraditórios.

5. *Administração e pagamento* — Outro fator que tem decisiva influência sôbre a política tributária é o que diz respeito à administração e ao pagamento. Relacionam-se ambos com o custo de receber e pagar os impostos, o qual se distingue da quantia que pròpriamente êles produzem. Êsse custo pode revestir forma financeira ou de importunação e incômodo. Custo administrativo é o que o govêrno desembolsa diretamente; custo de pagamento é o dispendido também diretamente pelo contribuinte. *Coeteris paribus* — e certo que as coisas raramente o são — quanto mais baixo

fôr o custo de administração e de pagamento tanto melhor.

Mesmo nos dias que correm deixa-se subentender que é aceitável o custo administrativo de certo impôsto que quase corresponda a 100 por cento da importância arrecadada. Há certos dólares marginais cuja arrecadação só se faz com gastos administrativos que chegam ou até mesmo excedem a 100 por cento. Justifica-se a medida alegando-se que o ato de arrecadar êsses dólares marginais aumenta por um lado, a lisura tributária e, por outro, em futuras arrecadações proporciona maiores quantias, que talvez não se obtivessem, se o custo administrativo do dólar marginal não fôsse desembolsado. Excetuado êste caso especial, cumpre atentar em que o custo administrativo não pode ser comparado com o produto dos impostos, mesmo porque êste é uma simples transferência de somas de dinheiro, ao passo que o custo administrativo é uma perda social efetiva. Quanto aos casos em que a finalidade do impôsto seja outra que não a de receita, certo que é sem alcance o confronto de custo e renda.

O custo de administrar a maioria dos impostos não representa, ordinàriamente, responsabilidade social muito pesada. E' raro que um impôsto seja abandonado por causa de seu custo administrativo, notadamente se êle fôr de alta produtividade. Por outro lado, pode ocorrer o caso de nem vir a ser lançado por causa de seu alto custo de pagamento, o que acontece especialmente quando êste se apresenta com a forma de generalizada importunação e aborrecimento. Cumpre, aliás, ponderar que no pagamento dos impostos há diferença radical entre um sistema que recai sôbre um número relativamente pequeno de pessoas e o que incide sôbre a grande massa da população. No primeiro caso, o custo em trabalho e tempo, embora relevante, tem significação aproximada à do custo administrativo. O custo de pagamento é, com efeito, um custo administrativo adicional que não deve ser esquecido no exame da conveniência do impôsto, mas, ainda que seja alto, não impõe necessàriamente o abandono do tributo. Todavia, sempre que a tributação recai sôbre grandes massas e o custo de pagamento redunda em incômodo para milhões de contribuintes, a reação do público às vêzes é tão viva que não torna exequível um impôsto a muitos aspectos de grande conveniência.

A importância dos fatôres administrativos e a facilidade no pagamento nunca serão assás acentuadas quando se tem de formular um programa tributário. Sem dúvida que se pode e até se deve combater a aversão natural de administradores e contribuintes a modificar seus métodos de ação, sobretudo quando a modificação fôr viável e outros fatôres a legitimarem. No entanto, há muitas idéias tributárias, aproveitáveis e de grande alcance, que não oferecem alternativa outra senão a do abandono, ou porque não sejam susceptíveis de administração, ou porque os contribuintes não se dêem ao trabalho de respeitá-las. As dificuldades administrativas não constituem um obstáculo tão nitidamente definido quanto as limitações constitucionais, mas, do ponto de vista prático, é provável que sejam de muito maior importância.

6. *"Fatôres políticos"* — A lista de fatôres até agora examinada não inclui os comumente chamados fatôres políticos. Estão êles sempre presentes e consistem, antes de tudo, na maior ou menor importância que se atribua àqueles que já foram analisados, variando o julgamento de acôrdo com a atitude provável do público ou dos formuladores das diretrizes políticas em relação a tais fatôres.

O encargo de transpor os resultados da pesquisa econômica para um programa tributário não é de molde a ser aceito levianamente. Exorbita a esfera da ciência econômica, porque exige que se adotem juizos valorativos sôbre a importância relativa de muitos fatôres complexos. Não é de crer que duas pessoas cheguem a formular o mesmo programa. E o mérito dêsses diferentes programas dependerá não sòmente do conhecimento que o seu autor revele dos efeitos econômicos e dos meandros da legislação fiscal, senão também da qualidade do seu discernimento.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

O Município na Organização Republicana até 1937

Océlio de Medeiros
(Da Associação Brasileira de Municípios)

O artigo que ora apresentamos traça a acidentada evolução da nossa organização municipal durante a República. Cogita-se, inicialmente, da herança das causas federativas e sua influência no advento da República, assim como dos problemas municipais no Segundo Reinado, até a implantação republicana. Passa-se, depois, a um estudo do Município frente o regime republicano-federativo, instituído pela Constituição de 24 de Fevereiro de 1891, terminando-se por um escôrço da organização municipal na Constituição de 1934.

No próximo número, publicaremos outro estudo, que versará sôbre o mesmo tema através da organização do Império. (N. R.)

I — A HERANÇA DAS CAUSAS FEDERATIVAS E SUA INFLUÊNCIA NO ADVENTO DA REPÚBLICA

O espírito independente, conquanto feudalista, das primitivas capitanias — cuja elevação à categoria de Província se processou artificialmente — evoluiu através da história, para o sentimento federativo, que inspira os fatos mais representativos da formação nacional.

De capitanias para províncias, a mudança foi apenas política e, de certo modo, jurídica, conservando-se, porém, a mesma configuração territorial e a mesma essência feudalista.

No fundo, a reação local contra a centralização "imperialista", tanto ao tempo das capitanias quanto das províncias, encontrava justificação nas mesmas causas originárias:

a) imensidade e diversidade geográficas, favorecendo a constituição de organismos sociais diferenciados, com peculiaridades características;

b) dificuldades de se administrarem diretamente, por parte do govêrno central, êsses núcleos distintos, não só pelas deficiências dos sistemas de transporte quanto pela impossibilidade de se fazer valer, por parte do poder centralizador, o princípio do alcance de contrôle sôbre tantos e a tão afastados organismos;

c) criação de centros de interêsses especiais e distintos à medida que se desenvolviam as Províncias, e a necessidade reflexa de se instituírem órbitas de ação administrativa meramente locais;

d) influências externas, determinadas pelo surto do Estado Federal, o qual se baseava, em princípio, na descentralização e se adequava convenientemente a países, como o Brasil, caracterizados por diversidade de meios.

Por isto, a partir do Ato Adicional, o país, — que se organizou com base no *respeito aos direitos do homem*, consagrados pela Revolução Francesa; na *divisão dos poderes* (moderador, executivo, legislativo e judiciário) e no *princípio representativo*, moldado nas monarquias da época — passou a viver um federalismo de fato, ajustado a um sistema de govêrno coroado de Direito.

O esbôço jurídico do govêrno local, sobrepondo-se às heranças das causas federalistas, se enquadra nesse comentário de um analista da Constituição do Império: "A divisão do Império em Pro-

(1) A mudança das *capitanias* em *províncias* ainda constitui um problema de pesquisa na História e no Direito Público do Brasil, visto que não se sabe exatamente quando se processou. E' provável que, administrativamente, tenha sido algum ato de govêrno, mas também é provável que essa mudança se tenha verificado no curso da própria história, por fôrça dos costumes, sem data certa que a assinalasse. Administrativamente, os fatos mais recuados parecem ser as instruções de 17 de março de 1821, pelas quais "se marcava que cada Província do Brasil devia dar tantos deputados quantas vêzes contivesse em sua população o número de 30.000 almas" e o decreto de 29 de setembro de 1821, impresso com a data de sua publicação de 1 de outubro de 1821, das Côrtes Portuguesas, pelo qual se suprimiam o govêrno dos capitães-generais e governadores para se estabelecerem Juntas Provisórias de Govêrno.

víncias, qual existia no tempo em que foi promulgada a nossa lei fundamental, assim como a atual, não é nem devia ser de ordem constitucional; não são Estados, distintos ou federados, e sim *circunscrições territoriais, unidades locais ou parciais, de uma só e mesma unidade geral*" (2).

O sistema de semi-autonomia provincial, vigorante a partir de 1834, concorreu, paradoxalmente, para prolongar a duração do Império, o qual, no segundo reinado (1840-1889), equilibrou-se com um parlamentarismo de tipo inglês, bicameral, auxiliado pelo Conselho de Ministros criado em 1847. Nesse sistema de semi-autonomia ensaiou-se a experiência federativa, porquanto, embora nomeados os Presidentes das Províncias pelo Imperador, as assembléias provinciais, eleitas pelo povo, passaram a viver num sistema quase "sui legibus utis".

Mas, a compressão da vida municipal apenas sofreu deslocamento de eixo, pois os Municípios, dentro da esfera de competência das Assembléias, passaram agora a sofrer os efeitos da centralização provincial, de tipo legislativo-executivo. A respeito comentou o Visconde do Uruguai: "Os autores do Ato Adicional criaram um poder provincial em cujas mãos centralizaram o municipal (V.I. pág. VII). E mais adiante sugeriu o remédio, quando disse:

"Tem-se querido remediar o sistema da lei de 1.º de outubro de 1828, filho de inexperiência do seu tempo, sistema municipal completamente desvirtuado pelo Ato Adicional. Na minha opinião o que existe hoje não admite simplesmente remendos. Exige completa reforma. E' preciso reformar o Ato Adicional na parte que diz respeito às Municipalidades. (3)

II — OS PROBLEMAS MUNICIPAIS NO SEGUNDO REINADO E A IMPLANTAÇÃO REPUBLICANA

No sistema governamental do Segundo Reinado, em que o Parlamento exercia completa fiscalização sôbre o govêrno, sujeito ao voto da maioria legislativa, o exercício do poder moderador realizava o equilíbrio dessa contradição entre uma organização realista e um funcionamento quase federativo, moldado no sistema parlamentar britânico.

A Guerra dos Farrapos, no Rio Grande do Sul, logo após a eleição da primeira assembléia legislativa nos moldes do Ato Adicional, teve enorme repercussão na vida das outras províncias, porquanto o seu sentido era mais federalista que separatista.

A pacificação em 1845 quando se iniciava o Segundo Reinado, ensinou o govêrno a conceder franquías às administrações locais "Deve-se levar em consideração que, após as emendas quase republicanas, do Ato Adicional de 1834, e a incurável paralisia daí decorrente no funcionamento das leis constitucionais, a tendência corrente, na opinião pública, era para se pôr um paradeiro à precipitação da política e da administração em rumo de um estado de coisas que tornava o Brasil ingovernável. Tal reação oportunissima, achou sua tradução na Lei Interpretativa de 1840, mas desde 1837 havia começado a influir nos trabalhos da Assembléia. Ainda por se achar a medida insuficiente, foi que a maioridade se deliberou e se levou a efeito, apesar de sua manifesta incostitucionadade. (4)

Essa é que foi a missão histórica do Segundo Reinado e para realizá-la, teve que se situar sempre num meio-termo entre os direitos de supremacia do govêrno central e a necessidade de conceder franquias às administrações locais, pelo ensaio de um *regime federativo de cetro*, em que as relações — entre os governos central e local — eram de subordinação e não de coordenação. Por isto, a duração do Segundo Reinado se prolongou por quase meio século, só vindo a findar, com abandono do ideal monárquico, quando os vícios administrativos, as irregularidades do sistema eleitoral e a estagnação dos municípios impuseram a necessidade de uma reforma de base. Para isso concorreram as guerras, principalmente a do Paraguai, e a desorganização da vida econômica do interior, pois, apesar de favorecer o surto imigratório, a abolição da escravidão fez subtrair o apôio dos fazendeiros aruinados, o que vale dizer, dos chefes municipais, ao trono agonizante.

As causas da mudança, nos últimos anos do Império, podem ser assim determinadas:

(3) VISCONDE DO URUGUAI — *Estudos Práticos sôbre a Administração das Províncias do Brasil*, 2 vol. — Rio de Janeiro, 1865, pág. IX.

(2) JOSÉ ANTÔNIO PIMENTA BUENO — *Direito Público Brasileiro* e Análise da Constituição do Império — Rio de Janeiro, 1857, pág. 22.

(4) CALÓGERAS — pág. 206.

a) consequência das guerras de 1851-52, com a Argentina e o Uruguai de Oribe; de 1864-65 com o Uruguai dos *blancos;* de 1864-70, com o Paraguai de Lopez (nesta, contaram-se 33.000 mortos e 600.000 contos gastos);

b) descontentamento dos militares;

c) descontentamento do clero;

d) desapoio da nobreza rural, que abandonava, com a abolição da escravatura, o partido monárquico.

Joaquim Nabuco, na sessão de 14 de Setembro de 1885, enumerava na Câmara dos Deputados as razões da independência das Províncias:

a) enormes distâncias geográficas;

b) diversidade de interêsses;

c) fato de não ser verdadeiramente provincial o govêrno das províncias, enquanto constituir delegação do centro;

d) impossibilidade de impedir, sem autonomia absuluta, a absorção das províncias pelo Estado

Mas, além dessas causas políticas, há a considerar, também as causas econômicas. Além dos vícios do govêrno pessoal e do regime eleitoral, criando uma contradição entre a centralização e o parlamentarismo, considerem-se também, outras causas, como por exemplo a má distribuição de rendas. As finanças viviam sob um regime normal de "deficits". A situação da dívida interna fundada era esta: de 1840, no valor de 26.575:200$, passou em 1889, a 543.585:300$, com uma diferença maior de 517.010:100$. A dívida externa, de L 5.580.400 (câmbio ao por) no valor de 31.002.222$222, em 1840, passou a L 30.418.500, no valor de 270.395.555$555, em 1889, com uma diferença a maior de 239.399:333$333. A importação, no período 1840/1886, superou a exportação, havendo daí grande desequilíbrio na balança comercial. Tudo isso se refletiu na vida municipal, gerando males políticos e econômicos que só uma reforma de base poderia corrigir (5).

Todos êsses fatos, sob tríplice aspecto, econômico, político e social, preparam o clima favorável ao regime republicano cujas idéias básicas constituiram um fenômeno do passado, pois "se os patriotas de 1789 e 1821 a 1824 não tivessem espalhado as idéias republicanas no Brasil, o acontecimento de 15 de novembro poder-se-ia julgar extemporâneo (6).

(5) FELISBELO FREIRE — pág. 84/179

III — O MUNICÍPIO E O REGIME REPUBLICANO FEDERATIVO INSTITUIDO PELA CONSTITUIÇÃO DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891

A República veio realizar, juridicamente, os ideais das lutas históricas pela Federação, dando às Províncias a categoria de Estados Federados da União. Verificou-se, apenas, um ajustamento do arcabouço jurídico à realidade histórica, uma espécie de reconhecimento de direito a uma situação de fato. Sob êste aspecto, constituiu numa revolução de gabinete, que não partiu das massas, como na velha França, apesar de suas fontes anteriores. Tudo se passou no plano das mutações ideológicas, impondo a revisão legislativa e sua consequente readaptação ao novo *Status,* mesmo que focos de resistência monárquica houvessem criado sérios embaraços à consolidação do novo regime. Na realidade, não passavam de movimentos reflexos semelhantes aos de certos animais depois de mortos.

Cairam, apenas os figurões, extinguiram-se os títulos nobiliáquicos de uma nobreza sem tradições nem base econômica e, figurativamente, substitui-se, apenas no corpo das instituições, a corôa que havia pairado sôbre o parlamentarismo pelo barrete que se entronizou no presidencialismo. Na realidade, não se processou nenhuma reforma de base, permanecendo, no poder, os mesmos "homens bons" que continuaram a ser os mesmos senhores feudais de outrora...

A implantação republicana foi, por isto mesmo, uma revolução de cima para baixo, apesar de suas causas históricas. Processou-se no plano dos juristas e dos militares como se fôra uma convulsão atmosférica. Mudou apenas o clima político e jurídico. Dêsse modo, não podia deixar de ser legislativa, de início. E, assim, ao envés da verificação de todos êsses fenômenos que assinalam as grandes mudanças sociais, houve apenas a derrocada das leis.

Na verdade, a implantação do govêrno republicano-federativo nos moldes do decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, redigido por Rui Barbosa, seguiram-se atos que visavam ajustar ao país a nova estrutura jurídica. As províncias do Brasil,

(6) DOMINGOS JAGUARIBE — "*O município e a república*" — Editores J.B. Endizzi & Cia. — 1897, pág. 103.

"reunidas pelo laço da federação" (Art. 2.º), constituiram os *Estados Unidos do Brasil* e cada um dêsses Estados, "no exercício de sua legítima soberania" (Art. 3.º), decretaria oportunamente sua constituição definitiva. Mas, até que isso se verificasse, o poder permaneceria centralizado no Govêrno Provisório, o qual chamou a si a competência exclusiva de nomear os chefes de Estado e as autoridades locais mais importantes (dec. n.º 2, de 23/11/89, art. 1.º). As assembleias provinciais, criadas pelas leis de 12 de outubro de 1832 e 12 de agôsto de 1834, foram extintas pelo decreto número 7 de 20 de novembro de 1889. Interessante é observar que, no dia anterior, pelo decreto número 19, considerar-se-iam eleitores "para as câmaras gerais, provinciais e municipais", todos os cidadãos aptos, na forma da lei. A 4 de outubro, porém, o êrro foi corrigido, quando o decreto número 802, de 20-12-1890, dispôs sôbre a promulgação das constituições estaduais provisórias (artigo 3.º) e a organização das assembleias legislativas estaduais.

Elaborado, por uma comissão especial, o projeto constitucional do govêrno provisório teve apenas caráter subsidiário, pois a grande tarefa constitucional coube aos constituintes. (7)

Êstes, oriundos na sua maioria, dos municípios, representando o ideal vitorioso e as classes que se haviam jogado contra o império — discutiram largamente o problema municipal, obtendo uma conquista romântica. E' o que observa João Barbalho: "O que no Império unitário já parecia ser excesso de centralização, não fôra tolerável na República Federativa e o Congresso Constituinte não admitiu o art. 67 do projeto, mas adotou o substitutivo apresentado pelo representante Lauro Sodré e outros, que é o art. 68 de Constituição. (8)

A Constituição provisória da República baixada pelo decreto 510, de 22 de junho de 1890, consagrou ao Município o seu título III, determinando que os Estados se organizariam por suas leis, sob regimem municipal, dentro destas bases.

> "1.º Autonomia do Município, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interêsse;
>
> 2.º eletividade da administração local."

Como se vê, tratava-se de projeto eminentemente eleitoral dentro do mesmo liberalismo da Carta outorgada em 1824, mas obedecia, no que diz respeito aos Estados, ao mesmo espírito do Ato Adicional de 12 de agôsto de 1834, baixado pela Regência Permanente. A técnica era a mesma: a lei básica dispunha sôbre as linhas gerais da organização dos Estados, e êstes por sua vez, disporiam sôbre a organização dos Municípios, a seu modo, conquanto respeitassem os princípios da autonomia e da eletividade. Quer dizer, aos Estados competeria o mesmo poder de organização que o Imperador chamou a si, quando, dispondo sôbre as atribuições das câmaras, determinou como matéria de lei regulamentar "o exercício de suas funções municipais, formação de suas posturas policiais, aplicação de suas rendas e tôdas as suas particulares e úteis atribuições."

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891, menos minuciosa, fundiu o Título III do projeto (art. 67, 1.º e 2.º) num só dispositivo, reservando, também, um título especial, o III, para o Município, compreendendo um único artigo, o 68, pelo qual "Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interêsse".

Dentro da estrutura federativa, em que os Estados se comportariam como entidades quase soberanas, ajustados ao sistema presidencialista, o Título III, art. 68, da Constituição de 1891 não poderia ser melhor, sob a compreensão de que a organização municipal constitui matéria estadual e não federal.

No fundo, o mesmo romantismo político da fundação do Império, continuando-se a dar ao povo, sem quase nenhuma educação democrática, leis avançadas de séculos: "Os Constituintes de 1891 seguiram em tudo o mesmo irracional procedimento de seus antecessores imperiais. Para êles, a nacionalidade brasileira continuava a ser causa análoga a êsse barro de que se servem os estatu-

---

(7) Veja-se a respeito — *"A gênese histórica da constituição federal"* João Coelho Gomes Ribeiro, 1917— Rio de Janeiro.

(8) JOÃO BARBALHO U.C. — *Constituição Federal Brasileira* — Comentários — Tip. da Com. Litho. — tipografia, 1902 — Rio de Janeiro, pág. 282.

tários, muito susceptível de receber a forma que a imaginação lhes sugerisse: tomaram do modêlo norte-americano, imitaram-lhe os contornos e eis ai como surgiu de ponto em branco a Constituição de 24 de fevereiro" (9)

A crítica acima possue, porém, um sentido geral. Na parte especial, referente ao Município, encontrou defensores, entre os quais José Soriano de Sousa, que a respeito comentou:

"O princípio constitucional de autonomia dos Municípios é presentemente para o povo brasileiro uma simples aspiração política. Mas, de nossa atual incapacidade para a vida local, não se deve inferir que seremos sempre incapazes dela. Adiar a autonomia dos Municípios para quando formos aptos, e ao mesmo tempo não iniciar essa autonomia, e continuar sob a tutela do Estado, é o caso do sofisma de adiamento de Benthan". E mais adiante, tratando da separação de competências, observou: "Os negócios e interêsses do Estado são distintos dos Municípios, e não devem ser identificados, ainda que às vezes seja difícil traçar uma linha de demarcação entre êles". (10)

Trata-se, como se vê, de conquista mèramente política, pois a vacuidade do texto implicaria em outorgar às Assembléias Legislativas dos Estados o mesmo poder de subordinação municipal que antes se havia conferido às assembleias provinciais.

Jurìdicamente a técnica não poderia ser outra. A constituição Federal, obra de juristas, não poderia ser exaustiva nem minuciosa, mesmo porque a República se implantou com o reconhecimento da quase soberania dos Estados, dentro de uma doutrina federalista de co-soberania.

A prática, porém, revelaria os verdadeiros limites dessa autonomia política, velho sonho dos jus-naturalistas e dos liberais românticos. E' que os Estados não se haviam libertado da mesma mentalidade feudal das primitivas capitanias. Por isso, a autonomia não poderia nem siquer igualar-se quanto mais superar à autonomia estadual. Dentro dêsse ponto de vista, não seriam os Municípios que constituiriam os Estados. Êstes, sim, é que delegariam verticalmente aos municípios um direito de existência. Dêsse modo, não poderia existir, de fato, autonomia municipal, pois "apesar de se limitar o constituinte a assegurar a autonomia do município, esta não existe efetivamente. Opera-se lamentável retrocesso no sentido da aproximação do sistema vigorante sob o império unitário e, portanto, lògicamente centralizado" (11)

Aí se situam, na realidade, alguns dos erros fundamentais do funcionamento de um sistema federativo que os juristas e estadistas militares tão teòricamente arcabouçaram. Na realidade, nunca houve, com a República, autonomia municipal, mas tão sòmente utilização desta pelos senhores que constituiam o govêrno dos Estados, isto é, simples técnica de perpetuidade das oligarquias rurais no poder. Daí os vícios da República, os descontentamentos dos idealistas e a revolta surda dos patriotas sinceros que, após vencerem, com Rui Barbosa à frente, o movimento de revisão constitucional organizavam-se militarmente para reconstruir o sistema. Ninguem fixou melhor essa situação que Silvio Romero, num período caótico:

"A forma federativa presidencial da República, entre nós, deu o que podia dar, o que era fatal que desse, em face da antinomia irreconciliável que existe entre ela e o gênio, o caráter, as tradições históricas, o estado de cultura do povo. Não há mais nada a esperar dela; está irremediàvelmente morta e de fato abolida de todo. Obra de idealistas, eivados de teorias livrescas, sem o conhecimento prático da realidade sôbre o estado positivo das populações nacionais, a Constituição de 24 de Fevereiro tem sido fonte perene e inesgotável da desordem geral que nos avilta e enfraquece".

Os Estados, estrangulando a autonomia municipal, reconquistavam o espírito divisionista das primitivas capitanias, criando embaraços ao sistema federativo e restabelecendo, na República, os mesmos vícios imperiais ... *Statu quo*, nos Estados, onde campeiam oligarquias de amigos; substituição, em alguns Estados, das oligarquias e desafetos por outras de protegidos; interrupção, por

---

(9) ALFREDO VARELA — *Direito Constituicional Brasileiro* — reforma das instituições nacionais, 2.ª edição, Livraria Garnier — Rio de Janeiro, 1902, pág. 26.

(10) JOSÉ SORIANO DE SOUZA — Princípios Gerais de Direito Público e Constitucional — Casa Editora Empresa da Província, 1893, pág. 378.

(11) CARLOS MAXIMILIANO — Comentários à Constituição Brasileira — Rio de Janeiro — Jacinto Ribeiro dos Santos, Editor, 1918, pág. 662.

meio de presidentes militares, noutras zonas — são três atalhos tortuosos, erradíssimos. (12)

Na realidade, tais defeitos de funcionamento culminaram, em 1930, com outra revolução de superfície, mas que surgiu com um programa de regeneração republicana: "uma reação de homens contra homens, não de idéias novas, de princípios novos contra velhas fórmulas de organizações social e política." (13)

Passou a vigorar, então, o decreto n.º 19.398, de 11-11-1930, pelo qual os Estados voltaram à categoria de Províncias, sob intervenções. (14)

IV — O MUNICÍPIO E A CONSTITUIÇÃO REGENERADORA DE 1934

A organização municipal, na Constituição de 16 de julho de 1934, não poderia subtrair-se à influência das causas, muitas de natureza externa, e influxo das idéias novas, que presidiram à elaboração da própria Carta Magna. No período de 1930 a 1934, quando da promulgação do novo diploma, houve, por assim dizer, uma pausa no curso histórico do federalismo, visando ajustar, por ação do govêrno de fato, um sistema às realidades do país. Por isto mesmo, a despeito das novas necessidades, não se verificaram alterações básicas nas linhas mestras do diploma anterior: " A estrutura federativa não sofreu modificação sensível. As linhas mestras do sistema de 1891 foram conservadas. Os poderes excepcionais do presidente, em fase extra-constitucional, exerceram-se nas pautas da organização anterior. Apenas a jurisdição federal se alargou, com a crescente interferência do executivo em todos os domínios da vida nacional. A constituição de 1934 consagrou essa dilatação de competência, essa irradiação de outoridade inspirada pelo exemplo de ação ordenadora dos modernos "estatismos". Poupou a exterioridade do federalismo. Insistiu nas declarações democráticas dos sistemas extintos. Mas se encheu de propósitos sociais, de ética e técnica social democráticas, de dogmática estatal ao gosto das constituições de depois da guerra europeia" (15)

Apesar da crítica velada, a síntese transcrita retrata perfeitamente o espírito do novo diploma, o qual pretendeu ajustar o país tanto às necessidades internas quanto às exigências externas, estas ditadas pelo surto das idéias sociais que tornavam passadistas as franquias do monumento jurídico de 1891. O alargamento crescente e a interferência gradativa do Executivo, consubstanciados no texto, constituiam fenômeno mundial, sob o imperativo das causas sociais. E, com isso, fortalecendo ainda mais o executivo, a própria constituição prepararia o clima favorável à ditadura, também fenômeno mundial da época. A êsse respeito comentou o prof. Temistocles Brandão Cavalcanti: "A federação, como existia entre nós, e o individualismo, foram dois processos de desassociação que nos trouxe a constituição de 1891. A primeira ia nos desagregando politicamente, o segundo criou êste espírito de dissolução social que nos priva, até hoje, de qualquer sentimento coletivo, tão necessário à própria existência da nação. Impõe-se, por isto mesmo, uma tendência para a unidade..."

. . . . . .

"...E' preciso, como norma geral, estabelecer uma organização do Estado, mais técnica do que representativa, mas administrativa do que puramente política..." (16)

A Constituição de 1934 estava, portanto, ajustada ao espírito da época, e, tivesse o país melhor *"status"* político, não surgiria logo fadada a morrer de doença infantil. Além do mais, era uma constituição minuciosa, verdadeiramente orgânica e em que alguns de seus princípios, ao contrário da anterior, não se perdiam na vacuidade dos dispositivos. Sôbre êsse caráter minucioso observou o

---

(12) SILVIO ROMERO — *A Bancarrota do Regime Federativo do Brasil* — Porto, 1912 Tip. a vapor de A.J. de Souza Irmãos, pág. 18.

(13) JOAQUIM PIMENTA — *Sociologia Jurídica do Trabalho* — 2.º vol. — Edit. Max Limonan Litda., 1944 — Rio, pág. 7.

(14) Procurando uma solução para o problema dos municípios, estando os Estados sob intervenção, baixou o Govêrno Provisório o decreto n.º 20.348, de 29 de agôsto de 1931, instituindo Conselhos Consultivos nos Estados, Distrito Federal e Municípios. Os Conselhos Consultivos Municipais (art. 3.º) se constituiam de 3 ou mais membros, nomeados pelo Interventor, seriam criados nos Municípios que os comportassem, a critério do Interventor.

(15) PEDRO CALMOM — *Curso de Direito Público* — Livraria Editora Freitas Bastos, 1938 — Rio de Janeiro, pág. 342.

(16) TEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *À margem do ante-projeto constitucional* — Notas e apontamentos, 1933, Irmãos Pongetti — Rio de Janeiro, págs. 8-12.

advogado Lemos Brito: "Difere na forma e na essência da que foi mandada cumprir em 24 de fevereiro de 1891. Enquanto a que foi substituida contava apenas 5 Títulos, com 91 artigos no txto e mais 8 nas disposições transitórias, a nova conta 187 artigos, distribuidos com 8 títulos e mais 26 nas disposições transitórias." (17)

Em matéria de município, conquanto haja sobrevivido o mesmo espírito do diploma anterior em alguns dispositivos, a técnica que a inspirou se sujeitou à imperiosidade de se definirem normas gerais, como se verificou na constituição do Império, porque acreditaram, possìvelmente, os constituintes, que essa orientação teria efeito regenerador, visto que forçaria os Estados a uma limitação de sua competência na elaboração das leis orgânicas subsequentes. Vizava-se com isso "evitar que essa competência para organizar os municípios não se transforme em uma das armas políticas mais poderosas das oligarquias de tôda a ordem que dominaram a maioria das nossas unidades federativas". (18)

Surgiu, ai, paralelamente à definição da competência tributária, de caráter verdadeiramente renovador, uma inovação que se ajustou ao espírito interferente do próprio texto: "é facultada ao Estado a criação de órgão de assistência técnica à administração municipal e fiscalização das suas finanças."

Ora, o art. 13 consagrou a autonomia dos municípios "em tudo quanto respeite ao seu peculiar interêsse". Há um refôrço, para êsse artigo, no seu próprio item III, que se refere ao exercício, especialmente, daquela autonomia, na "organização dos serviços de sua competência". Nem o "peculiar interêsse" nem "os serviços de sua competência" se poderiam definir no texto, senão por dedução, compreendendo-se por tal aquelas funções que não se enquadrassem nas atribuições dos Estados e da União, isoladas ou cumulativamente, e que se enquadrassem dentro das pequenas disponibilidades favorecidas pelo impôsto de licenças; os impostos predial e territorial urbanos; o impôsto sôbre diversões públicas; o impôsto cedular sôbre a renda de imóveis rurais; as taxas sôbre serviços municipais, etc. O órgão, portanto, cuja criação foi facultada aos Estados, devia enquadrar-se no sistema dessa autonomia regulada, com autoridade de coordenação horizontal, isto é, órgão de assistência, orientação, contrôle de fatos, não de subordinação. Dêsse modo, conquanto liberal na concessão da autonomia, a constituição reconhecia, implicitamente, a incapacidade geral dos municípios para o pleno uso da autonomia que lhes outorgou. Daí o contrôle das finanças.

Promovendo a revisão do federalismo e ajustando-o ao espírito da época, a Constituição de 1934 contém no seu texto muito do que seria da competência dos Estados-membros. Dentro dessa técnica, dispôs sôbre a organização municipal com minúcia, assegurando aos municípios a sua autonomia histórica e, ao mesmo tempo, prevendo os meios de restringí-la. Talvez pretendesse, com isso diminuir a influência dos governos estaduais na organização municipal e, dêsse modo, resguardar os municípios dos males que tanto prejudicaram o curso do regime republicano. Mas, na realidade, apesar do sentido prático de seus dispositivos, todos os intentos, nêsse sentido, foram logrados. Não bastou o seu sentido interferente, o grande reforçamento que imprimiu ao executivo, para melhor aparelhá-lo à solução dos magnos problemas sociais que começavam a convulsionar o país. Surgiu numa época de crise e apesar das limitações, não resistiu à fatalidade. Era o advento, em tôdo o mundo, do ciclo das ditaduras. Nova pausa no curso histórico do federalismo brasileiro, mais por atrazo político do povo que pela fraqueza das instituições.

---

(17) LEMOS BRITO — *A Nova Constituição Brasileira* — Livraria Jacinto, edit. 1934 — Rio de Janeiro, pág. 76.

(18) TEMÍSTOCLES — *op. cit.* — págs. 39/141.

Decreto n.º 1 — de 15 de novembro de 1889 (Proclama provisoriamente e decreta como a forma de govêrno da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece normas pelas quais se devem reger os Estados Federais):

"Art. 1.º Fica proclamada provisòriamente e decretada como a fórma de govêrno da nação brasileira — a República Federativa.

"Art. 2.º As províncias do Brasil, reúnidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

"Art. 3.º Cada um dêsses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus govêrnos locais.

.....

"Art. 7.º Sendo a República Federativa Brasileira a fórma de govêrno proclamada, o Govêrno Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum govêrno local contrário à fórma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da nação, livremente expressado pelo sufrágio popular.

.....

"Art. 10. O território do Município Neutro fica provisòriamente sob a administração imediata do Govêrno Provisório da República e a cidade do Rio de Janeiro constituida, também, provisòriamente, séde do poder federal.

.....

* * *

Constituição Provisória da República (Decreto número 510, de 22 de junho de 1890):

.....

TÍTULO III

DO MUNICÍPIO

.....

"Art. 67. Os Estados organizar-se-ão por leis suas, sob o regimen municipal com estas bases:

1.º autonomia do município, em tudo quanto respeita ao seu peculiar interêsse;

2.º electividade da administração local.

Parágrafo único. Uma lei do Congresso organizará o município do Distrito Federal.

Art. 68. Nas eleições municipais serão eleitores e elegíveis os estrangeiros residentes, segundo as condições que a lei de cada Estado prescrever."

* * *

Constituição de 24 de fevereiro de 1891:

.....

TÍTULO III

DO MUNICÍPIO

"Art. 68. Os estados organizar-se-ão de fórma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interêsse."

* * *

Constituição de 16 de julho de 1934:

TÍTULO I

DA ORGANIZAÇÃO FEDERAL

CAPÍTULO I

Disposições preliminares

.....

"Art. 7.º Compete privativamente aos Estados.

.....

c) temporariedade das funções eletivas, limitada aos mesmos prazos dos cargos federais correspondentes, e proíbida a reeleição de Governadores e Prefeitos para o período imediato;

d) autonomia dos municípios;

"Art. 8.º Também compete privativamente aos Estados:

.....

II — cobrar taxas de serviços estaduais.

.....

§ 2.º O imposto de indústrias e profissões será lançado pelo Estado e arrecadado por êste e pelo município em partes iguais.

.....

"Art. 10. Compete concorrentemente à União e aos Estados:

.....

VII — crear outros impostos, além dos que lhes são atribuídos privativamente.

Parágrafo único. A arrecadação dos impostos a que se refere o n.º VII será feita pelos Estados, que entregarão, dentro do primeiro trimestre do exercício seguinte, trinta por cento à União, e vinte por cento aos municípios de onde tenham provindo. Se o Estado faltar ao pagamento das quotas devidas à União ou aos municípios, o lançamento e a arrecadação passarão a ser feitos pelo Govêrno Federal, que atribuirá, nesse caso, trinta por cento ao Estado e vinte por cento aos municípios.

.....

Art. 13. Os municípios serão organizados de fórma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interêsse, e especialmente:

I — a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Càmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II — a decretação dos seus impostos e taxas, e a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III — a organização dos serviços de sua competência.

§ 1.º O Prefeito poderá ser de nomeação do govêrno do Estado no município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

§ 2.º Além daqueles de que participam, *ex-vi* dos artigos 8.º, § 2.º, e 10.º parágrafo único, e dos que lhe forem transferidos pelo Estado, pertencem aos municípios:

I — o imposto de licença;

II — os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a fórma de décima ou de cédula de renda;

III — o imposto sobre diversões públicas;

IV — o imposto cedular sôbre a renda de imóveis rurais;

V — as taxas sôbre serviços municipais.

§ 3.º É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à administração e fiscalização das suas finanças.

§ 4.º Também lhe é permitido intervir nos municípios afim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelo Estado, ou falta de pagamento de sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, às normas do art. 12.

.....

"Art. 16. Além do Acre, constituirão territórios nacionais outros que venham a pertencer à União, por qualquer título legítimo.

§ 1.º Logo que tiver 300.000 habitantes e recursos suficientes para a manutenção dos serviços públicos, o Território poderá ser, por lei especial, erigido em Estado.

§ 2.º A lei assegurará a autonomia dos Municípios em que se dividir o território.

§ 3.º O Território do Acre será organizado sob o regimen de prefeituras autônomas, mantida, porém, a unidade administrativa territorial, por intermedio de um delegado da União, sendo prévia e equitativamente distribuídas as verbas destinadas ás administrações locais e geral.

Art. 17. É vedado á União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I — crear distinções entre brasileiros natos ou preferências em favor de uns contra outros Estados;

II — estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos;

III — ter relação de aliança ou dependência com qualquer culto ou igreja, sem prejuízo da colaboração recíproca em prol do interêsse coletivo;

IV — alienar ou adquirir imóveis, ou conceder privilégio, sem lei especial que o autorize;

V — recusar fé aos documentos públicos;

VI — negar a cooperação dos respectivos funcionários, no interêsse dos serviços correlativos;

VII — cobrar quaisquer tributos sem lei especial que os outorize, ou fazel-os incidir sôbre efeitos já produzidos por atos jurídicos perfeitos;

VIII — tributar os combustíveis produzidos no país para motôres de explosão;

IX — cobrar, sob qualquer denominação, impostos interestaduais, intermunicipais, de viação ou de transporte, ou quaisquer tributos que, no território nacional, gravem ou perturbem a livre circulação de bens ou pessoas e dos veículos que os transportarem;

X — tributar bens, rendas e serviços uns dos outros, estendendo-se a mesma proibição ás concessões de serviços públicos, quanto aos próprios serviços concedidos e ao respectivo aparelhamento instalado e utilizado exclusivamente para o objeto da concessão.

Parágrafo único. A proibição constante do n.º X não impede a cobrança de taxas remuneratorias devidas pelos concessionários de serviços públicos.

.....

Art. 19. É defeso aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I — adoptar para funções públicas identicas, denominação diferente da estabelecida nesta Constituição;

II — rejeitar a moeda legal em circulação;

III — denegar a extradição de criminosos, reclamada, de acôrdo com as leis da União, pelas justiças de outros Estados, do Distrito Federal ou dos Territórios;

IV — estabelecer diferença tributaria, em razão da procedência, entre bens de qualquer natureza;

V — contrair emprestimo externo sem prévia autorização do Senado Federal.

.....

TÍTULO IV

DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL

"Art. 138. Incumbe á União, aos Estados e aos Municípios, nos têrmos das leis respectivas:

a) assegurar amparo aos desvalidos, creando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar;

b) estimular a educação eugênica;

c) amparar a maternidade e a infância;

d) socorrer as famílias de prole numerosa;

e) proteger a juventude contra tôda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual;

f) adoptar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis;

g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais.

.....

"A 141. É obrigatório, em todo o território nacional, o amparo á maternidade e á infância, para o que a União, os Estados e os Municípios destinarão um por cento das respectivas rendas tributarias.

"Art. 142. A União, os Estados e os Municípios não poderão dar garantia de juros a emprêsas concessionárias de serviços públicos.

.....

TÍTULO V

DA FAMÍLIA, DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA

.....

CAPÍTULO II

Da Educação e da Cultura

.....

"Art. 148. Cabe á União aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interêsse histórico e o patrimônio artístico do país, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.

.....

"Art. 156. A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

"Art. 157. A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

"§ 1.º As sobras das dotações orçamentarias, acrescidas da doações, percentagens sôbre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, êsses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

§ 2.º Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentaria e medica, e para vilegiaturas.

.....

TÍTULO VIII

Disposições gerais

Art. 177. A defesa contra os efeitos das sêcas nos Estados do norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que despenderá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributaria sem aplicação especial.

.....

"§ 3.º Os Estados e Municípios compreendidos na área assolada pelas sêcas, empregarão quatro por cento da sua receita tributaria, sem aplicação especial, na assistência econômica á população respectiva.

§ 4.º Decorridos dez anos, será por lei ordinária revista a percentagem acima estipulada".

HISTÓRIA ADMINISTRATIVA

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

LUÍS CARLOS JÚNIOR

1.ª PARTE

Panorama Geral anterior a 1930

Apêndice à 1.ª parte

RELAÇÃO de todos os Chefes de Estado do Brasil até 3 de Novembro de 1930:

D. João VI — Rei — 16 de Dezembro de 1815 a 26 de Abril de 1821 (1);

D. Pedro — Príncipe Regente — 26 de Abril de 1821 a 7 de Setembro de 1822; 1.º Imperador — 7 de Setembro de 1822 a 7 de Abril de 1831;

Marquês de Caravelas (2), General Francisco de Lima e Silva e Senador Vergueiro (3) — 1.ª Regência Provisória — 7 de Abril a 17 de Junho de 1831;

General Francisco de Lima e Silva, Marquês de Monte Alegre (4) e João Bráulio Moniz — 2.ª Regência Trina Permanente — 17 de Junho de 1831 a 7 de Abril de 1835;

Padre Diogo Antônio Feijó — Regente do Império — 7 de Abril de 1835 a 19 de Setembro de 1837;

Senador Pedro de Araújo Lima (5) — Regente interino (6) — 19 de Setembro de 1837 a 22 de Abril de 1838 — Regente do Império (eleito) — 22 de Abril de 1838 a 23 de Julho de 1840;

D. Pedro II — 2.º Imperador — 23 de Julho de 1840 a 25 de Maio de 1871; 30 de Março de 1872 a 26 de Março de 1876; 25 de Setembro de 1877 a 30 de Junho de 1887; 21 de Agôsto de 1888 a 15 de Novembro de 1889 (7);

Princêsa D. Isabel, Condessa d'Eu — Regente do Império — 25 de Maio de 1871 a 30 de Março de 1872; 26 de Março de 1876 a 25 de Setembro de 1877; 30 de Junho de 1887 a 21 de Agôsto de 1888;

Marechal Manuel Deodoro da Fonseca — Chefe do Govêrno Provisório — 15 de Novembro de 1889 a 24 de Fevereiro de 1891 — 1.º Presidente da República — 25 de Fevereiro a 23 de Novembro de 1891 (8);

Marechal Floriano Peixoto — 2.º Presidente da República (9) — 23 de Novembro de 1891 a 15 de Novembro de 1894;

Dr. Prudente José de Morais Barros — 3.º Presidente da República — 15 de Novembro de 1894 a 10 de Novembro de 1896; 4 de Março de 1897 a 15 de Novembro de 1898 (10);

Dr. Manuel Ferraz de Campos Sales — 4.º Presidente da República — 15 de Novembro de 1898

---

(1) Sendo o Brasil elevado a Reino em 16 de Dezembro de 1815, parece-me que D. João VI, criador e instituidor do serviço público em nossa Terra, foi o primeiro Chefe de Estado que possuimos, depois de perdermos a antiga condição de Colônia.

(2) José Joaquim Carneiro de Campos.

(3) Nicolau Pereira de Campos Vergueiro.

(4) José da Costa Carvalho.

(5) Posteriormente, Marquês de Olinda.

(6) Na qualidade de Ministro do Império.

(7) Os períodos correspondentes às interrupções entre às datas assinaladas correspondem às viagens empreendidas pelo Imperador à Europa e aos EE.UU. da América.

(8) Nesta última data o Marechal Deodoro renunciou, por imposição da esquadra sublevada.

(9) Assumiu o Govêrno na qualidade de Vice-Presidente da República.

(10) No período compreendido entre 10-11-1896 e 4-3-1897, exerceu o Govêrno, por enfermidade do Presidente Prudente de Morais, o Vice-Presidente Dr. Manuel Vitorino Pereira.

a 19 de Outubro de 1900; 8 de Novembro de 1900 a 15 de Novembro de 1902 (11);

Conselheiro Francisco de Paula Rodrigues Alves — 5.º Presidente da República — 15 de Novembro de 1902 a 15 de Novembro de 1906;

Conselheiro Afonso Augusto Moreira Pena — 6.º Presidente da República — 15 de Novembro de 1906 a 14 de Junho de 1909;

Dr. Nilo Peçanha — 7.º Presidente da República — 14 de Junho de 1909 a 15 de Novembro de 1910 (12);

Marechal Hermes Rodrigues da Fonseca — 8.º Presidente da República — 15 de Novembro de 1910 a 15 de Novembro de 1914;

Dr. Wenceslau Braz Pereira Gomes — 9.º Presidente da República — 15 de Novembro de 1914 a 15 de Novembro de 1918;

Dr. Delfim Moreira da Costa Ribeiro — 10.º Presidente da República — 15 de Novembro de 1918 a 28 de Julho de 1919 (13);

Dr. Epitácio da Silva Pessoa — 11.º Presidente da República — 28 de Julho de 1919 a 15 de Novembro de 1922;

Dr. Artur da Silva Bernardes — 12.º Presidente da República — 15 de Novembro de 1922 a 15 de Novembro de 1926;

Dr. Washington Luís Pereira de Sousa — 13.º Presidente da República — 15 de Novembro de 1926 a 24 de Outubro de 1930;

General de Divisão Augusto Tasso Fragoso, General de Divisão João de Deus Menna Barreto e *Vice-Almirante José Isaias de Noronha* — Membros da Junta Pacificadora Provisória — 24 de Outubro a 3 de Novembro de 1930 (14).

De direito, contou o Brasil, de 16 de Dezembro de 1815 a 3 de Novembro de 1930, com 19 Chefes de Estado incluindo-se entre êstes os 3 membros da Junta Pacificadora Provisória de 24 de Outubro de 1930. Adicionando-se a êste número o dos Regentes, que fôram 8, teremos, com isso, *de fato*, a cifra de 27, que corresponde com exatidão a quantos exerceram entre nós o supremo mando nêsse período de 115 anos.

Dos 19 Chefes de Estado acima referidos 2 eram portuguêses de nascimento: D. João VI e D. Pedro I; 2 eram cariocas: D. Pedro II e o Almirante Isaias de Noronha; 2 eram alagoanos: Deodoro e Floriano; 4 fôram paulistas: Prudente de Morais, Campos Sales, Rodrigues Alves e Washington Luís (15); 4 fôram mineiros: Afonso Pena, Wenceslau Braz, Delfim Moreira e Artur Bernardes; 1 era fluminense: Nilo Peçanha; 2 eram gaúchos: Marechal Hermes e General Menna Barreto; 1 era paraibano: Epitácio Pessoa; e 1 era maranhense Gal. Tasso Fragoso.

Dos 19 Chefes de Estado acima enumerados, excetuadas as testas coroadas, que participavam das duas categorias, 6 fôram militares e 10 fôram civís.

De todos, estão ainda vivos, à data em que são escritas estas Notas, os Srs. Wenceslau Braz, Artur Bernardes, Washington Luís e Isaias de Noronha, *ad majorem Dei gloriam*.

---

(11) No período de 19 de Outubro a 8 de Novembro de 1900 assumiu a Presidência o Vice-Presidente Dr. Francisco de Assis Rosa e Silva, enquanto o Presidente Campos Sales foi a Buenos Aires.

(12) O Dr. Nilo Peçanha era Vice-Presidente e assumiu o Govêrno em virtude do falecimento do Presidente Afonso Pena.

(13) O Dr. Delfim Moreira fôra eleito Vice-Presidente, mas, em virtude de grave enfermidade que acometeu o Presidente eleito, Conselheiro Rodrigues Alves, tomou, por êste, posse do Govêrno, nêle se mantendo, após o falecimento do eminente brasileiro, até a posse do novo Presidente escolhido para terminar o quadriênio.

(14) Assumiram o Govêrno para pacificar o país sublevado, entregando-o, a 3 de Novembro de 1930, ao Chefe Civil da Revolução, Dr. Getúlio Dorneles Vargas.

(15) O Dr. Washington Luís nasceu, na realidade, na cidade de Macaé, no Estado do Rio de Janeiro, mas, havendo feito tôda a sua carreira pública em São Paulo, foi e é considerado como político bandeirante.

MENSAGEM PRESIDENCIAL

Apresentada ao Congresso Nacional pelo General Eurico Gaspar Dutra, por ocasião da abertura da sessão Legislativa de 1947

Transcrevemos, a seguir, a MENSAGEM PRESIDENCIAL na sua parte inicial e o capítulo das Atividades Governamentais — Providências necessárias, *no que diz respeito à* Administração Geral.

"SENHORES MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL:

Em cumprimento a preceito constitucional, tenho a honra de remeter-vos esta mensagem, na qual dou conta da situação do País e solicito as providências julgadas necessárias.

Quero, inicialmente, congratular-me convosco pela reabertura dos vossos trabalho, após a livre escolha dos representantes do povo que completarão a Câmara dos Deputados e o Senado, tornando assim definitiva a composição do Poder Legislativo.

Desejo, igualmente, regozijar-me com a Nação pelo esfôrço feito e pela obra realizada na marcha para a plenitude constitucional: encontram-se em perfeito funcionamento os poderes institucionais da União, e já eleitos ou investidos nas suas atribuições os correspondentes órgãos estaduais.

O povo brasileiro confiantemente acompanha os trabalhos complementares, que darão a cada uma das unidades federativas a sua Constituição própria, dentro das normas traçadas pela da União, e ressuscitarão a vida municipal, em bases autônomas, e já agora com mais amplo suporte financeiro, possibilitando, assim, o desenvolvimento e a realidade do govêrno local.

A jornada está em meio, mas é certo que, em pequeno lapso de tempo, estará em execução tôda a sistemática constitucional, em que a Assembléia Constituinte de 1946 traduziu os anelos do povo brasileiro.

Sinto-me, portanto, aliviado dos encargos excepcionais e provisórios que a conjuntura política atirou aos ombros do Presidente da República, escolhido no pleito de 2 de dezembro de 1945, atribuindo-lhe, como lhe atribuiu, preocupações e providências, algumas já agora dos Governadores estaduais, e que nunca, na vida pública brasileira, foram, dentro de um regime constitucional, da responsabilidade de um mandatário do povo com funções executivas.

Quando assumi, perante meus concidadãos, o compromisso de empenhar-me na reconstitucionalização do Brasil, a que vim presidir, não subestimei resistências, estorvos e obstáculos, mas acreditei nas virtudes de nossa gente, no acêrto do caminho escolhido e no vigor da tradição de legalidade que procurávamos retomar.

Por isso é que posso, neste ensejo, manifestar aos soberanos representantes da Nação o aprêço — que é também do povo brasileiro —, pelos serviços prestados na elaboração da Constituição, exprimindo a certeza de que o País contará com a assistência da vossa sabedoria para as tarefas que desafiam o patriotismo de todos nós.

SITUAÇÃO INTERNA

Assumi a Presidência da República em circunstâncias que são do conhecimento geral. Em 29 de outubro, ficara assegurado, com o apoio unânime do Povo e das Fôrças Armadas, o caminho da reestruturação constitucional, sem hesitações nem contramarchas. Foi a manifestação mais democrática de que há notícia na história das nossas instituições políticas.

Dentro da lei de fato vigente, foi chamado à Suprema Magistratura do País o juiz eminente que presidia, na ocasião, o Supremo Tribunal Federal.

As eleições de 2 de dezembro, realizadas pela Judicatura, fizeram-me Presidente legítimo do Brasil em momento excepcional, que me impôs — soldado de carreira e alheio a qualquer disciplina que não a da honra e do patriotismo — uma atitude de afastamento das contendas partidárias, buscando a união dos meus concidadãos. E' que os superiores interêsses da Pátria me ordenavam governar com os partidos democráticos, considerando-me o Presidente de todos os brasileiros. Assim o deliberei; assim o tenho feito.

O Govêrno me foi transmitido em período dos mais difíceis da vida nacional, vivamente conturbada não só pelo desequilíbrio econômico-financeiro, mas também pelas paixões políticas, intranqüilidade e desconfiança gerais, — tudo agravado por uma situação internacional agitada e incerta. Tornava-se preciso empregar tôda a fôrça, prestígio e autoridade do Executivo para o mais rápido e completo restabelecimento da ordem jurídica no País, recomposição das instituições e sua volta à normalidade constitucional. Urgia vencer a etapa política, para consagrar tôda a atividade aos reclamos da administração pública.

Reconheço que, ao inteirar-me da realidade dos grandes e dos pequenos problemas — todos a assoberbar a ação do Chefe do Estado —, dificilmente poderia evadir-me ao sentimento de grave responsabilidade de que estava e ainda me encontro possuído e de que certamente compartilharão quantos bem avaliam a pesada herança que nos tocou, e quantos sintam a magnitude das questões de nossa época e dos seus reflexos no Brasil.

Das condições em que transcorria a vida política e administrativa do País — que não teve em funcionamento os órgãos previstos no regime anterior — resultou, a pouco e pouco, uma centralização tão intensa e congestionante, que a atividade do Estado amorteceu na periferia e mesmo em pontos-chave, para condensar-se superlativamente na sede do govêrno.

Sem o funcionamento das Câmaras Municipais, das Assembléias Legislativas e do Congresso Nacional, sem as suas comissões e órgãos técnicos, — ficou a administração privada de admirável escola, onde repontam as vocações para o trato dos negócios públicos e em cujos quadros se formam os que nasceram sob o signo do serviço da coletividade.

Ainda desfalcado de elementos valiosos por fôrça de antagonismos estéreis, via-se o País na contingência de enfrentar situação para a qual dificilmente encontraríamos paralelo em nossa história. Tudo indicava que as dificuldades econômicas e financeiras, que se avolumavam, iam atingir seu ponto culminante no momento exato do retôrno à vida constitucional. Era previsto que se agravaria a crise do abastecimento, principalmente nos centros de grande população. A inflação do crédito criara ambiente de desconfiança e de intranqüilidade no meio bancário, receoso de novo "encilhamento". A temor da repetição dêsse fenômeno determinou natural retração do capital; êste, desinteressando-se de inversões econômicas produtivas, passou a procurar preferentemente aplicação imobiliária, cômoda e segura. Essa fuga dos capitais para o emprêgo em imóveis concorreu — a par da escassez de materiais e mão-de-obra — para a formação de um mercado especulativo, de que resultou o encarecimento exagerado da habitação.

As necessidades cada vez mais amplas do consumo interno e a maior procura de produtos nossos por parte do exterior, não foram seguidas do correspondente aumento da produção. Esta, por sua vez, viu-se sem a capacidade necessária para suportar os aumentos de salários — exigidos pela alta das utilidade —, sem a conseqüente elevação dos preços dos produtos, o que colocou num círculo vicioso a economia de preços e salários.

A não renovação do material determinou o decréscimo da eficiência dos transportes, e, com êle, o aumento do seu custo.

. . A escassez de mercadorias importadas e de produção interna, e paralelamente o aumento dos meios de pagamento, geravam desequilíbrio que, agravado pela precariedade dos transportes, abalava os alicerces do nosso organismo econômico. A inflação estimulava inquietantemente a alta dos preços, não tendo as providências adotadas conseguido paralisar os fenômenos que se haviam desencadeado, uma vez que a solução definitiva reside no ataque às suas causas e no incremento da produção. Com o surto inflacionista — era inevitável — sobreveio o cortejo clássico dos seus malefícios: especulação, alto custo da vida, insatisfação, in-

tranqüilidade. Também a "bandeira inversa", que atraía para o litoral homens e recursos do interior, acentuava as nossas dificuldades, para as quais concorria ainda a ação canalizadora das instituições de seguro e previdência social, a drenar recursos da periferia para o centro.

As conseqüências da guerra, que determinara a eclosão de alguns dêsses males e os agravara a todos, ainda se faziam sentir com acuidade. Beligerantes, ela nos havia atingido diretamente, pelas despesas a que nos obrigou e pelo ataque às nossas rotas marítimas, costeiras e internacionais, e indiretamente, pelas restrições, que ainda persistem, ao nosso abastecimento em combustíveis, gêneros de alimentação e equipamento industrial e de transportes. Encerradas as hostilidades, patentearam-se os efeitos dos deslocamentos da mão-de-obra e da acentuação da atividade econômica no sentido da produção de materiais estratégicos, necessários nações aliadas e à vitória comum, com sacrifício, porém, de produções mais vinculados às exigências do consumo interno. Por outro lado, os preços mais altos oferecidos pelo mercado internacional constituíam permanente estímulo à remessa para o exterior de mercadorias de que necessitávamos, e agiam, dentro do País, como fator de elevação dos preços daquelas utilidades.

A crise econômica se acompanhava da crise moral: sonegação de utilidades para efeitos especulativos; delírio de lucros fáceis no mundo dos negócios; e, conseqüentemente, senso exclusivo de gôzo, traduzido no afrouxamento do padrão de moralidade, no seio de determinados agrupamentos sociais. O quadro correspondia, assim, à fisionomia típica de uma época de inflação. São fenômenos sociais, que acompanham as crises, e não se ajustam à responsabilidade exclusiva dos indivíduos.

A par disso, manifestavam-se greves generalizadas, muitas delas de natureza política, o que gerava a paralização, às vêzes longa, de serviços públicos, vias de comunicação, portos, minas, e outras atividades fundamentais.

Diligentes inimigos das instituições não perdiam oportunidade de ressaltar as dificuldades, concorrendo para exagerá-las.

Nessa situação de sacrifício, repontava o velho vêzo de tudo esperar do Govêrno e também de considerar o Tesouro Nacional endossante nato de iniciativas fracassadas, para dêle exigir o possível e o impossível, como nesta última fase da vida nacional, dado o desejo imoderado e sem limite de arrancar créditos e mais créditos, sem olhar fontes de receita. Fizeram-se justas concessões, mas nem tudo o que é justo é suscetível de concessão: não pode haver obra social duradoura sem alicerce econômico que a suporte.

Essa a realidade que deve ser encarada de frente. Se movimentos de impaciência e ação descoroçoadora não ajudam a resolver problemas, bom-senso e a coragem da Nação já a fizeram ultrapassar com felicidade o marco difícil da sua recomposição política. No restabelecimento da normalidade econômica, não lhe faltarão aquelas mesmas virtudes. Com devoção ao trablaho e ânimo construtor, transporemos essa segunda fase das tarefas que nos defrontam, trazendo, como as gerações anteriores e as que nos sucederem, a nossa contribuição à grandeza nacional.

DOZE MESES, A SERVIÇO DA RECONSTITUCIONALIZAÇÃO

Empossado em 31 de janeiro de 1946, a primeira fase do período presidencial foi dedicada especialmente à reposição do País na ordem legal.

Encontrando o cargo de primeiro Magistrado com as funções dilatadas pela responsabilidade com a governação de todos os Estados e Territórios, e, conseqüentemente, de todos os Municípios, — não poderia subtrair-me, constitucionalmente, embora transitòriamente, a êsse constante, indeclinável e imenso encargo.

Tive, assim, de partilhar meus cuidados, diretamente e por intermédio de delegados, entre a União e as unidades federativas. Acompanhar os trabalhos da Assembléia Constituinte, velar pela sua soberania, facultar-lhe os meios de realizar a sua missão, prestigiá-la enfim, — tudo me reclamou, mais como brasileiro do que como Chefe do Poder Executivo, uma atenção permanente no sentido de que a tarefa técnica não fôsse embaraçada por fatôres externos, mas se consumasse soberamente dentro do recinto das suas deliberações, e não nas agitações de rua, algumas vêzes de fundo internacionalmente perturbador.

Dessa forma, procurou o Govêrno dar à Assembléia Constituinte o mais firme apoio, tanto na material quanto na ordem moral. De como consegui realizar êste superior intento, diz-me a consciência que nenhum funcionamento de corpo cons-

tituinte se verificou neste País com melhores e mais puras garantias, e num ambiente de mais confiante segurança.

Duas datas marcam o período transcorrido: 18 de setembro e, mais recentemente, 19 de janeiro. A Constituição de setembro foi a primeira votada no Brasil sem a mais leve intervenção do Poder Executivo, isto é, sem a apresentação de projeto constitucional, sem a decretação prévia de regimento e sem a presença sequer de Ministros de Estado no recinto das deliberações, com direito a voto, ou sem êle. Em função dela, não atuou o Govêrno nem direta, nem indiretamente. Trata-se, portanto, de um diploma emanado genuìnamente da soberania popular e cujos dispositivos devem ser rigorosa e exemplarmente observados.

A outra data relevante é a das recentes eleições para governadores, senadores, deputados federais e estaduais e vereadores da Capital Federal. Nelas, o Presidente da República não teve candidatos; não permitiu abusos, freqüentes no passado, na base dos favores governamentais, tendo timbrado em prestigiar a Justiça — responsável pelo processo eleitoral, do alistamento à expedição dos diplomas —, objetivando a pureza do voto e a liberdade do eleitorado.

A despeito de prognósticos em contrário, 19 de janeiro foi uma etapa do aperfeiçoamento político da nossa gente. As próprias lacunas e decepções havidas são as da nossa insuficiente formação. Mais rigorosas leis eleitorais e mais intensa educação cívica certamente farão sentir no futuro os seus efeitos.

Êsse pleito mereceu os mais desvelados cuidados. Foi assim que, além das indispensáveis medidas legislativas, com relação ao alistamento, ao registro dos partidos políticos, à extinção do antigo Departamento Nacional de Informações, e outras providências assecuratórias da livre manifestação do pensamento, — promoveu o Govêrno a substituição de autoridades que, por suas atitudes ou filiações partidárias, pudessem não oferecer, aos olhos de todos, a segurança de um pleito isento de senões. E, como conseqüência, a Nação pode hoje reconhecer nesse prélio o de resultados mais representativos da vontade popular, entre quantos já se processaram em nossa vida política.

LIÇÃO DA EXPERIÊNCIA

Manterá o Govêrno o mesmo interêsse pela efetividade e regularidade da manifestação da vontade popular nas futuras eleições municipais, pois, no seu entender, elas concluem a execução do primeiro mandato recebido dos brasileiros. Repartindo as responsabilidade com os Governadores eleitos, é justo esperar que êstes, sob a fiscalização da Justiça Eleitoral, procurarão assegurar o mesmo ambiente de liberdade, e empregar ativamente a sua fôrça moral para que nenhuma coação se exerça sôbre o eleitorado, nem haja a utilização de dinheiros públicos ou favores, como elemento de corrupção, ou para sustentar organizações partidárias, as quais, em definitivo, devem aprender a viver a expensas próprias.

Embora possa ter esta Mensagem divulgação fora do âmbito doméstico das coisas brasileiras, — não me dispenso de ser inteiramente sincero, salientando que é preciso urgentemente melhorar o processo das eleições e o funcionamento das organizações partidárias, sobretudo para expungir da ação do dinheiro a seleção eleitoral. Tornaram-se recomendáveis a limitação do total dos dispêndios e a verificação da origem dos recursos financeiros aplicados pelos partidos e pelos candidatos.

E' mister acabar com o monopólio do uso das legendas partidárias, e realizar a escolha dos candidatos através de eleição prévia entre os seus correligionários.

E' forçoso coarctar a proliferação e multiplicidade de partidos, e a conseqüente perda de substância eleitoral, obrigando a composição, anteriores ou posteriores às eleições, em que o interêsse público não se constitui no elemento dominante.

Ao Poder Legislativo não escaparam essas e muitas outras lições do pleito de 19 de janeiro, sendo de esperar suas providências, na certeza, porém, de que a democracia não depende sòmente da lei escrita, mas ainda dos costumes e da conduta dos que participam da vida pública, o que não pode ser aperfeiçoado por simples designio do Estado.

Finalmente, constituiu fato normal, em regime como o nosso, federal e democrático, a ocorrência de governos de procedência partidária diversa, na União, nos Estados e nos Municípios. E' evidente que um governante, ao investir-se na função pública para a qual foi eleito, adquire, para com

todos aquêles sôbre os quais êxerce a sua autoridade legal, obrigações que são a conseqüência lógica do respeito que igualmente todos lhe devem tributar. A esfera de ação própria a cada um está delimitada na Constituição, quanto à área administrativa e à competência, não devendo a colaboração entre todos, no interêsse público, sofrer restrições oriundas do espírito de facção.

De minha parte, o interêsse de nenhum Estado, região econômica ou grupo social, deixará de ter a atenta consideração que merecer, pela circunstância de seu governante ou representante ocasional filiar-se a êste ou àquele dos partidos democráticos e nacionais, ou não se filiar a nenhum. O exercício do govêrno importa uma constante advertência de equilíbrio e um permanente conselho de sobriedade. E o ensejo que os brasileiros quiseram conceder a concidadãos de matizes partidários diversos, ao invés de ser um motivo de ansiedade, pode mesmo constituir um benefício para o País, que assim experimenta os homens e os partidos, simultâneamente no exercício das funções de govêrno e de fiscalização, adquirindo, com vistas às eleições seguintes, elementos para lhes estimar as possibilidade reais de trabalho construtivo.

ASPECTOS DA ADMINISTRAÇÃO

Os governos dos Estados vêm sofrendo as conseqüências inevitáveis de um período de transição política. Concluída esta com a instalação das administrações municipais, terá chegado o inadiável momento da ampla aceitação das responsabilidades que lhes são próprias. Com a perspectiva oferecida pelos mandatos de prazo certo, em que estão sendo investidos, torna-se plenamente possível a realização de providências em benefício das respectivas populações.

A cooperação que a todos asseguro, da parte do Govêrno Federal, deve assumir caráter generalizado e recíproco, de sorte que, pelos esforços comuns, possa o País transpor o atual momento de dificuldades, proporcionando-se ao povo tranqüilidade e bem-estar. Êste objetivo só se realizará, porém, pelo fortalecimento da nossa economia, que, por sua vez, estará em função da capacidade de todos os brasileiros e de sua dedicação ao trabalho.

Com os Municípios, os Estados e a União em firmes bases políticas, estará alcançada a primeira condição para que êsse trabalho se desenvolva normalmente. Refiro-me à segurança da ordem legal, que constitui o ambiente propício ao surgimento e expansão das iniciativas, pois garante a todos os cidadãos, com um tratamento igual perante a lei, a firmeza dos seus direitos. Dela também se beneficiam os governamentes, que têm esclarecidas as suas relações recíprocas e com os governados —, as quais se podem estabelecer na base do sentimento de mútua confiança .Para isso não concorre, por certo, sugerir aos últimos que os primeiros pretendem conduzir-se de maneira diversa dos mandamentos legais, nem, correspondentemente, inculcar, no espírito dos que têm a responsabilidade de govêrno, a convicção de que precisam dedicar o melhor do seu tempo e dos seus esforços à defesa da própria autoridade, contra os assaltos da desordem e da maledicência obstinada. O espírito de legalidade — fazendo-se sentir no respeito à autoridade e também no que esta deve às normas e garantias consagradas na Constituição — permitirá a libertação de energias, que se encaminharão para o trato e resolução das questões realmente substanciais para a boa ordenação da nossa vida.

De fato, a ordem e a estabilidade são os pressupostos necessários à remoção dos óbices que impedem ou retardam o nosso desenvolvimento. Para atacá-los, empenhou-se o Govêrno, no ano que findou, na dominação do processo inflacionista, sendo, no entanto, ainda muito forte a pressão exercida por conhecidos fatôres que lhe deram origem. Estamos a braços, como os demais países, com um aumento excessivo do meio circulante, a que se houve de recorrer para enfrentar as despesas extraordinárias — entre outras causas internas —, com a efetiva participação no conflito mundial. Emitiu-se não só para atender a êsses encargos, para adquirir cambiais provenientes das exportações, mas, ainda, para cobrir deficits consecutivos. Essas causas da emissão de palel-moeda não são suscetíveis de imediata e completa paralização. Assim, o saldo deixado pelo comércio exterior, em 1946, elevou-se a mais de 5 bilhões de cruzeiros, sendo, por outro lado, o deficit do exercício de mais de 2 bilhões e 600 milhões de cruzeiros. Em conseqüência, foram emitidos, durante o ano, 2 bilhões e 959 milhões de cruzeiros, sendo responsável pela maior parcela o desequilíbrio orçamentário, apesar das providências para a compressão das despesas, tomadas no correr do exercício, e do

fortalecimento da receita, cuja arrecadação excedeu a estimativa.

A execução do orçamento de 1946 se iniciara sob o efeito de despesa que nêle não se inscrevera, determinada pelo reajustamento, intercorrentemente feito, dos vencimentos, salários e pensões dos servidores civis e militares, calculada inicialmente em mais de dois bilhões de cruzeiros. O orçamento sancionado para 1947 estava equilibrado, apresentando mesmo um ligeiro superavit. Com as alterações feitas posteriormente, na verba de Obras e Equipamentos, passou êle a ser deficitário, situação essa que, normalmente, tenderá a agravar-se em face das despesas de caráter imprevisível que sempre ocorrem. As dotações destinadas àquela despesa, e constantes da proposta apresentada, correspondiam às possibilidades da receita. O Congresso, no entanto, deliberou aumentar de mais de duas vêzes e meia o seu total, o que levou o Govêrno a proceder a uma revisão nos seus planos de trabalho.

Por outro lado, as indispensáveis reformas da legislação tributária, destinadas também à restauração do equilíbrio da lei de meios, só poderão surtir efeito no exercício de 1948. A proposta orçamentária para 1947 — em que se podiam notar falhas decorrentes da sua elaboração anterior à aprovação da Constituição — foi estabelecida com a consciência da dificuldade de comprimir a verba de pessoal. A ampliação desta, no quadro do orçamento federal, bem como no de emprêsas industriais da União, ameaça transformar a administração pública em mera coletora dos salários dos que a servem, com prejuízo de obras e serviços de interêsse geral. Foi a outras verbas que o Govêrno recorreu para a realização de economias imperativas, propósito que não perderá de vista na execução do orçamento. Não renunciou, no entanto, ao estabelecimento de melhor equilíbrio entre as verbas consignadas na lei ânua. Êsse objetivo terá de ser alcançada em etapas sucessivas, e à medida que se atenuem as dificuldades gerais. Por outro lado, a compressão das despesas terá de obedecer a critério pelo qual tenham preferência, para a sua realização, as que visem a fins reprodutivos.

Realizado o equilíbrio orçamentário, por meio de uma constante política de compressão de gastos, do prudente recurso às fontes de renda e do incremento da arrecadação, reduzidos os malefícios do surto inflacionista, e praticada uma orientação econômica que acorde as energias vivas do País, — não será otimismo esperar dias mais prósperos e mais tranqüilos.

* * *

Não menos importante que o problema econômico-financeiro é o da educação, a que, em minhas manifestações de candidato, reconheci aquêle primacial relêvo que o torna em preocupação constante do meu govêrno.

Cinqüenta e cinco por cento da população de maiores de 18 anos carecem dos benefícios da alfabetização. Dois milhões e trezentas mil crianças, em idade escolar, não dispõem de matrículas, enquanto as escolas existentes, por falta de adequado aparelhamento, ou por não se poderem subtrair a determinadas condições do meio social, — não conseguem fixar, senão por um período de todo insuficiente, uma parte insignificante dos que necessitam de aprender.

O ensino de grau médio apresenta-se destituído de flexibilidade, desempenhando mal, tanto em quantidade como em qualidade, o objetivo — a que se deveria propor, — de finalidade em si, e não apenas de preparo para a continuação de cursos superiores. Êstes, embora em progressivo aperfeiçoamento, ainda são encarados, por uma grande parte da sociedade, não como instrumento de habilitação e de cultura, mas como estágio necessário à obtenção de diplomas, destinados a facilitar oportunidades desiguais na luta pela vida.

Impõe-se tornar mais democrática a educação e, através dela, o próprio País. O problema, porém, cresce de gravidade porque, se, como tècnicamente é reconhecido, nenhuma obra educativa conscienciosa e eficiente pode ser realizada senão de cima para baixo, isto é, preparando os mestres para que êstes preparem os educandos —, por outro lado não se podem menosprezar os direitos das gerações atuais de receber o máximo de educação que lhes possamos ministrar, sob pena de, entregues à própria ignorância, se converterem em jazidas inesgotáveis, nas quais, valendo-se do estado de semi-alfabetização, as propagandas fáceis e perturbadoras irão procurar o elemento político passivo, com ajuda do qual submeterão as nossas instituições a um combate cada vez mais violento e fanatizado.

O problema terá de ser atacado pelas duas extremidades, estimulando-se o florescimento das instituições universitárias, sob o regime de autonomia,

embora apoiadas financeiramente, de maneira substancial, pelo Poder Público, — e marchando-se ao encontro das necessidades populares de ensino primário, com largo programa custeado pelo Fundo Nacional de Educação.

Uma promissora experiência foi iniciada, agora, com a criação de universidades regionais. Entretanto, para que elas possam realizar sua intransferível missão de unificadoras da cultura e do pensamento nacional, é necessário que, a par do desenvolvimento dos recursos de investigação, e da elevação cada vez maior do seu nível de ensino, sejam propiciadas condições materiais que as tornem centros de atração e fixação da juventude estudiosa nas regiões que intentam servir.

Sem discriminar, aqui, as providências destinadas a saldar a nossa dívida para com a geração atual e as futuras, desejo acentuar que se tem em mira converter o sistema educativo num instrumento de esclarecimento do povo e de preparação para a prática da verdadeira democracia. E' mister dar a cada brasileiro igualdade de oportunidade, a começar pelo ensino primário, extensivo aos adultos, tanto mais quanto nossa população escolar vem apresentando nos últimos tempos progressivo declínio.

Assim como dentro de poucos anos haveremos de alcançar a liquidação da nossa dívida externa, envidemos esforços para que se extinga, com o analfabetismo, a fonte maior do nosso atraso.

* * *

Tem sido realizado o que é materialmente possível no campo da saúde. Tornam-se necessários, porém, recursos mais amplos para montar o aparelhamento material adequado e preparar e movimentar técnicos em quantidade suficiente, a fim de empreender uma batalha de envergadura e dar ao homem brasileiro as condições de saúde, sem as quais êle não poderá vencer o meio físico, nem suportar a luta na concorrência mundial.

O problema da criança, de extrema complexidade, liga-se estreitamente ao da educação e ao da saúde, sem subestimar causas outras, de natureza social, as quais dificultam imensamente sua solução num prazo razoável. Seu vulto gigantesco e a desproporção dos recursos que podem ser mobilizados para enfrentá-lo não devem ser senão motivo para redobrados esforços no sentido de atenuar-lhe a gravidade.

Entre tantos aspectos angustiosos de que se reveste tal problema, nenhum talvez mais chocante que o da mortalidade infantil. De cêrca de dois milhões de crianças que nascem anualmente no território nacional, quase um quinto não chega a completar um ano de idade. Considerado que, no consenso dos sanitaristas, mortalidade infantil superior a cem por mil nascimentos é sintomática de más condições de organização social, — pode-se compreender o que significam os coeficientes registrados no Brasil, sobretudo se atentarmos em que, ao contrário do que sucede em quase todos os outros, sòmente em raras regiões do nosso País tais coeficientes denotam tendência à redução.

Entre as causas da mortalidade infantil, algumas derivam, como é sabido, de condições de vida cuja correção está além das possibilidades imediatas da economia do homem brasileiro; nelas se entrosam problemas subsidiários, entre os quais o das famílias ilegítimas e o da falta de noção de pátrio poder nas camadas menos educadas da população.

Outras causas da mortalidade infantil podem, entretanto, ser atenuadas por uma política que objetive resultados imediatos: as que se prendem à saúde, à educação maternal e à assistência alimentar.

Lastimàvelmente, pouco se tem realizado nesse setor. Algumas iniciativas de caráter local produziram bons resultados. Contudo, limitado se conserva o campo de aplicação de suas atividades, geralmente por fôrça de insuficiência de verbas.

A rigor, o desenvolvimento amplo da higiene infantil, em tôdas as suas fases, poderá ser conseguido ùnicamente quando o sistema nacional de centros de saúde e postos de higiene dispuser de recursos suficientes.

Presentemente, o Govêrno está incentivando a articulação das várias organizações de serviços sociais, fornecendo-lhes auxílio técnico e financeiro, para a criação de novos centros de puericultura, o desenvolvimento dos existentes, ao mesmo tempo que lança as bases de extensa campanha no sentido da instalação e manutenção de outras unidades de assistência social à infância, conforme plano que já é do domínio público.

* * *

Nos demais aspectos da política social, como previdência, assistência e proteção ao trabalho, há

que ampliar e aperfeiçoar a obra existente, com o objetivo de elevar o padrão de vida e a capacidade dos brasileiros.

Já temos acentuado, em outras oportunidades, que é preciso sejam os benefícios de tutela do Estado estendidos a tôda a coletividade, inclusive ao homem do campo, até aqui tão esquecido nas suas privações e nos seus desejos de participar das vantagens do progresso. O Estado tem deveres para com todos.

Verificando o Govêrno a conveniência de conter o êxodo para as cidades e de atrair para os campos parte da população marginal existente nos centros urbanos — objetivo que só poderá ser atingido mediante uma substancial elevação do padrão de vida das populações do interior —, resolveu tomar a iniciativa de legislação que facilite o acesso à terra a quantos brasileiros queiram fecundá-la com o seu trabalho.

Não se trata nem de socializar o solo, nem de destruir a propriedade privada, mas de cumprir preceito constitucional por uma larga política de aproveitamento de terras públicas com a fundação de colônias agrícolas e núcleos agroindustriais em terrenos irrigáveis ou saneáveis e nas zonas em que o Poder Público tenha executado ou venha a executar grandes obras de recuperação e valorização do solo.

As linhas fundamentais dessa intentada reforma agrária serão prudentemente inspiradas na realidade, e encontram seu marco inicial nos artigos 147 e 156 da Constituição. Prevê êste último o estabelecimento de planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas para a fixação do homem do campo, tudo beneficiando preferentemente os nacionais e, entre êstes, os desempregados e habitantes de zonas empobrecidas.

* * *

Por outro lado, a necessidade de incentivar a produção de gêneros alimentícios e matérias-primas de origem extrativa e agropecuária levou o Govêrno à convicção de que, a par das medidas já em curso, se faz mister o estudo das condições atuais da nossa economia agrícola, como base para providências de envergadura e a longo prazo. São de considerar tanto a produção destinada à exportação — imprescindível às trocas por meio das quais o País adquire combustíveis, equipamento e mesmo gêneros procedentes do exterior — quanto a dos artigos de alimentação e das matérias-primas de nosso consumo. Dadas deficiências regionais da produção de gêneros alimentícios, é manifesta a necessidade de criar em vários pontos do País base agrícola alimentar de mais fácil e econômico acesso.

Êsse estudo terá de objetivar o aperfeiçoamento dos processos de produção, a desenvolver por etapas, porquanto, se em alguns lugares há a possibilidade, técnica e financeira, de passar aos métodos mais modernos e ao equipamento mais recente, — em outros, a elevação da produtividade dever-se-á fazer lentamente, de modo que cada fase sirva de base e justificação à seguinte, do ponto de vista das relações entre o homem, os seus instrumentos de trabalho, o solo e o rendimento da exploração. Diferindo muito as condições de apropriação e exploração do solo nas diversas zonas do País, é preciso estudá-las em função das peculiaridades regionais, da evolução histórica de cada uma e das modificações de que se possam beneficiar.

Em princípio, inclina-se o Govêrno por uma política experimental, em áreas limitadas e bem definidas, e de cujos problemas se tenha perfeito conhecimento, o que possibilitará medidas capazes de assegurar o sucesso das iniciativas. No correr da sua execução, deve-se ter sempre em vista a aquisição de conhecimentos que permitam ir estendendo o âmbito da reforma da nossa vida agrícola, com razoáveis garantias de êxito. Nesta fase da vida brasileira, restabelecida a autonomia dos Estados, devem êstes sentir-se encorajados a pôr em prática providências que visem à consecução dêsses mesmos fins e sirvam de exemplo e advertência, nos seus acertos e nos seus êrros. O Govêrno Federal prestará todo o apoio ao seu alcance às iniciativas que lhe pareçam bem fundadas.

Não se coaduna, porém, com uma concepção acertada do processo legislativo, deliberar sem a fixação das necessidades por atender e dos meios por adotar para a sua satisfação. Daí a necessidade de prévio e amplo inquérito nacional — em que os interessados e estudiosos tenham ensejo de manifestar-se — não só para conhecimento do problema em tôdas as suas peculiaridades, senão para facilitar a cristalização do pensamento público sôbre o assunto, e ainda pela conveniência imperativa de não tornar uma obra, que todos devemos desejar profunda e definitiva, em pretexto para demagogia. E' matéria que reclama o concurso de tôdas as capacidades de que o País disponha, trans-

cendendo limites partidários ou inclinações pessoais.

Êsse tentame se justifica seguramente, pois que, se terras há sem braços para amanhá-las, — por outro lado, inumeráveis brasileiros encontrarão na posse útil do solo a realização das suas aspirações e o seu quinhão de felicidade.

* * *

Quanto à missão das Fôrças Armadas, a Lei Magna já proclamou a sua finalidade, tanto na defesa da Pátria, como na garantia dos poderes políticos, da lei e da ordem, o que elas têm realizado tradicionalmente, por forma impecável, na sua devoção aos supremos interêsses do povo brasileiro.

Pela primeira vez, volvem os nossos soldados às terras da América, após exercer no Velho Continente um papel de alta significação, a benefício das prerrogativas democráticas e da libertação de povos escravizados. Pela Humanidade, derramou o seu sangue a América Latina, representada pela bravura, pela estoicidade e pelo sacrifício dos nossos compatriotas, exalçando o nome e a bandeira d Brasil.

Em virtude dos ensinamentos adquiridos com a nossa participação na segunda guerra mundial, estão sendo introduzidas modificações na organização das nossas Fôrças Armadas. Algumas já foram tornadas leis, tais como a criação do Estado-Maior Geral e a estruturação do Conselho de Segurança Nacional, aos quais incumbem agora a elaboração do sistema uno de defesa e a coordenação de esforços e objetivos do Exército, Marinha e Aeronáutica.

Hoje em dia, com a guerra total, a defesa das Nações não repousa simplesmente numa estrutura militar forte e tècnicamente aparelhada. Deve pressupor base muito mais ampla: sólida economia de abundância, em que os preços e salários estejam em paridade; ambiente social onde existam a harmonia entre classes e a segurança das liberdades públicas.

Assim, e só assim, criar-se-á aquela consciência de Pátria e aquela energia espiritual que fazem de cada habitante um soldado pronto a lutar pelo solo comum.

* * *

Sem prejuízo da continuação das linhas tradicionais de nossa política externa — cooperação e solidariedade com os demais países dêste hemisfério, visando à segurança e ao progresso comum das nações americanas, e colaboração com os demais países do mundo, nos seus esforços, através da Organização das Nações Unidas, para a paz mundial, — o Govêrno procurará emprestar-lhe um sentido mais ativo, para corresponder às necessidades internas do Brasil, e que se deverá traduzir numa ação diplomática vigilante, rápida vigorosa no que se refere aos nossos interêsses econômicos.

Dêsse modo, no campo da política econômica internacional, envidaremos os melhores esforços para que o Brasil transforme os saldos congelados nos Estados Unidos da América e na Grã-Bretanha e demais países, em equipamento e máquinas, tão vitalmente necessários ao reaparelhamento dos nossos portos, vias e meios de transporte, à mecanização da agricultura, à ampliação e modernização da nossa indústria.

No setor da imigração, deveremos concluir acôrdos com países europeus, a fim de que nos fique assegurada, em caráter permanente e intensivo, a vinda de elementos convenientes aos nossos interêsses sociais, políticos e econômicos, indispensáveis para suprir a falta de braços.

* * *

Eis, Senhores Membros do Congresso Nacional, os aspectos gerais da situação do País, e a indicação das providências mais urgentes reclamadas pelas necessidades da administração. Em anexo, encontrareis a síntese das atividades governamentais durante. o ano de 1946, na qual. estão incluídas sugestões ao Poder Legislativo.

* * *

Encerrado o ciclo da reconstitucionalização, pode o Govêrno dedicar-se, inteiramente, às providências iniciadas, em prol do bem-estar geral.

Contemos, nesta hora de reconstrução, com as fôrças espirituais que sempre imprimiram impulso decisivo à marcha ascendente da nacionalidade, dando inspiração para o corajoso e constante cumprimento do dever.

Nesta magna oportunidade, dirijo-vos, e, assim, aos milhões de brasileiros por vôs representados, o

mais sincero e caloroso apêlo para que, cada um e todos, nos devotemos ao Brasil, enfrentando os nossos problemas com fé, lealdade e trabalho.

Distrito Federal, em 15 de março de 1947.

EURICO GASPAR DUTRA
Presidente da República"

* * *

ATIVIDADES GOVERNAMENTAIS PROVIDÊNCIAS NECESSÁRIAS ADMINISTRAÇÃO

Após a análise das atividades da Administração Federal relativas à execução dos fins do Estado, passar-se-á a apreciar a ação conjunta dos órgãos denominados de Administração Geral, cuja função é proporcionar àqueles os meios de funcionamento — e de cuja eficiência depende, fundamentalmente, a perfeita realização dos programas do Govêrno.

E' hoje reconhecida, pacìficamente, na grande maioria dos países civilizados a importância das funções de administração geral, conseqüência da divisão do trabalho e da expansão do campo de influência do Estado.

Em verdade, são indiscutíveis as vantagens de submeter tais funções a um tratamento permanente e de caráter uniforme, inspirado em orientação especializada, a cargo de órgãos próprios, criados precisamente para o seu desempenho.

De 1936 a esta parte, tem-se o Brasil aplicado ao cumprimento de programa de racionalização dos serviços públicos, o que lhe deu relêvo entre as nações sul-americanas, como pioneiro de tais realizações.

Apesar dos resultados colhidos, manteve-se o espírito vigilante de crítica, pois difìcilmente seria possível, ante o vultoso das dificuldades, realizar obra perfeita em setores tão amplos, que abrangem, simultâneamente, questões de pessoal, material, organização, orçamento, edifícios públicos e documentação.

Se certa tendência para a hipertrofia das atividades de administração geral teve reflexo perturbador nos órgãos encarregados de realizar os fins do Estado; se a centralização excessiva chegou a criar embaraços à máquina burocrática; se, após os primeiros êxitos, ocorreu súbita mudança de ritmo em relação à fase inicial, — tôdas estas falhas, tanto que identificadas, iam sendo corrigidas e poderão vir a sê-lo em maior escala, graças à unidade de orientação que o sistema estabelecido preconizava.

Entretanto, quando se impunha a adoção de providências descentralizadoras, que retificariam muitas das falhas já observadas —, foi o sistema abalado por uma série de iniciativas assistemáticas, que, ensejadas por uma situação transitória, atingiram, profundamente, os princípios então em vigor; não, porém, para substituí-los por outros, senão para atender a soluções isoladas, de conseqüências prejudiciais.

Tais iniciativas vieram ampliar os compromissos financeiros da Administração Federal, já majorados em mais de dois bilhões de cruzeiros com o aumento de vencimentos e salários dos servidores civis e militares.

Foi êste, em suas grandes linhas, o panorama administrativo que teve de enfrentar o atual período presidencial.

Em face disso, a mais urgente providência indicada seria a rigorosa compressão de despesas públicas, quer de forma direta, pelas restrições impostas aos gastos em obras novas — acentuadamente as que não apresentassem caráter reprodutivo, e em nomeações e readmissões de pesosal — quer indiretamente, com evitar-se o apêlo a dotações adicionais.

A fim de promover-se a reparação dos danos que feriram os princípios do sistema da Administração Geral, determinou o Govêrno o reexame dos atos anteriores ,que lhes haviam tirado caráter uniformizador, exigido pela técnica de administrar.

No setor de Pessoal, tratou-se de restabelecer os valores relativos de funções e profissões, bem como de suprimir a maioria dos cargos vagos nos quadros federais. Daí resultou uma economia imediata de 199 milhões e 550 mil cruzeiros na despesa nominal, que, somada à quantia por obter futuramente, dará um total de 812 milhões e 504 mil cruzeiros.

Em conseqüência, previu-se, mediante estudos de relotação das Repartições, melhor aproveitamento dos servidores públicos, com o intuito de distribuí-los sob o só critério da necessidade de serviço.

A par de providências várias de caráter regulamentar nos campos de Pessoal e Material, sobressaíam os estudos iniciados para atender a modificações instituídas na nova Carta Constitucional, de 18 de setembro de 1946.

No mais, o conjunto de órgãos integrantes do sistema de Administração Geral atuou, principalmente, no exercício de atribuições de rotina, salientando-se entre estas a elaboração da proposta orçamentária para 1947, trabalho êsse que logrou merecer do Congresso referências elogiosas.

PROGRAMA DE TRABALHO

Concluída a fase de adaptação às reformas mais ou menos profundas por que tem passado, mister se faz entrar agora em um período criador, no qual tôdas as atividades se intensifiquem e acelerem, norteadas pelas seguintes diretrizes: economia máxima no funcionamento dos serviços; aumento de sua eficiência, pela continuação, em sentido cada vez mais técnico e objetivo, do programa racionalizador da máquina administrativa, e pela coordenação de esforços parciais dentro de um programa de caráter geral; descentralização, na medida das conveniências em regime de responsabilidade, das funções executivas, sujeitas sempre à orientação e supervisão dos órgãos centrais.

Dentro dêste quadro geral de propósitos, vários objetivos específicos deverão ser colimados, relativamente a cada campo de especialização.

PESSOAL

No setor de Administração de Pessoal, impõe-se: o fortalecimento dos princípios do sistema do mérito, critério racional e democrático que convém estender, quanto possível, ao provimento de cargo ou funções de direção e chefia; o estudo e implantação de um sistema adequado de classificação de funções e cargos, base de tôda a sistemática de Administração de Pessoal e fator importante para a Organização; o desenvolvimento de programa de treinamento do pessoal, que inclua os responsáveis pelas funções de direção e chefia; a revisão do Estatuto dos Funcionários e outras leis e regulamentos sôbre pessoal, a fim de escoimá-los dos defeitos verificados durante a sua vigência e adaptá-los à Constituição de 18 de setembro de 1946: a revisão das lotações numéricas das Repartições, tendente a mais apropriada distribuição de pessoal, inclusive tendo em vista evitar o congestionamento que hoje se verifica na Capital da República; providências em prol de maior economia e rendimento dos serviços, como a continuação da política de vedar, em princípio, o ingresso de pessoal, e a solução dos problemas de readaptação de servidores e aproveitamento de disponíveis.

MATERIAL

Na esfera do Material, diversas providências tornam-se indispensáveis: reestruturação do sistema de órgãos incumbidos do assunto, para melhor situar funcionalmente as atividades normativas e as de pesquisas e permitir a necessária ação supervisora, impossível quando o órgão executivo principal é a própria cúpula do conjunto; elaboração de normas e padrões; aperfeiçoamento dos métodos de aquisição, distribuição e abastecimento de material; novos rumos que visem a tornar precisas as estimativas de consumo; campanha contra o desperdício; prolongamento da vida útil do material, por meio da recuperação.

EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Quanto ao setor de Edifícios Públicos, destinado a promover a instalação conveniente das repartições, a preocupação máxima, dentro do quadro geral de equilíbrio orçamentário e decréscimo de procura de meios de produção, será evitar, tanto quanto possível, a realização de obras, preferindo-se uma fase de planejamento, para poder o Govêrno dispor de elementos de projeto cuidadosamente elaborados, quando se fizer mister a interferência reguladora das obras governamentais, contrabalançando efeitos de depressão. Assim, serão desenvolvidos, particularmente, estudos genéricos de normas e padrões e de disponibilidades locais de material e mão-de-obra, além de estudos de projetos, em cada caso particular. Complementarmente, conviria ainda rever as normas relativas à execução de obras, no sentido de restabelecer as que haviam sido postas em prática com o "Plano de Obras e Equipamentos".

ORGANIZAÇÃO

Nos domínios da Organização, importantíssimas reformas há por executar: cumpre aumentar a eficiência dos serviços públicos e paralelamente diminuir os gastos com êles realizados, — desde o âmbito restrito da racionalização de rotinas e métodos de trabalho, até o terreno mais amplo do planejamento estrutural e funcional, — ainda que para isso sejam necessárias grandes alterações, que atinjam as linhas mestras das organizações ministeriais ou importem supressão de órgãos.

ORÇAMENTO

Do ponto de vista da administração orçamentária, tem-se em mira imprimir ao Orçamento o seu verdadeiro sentido, isto é, de um plano de trabalho cujo cumprimento e resultados serão *pari passu* verificados e medidos. O referido plano será, naturalmente, organizado de forma tal que atenda ao seu objetivo, orientando-se a matéria no sentido dos fins a que se propõe o Estado, e permitindo, ainda em face dos métodos e da faculdade de preparo da proposta orçamentária, que se consiga uma articulação, tão perfeita quando possível, entre as ações parciais dos órgãos no conjunto governamental. Sôbre a receita pública, tornam-se necesárias considerações, para o reexame do sistema tributário e a redução das despesas da arrecadação, pela reforma do aparelho coletor, ao qual cumpre, outrossim, dar maior eficiência.

DOCUMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA

Resta examinar o setor de Dcumentação, de suma importância para uma administração democrática. Informando o público a respeito dos assuntos do seu interêsse e prestando contas das atividades do Govêrno, a Documentação facilita, além disso, pela coleta sistemática de elementos informativos, a orientação dos responsáveis pela coisa pública.

Ela concorre para que os assuntos não tenham solução demorada, ou, em sendo decididos prontamente, fiquem eivados de forte dose de empirismo e improvisação. Para sua maior eficiência, torna-se indispensável a existência de um sistema de documentação administrativa em que cada órgão condense a documentação dos que lhes estão hieràrquicamente subordinados, de modo que possa o Govêrno, a qualquer momento, possuir uma rápida síntese do panorama geral da administração pública para, lastreando as suas decisões, poder imprimir-lhes um sentido conforme à realidade.

DOCUMENTAÇÃO ESTATÍSTICA, GEOGRÁFICA E CENSITÁRIA

Se no âmbito da documentação administrativa isso está longe de ser conseguido, quer pela falta de funcionamento, em sistema, dos órgãos atuais, quer pela incompreensão do sentido dinâmico e influente dessa atividade, grandes progressos têm sido feitos, — é justo asinalar — no domínio da documentação estatística. Encontra-se em franco desenvolvimento um sistema em cujo extremo superior está um órgão normativo e executivo, de supervisão e coordenação; no extremo oposto, uma rêde de 1.669 agências municipais, a que, de futuro, se acrescerão cêrca de 5.000 subagências para os Distritos. Êsse conjunto, cujas atividades regionais são custeadas pela "Caixa Nacional", instituída com os recursos do "Sêlo de Estatística", tem obtido apreciáveis resultados em seus trabalhos: devem ressaltar os dos campos social e econômico, onde, graças aos elementos coletados, se tem hoje noção muito mais precisa da realidade brasileira. Além dos efeitos diretos de suas atividades, outros, indiretos, decorrem da ação exercida por meio de Convênios de âmbito nacional junto aos organismos municipais, cujos problemas básicos são postos em relêvo, sob assistência técnica e unidade de vistas de fundo nacional.

Ao sistema em aprêço dois outros se associam: um, de caráter permanente, relativo à documentação geográfica; outro, de natureza intermitente, o da documentação censitária.

O primeiro vem fazendo, sistemàticamente, o levantamento geral da Carta do País, segundo prioridade exigida pela economia e defesa nacionais. A trabalho semelhante, mas restrito ao âmbito militar, dedica-se, aliás, o serviço competente do Exército, o qual, para levar avante, com a intensidade necessária, as atividades a seu cargo, precisa ser convenientemente equipado.

Quanto ao censo periódico, traduz-se em planos decenais de preparo, coleta e apuração de dados, nos campos demográfico, social, agrícola, industrial, comercial, de transportes, de comunicações e de serviços pessoais e coletivos.

Os sistemas especializados referidos, isto é, de documentação estatística, geográfica e censitária, precisam ser cada vez mais aperfeiçoados e incrementados, em vista do papel relevante que exercem na vida de relação do aparelho administrativo. Os censos periódicos, em particular, deverão ser planejados, ainda, tendo em vista uma apuração suficientemente rápida, para que não percam atualidade os elementos recolhidos.

Se lhe fôr possível realizar o programa previsto para as atividades de administração geral, incluídos os diferentes meios informativos e documentários, terá o Govêrno cumprido, neste importante setor da vida nacional, os compromissos que assumiu com o povo brasileiro.

REPORTAGEM

Hospital Pedro Ernesto

Reportagem de C. DANIEL

Esta reportagem baseia-se em artigos do Dr. Djalma Cortes, Cirurgião da Assistência Municipal, publicados em "O Hospital". O Dr. Djalma Cortes vem supervisionando os trabalhos de acabamento do Hospital Pedro Ernesto, encontrando-se atualmente nos Estados Unidos, aonde foi com o objetivo de comprar o instrumental cirúrgico da grande casa de saúde. (N. R.)

O projeto do ex-Instituto Médico Cirúrgico, atual Hospital Pedro Ernesto, em construção, foi elaborado sob a direção do ex-Secretário Geral da Assistência Pública, Cel. Jesuino de Albuquerque e seu Assistente Dr. Oswino Penna. Para tal fim, constituiu-se uma Comissão integrada pelos arquitetos Raul Marques de Azevedo, Benedito de Barros, Hugo Mamede, Paulo de Albuquerque e Djalma Cortes.

Os dois problemas da Secretaria Geral de Saúde e Assistência Hospitalar, no tempo do Cel Jesuino de Albuquerque, como hoje, eram a falta de leitos hospitalares e a carência de enfermagem. São dois problemas que se entrosam. Assim, é opinião corrente em nossos hospitais que o aumento de leitos nada adianta, se não for possível, ao mesmo tempo, fazer crescer, não só em número como em qualidade, a enfermagem necessária para êstes novos leitos.

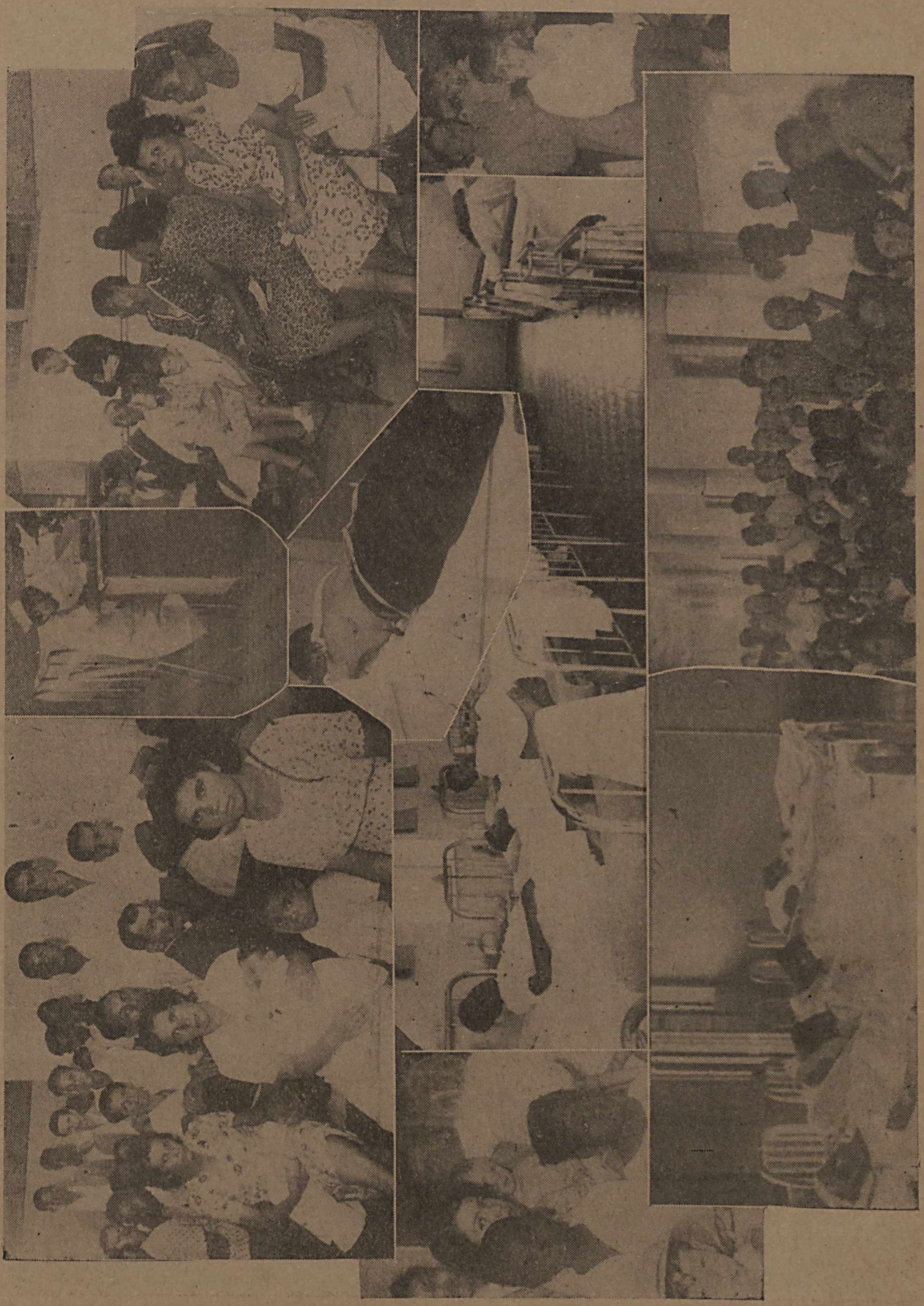
As salas de repouso dos hospitais refletem diàriamente a carência de vagas para doentes que já estão nas últimas, e que mesmo assim esperam dias e dias por um leito. Quando não se trata dêsses casos urgentes, precisados de internação imediata, trata-se de doentes crônicos, que irão ocupar um leito por longo tempo, um, entre tão poucos, de que dispõem os Hospitais da Assistência.

E nessas salas de espera se misturam mulheres de parto, às vêzes nas próprias macas das ambulâncias em que foram removidas e onde dão à luz, por falta de vagas nas maternidades, mulheres outras que se levantam de madrugada, escuro ainda, mães de muitos filhos, que deixam alguns com a vizinha e trazem um no colo e outro pela mão. Também nessas salas se encontram chefes de família, sem fôrças para ganhar o quotidiano, e que perdem meio dia sempre que a elas vêm. São horas que naturalmente lhes são descontadas dos vencimentos. Acumulam-se então os problemas para êsses infelizes precisados de assistência.

Os ambulatórios dêsses hospitais têm frequência que ultrapassam de muito a sua capacidade. Na maioria deles faltam técnicos, porisso o serviço não existe, sobrecarregando àqueles em que o técnico não falta. Daí, grande número de doentes terem suas consultas transferidas para muitos dias depois daquele em que procuraram o hospital.

A profissão de enfermeira não é procurada, de ordinário, por pessoas de instrução, pois a carreira não oferece grandes possibilidades financeiras, ficando entregue a pessoas esforçadas, que procuram suprir com dedicação o que lhes falta em conhecimentos.

Para obter enfermeiras, além de tudo, seria necessário criar uma escola, pois as poucas com que os hospitais contam não chegam para suprir as necessidades da Assistência Pública. Entretanto, foi sempre um problema de difícil solução a escola de enfermagem em nossos hospitais, dada a



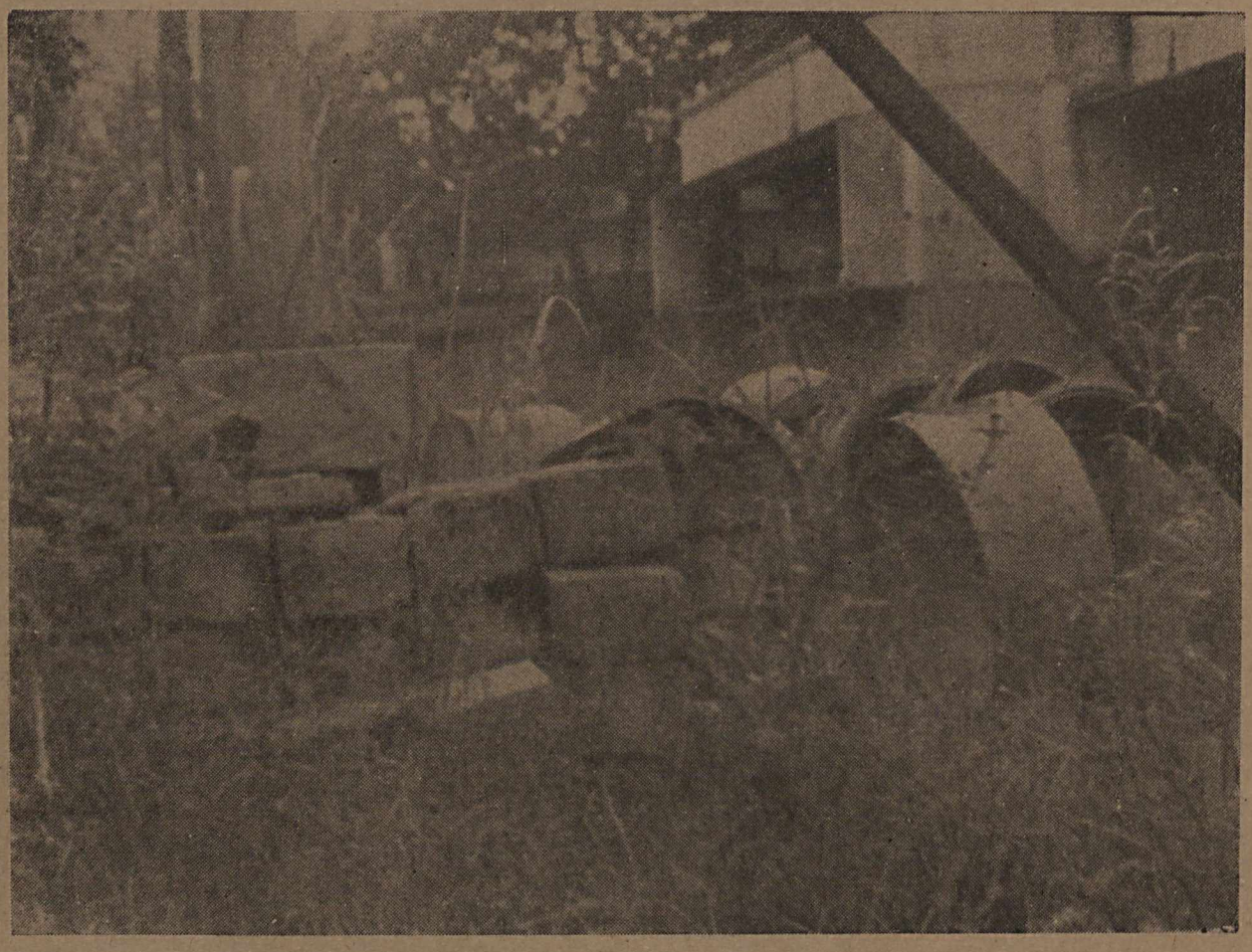
O problema

necessidade de que a escola funcionasse anexa ao hospital, a fim de que êste possuisse capacidade de leitos em proporção com o maior ou menor número de alunas.

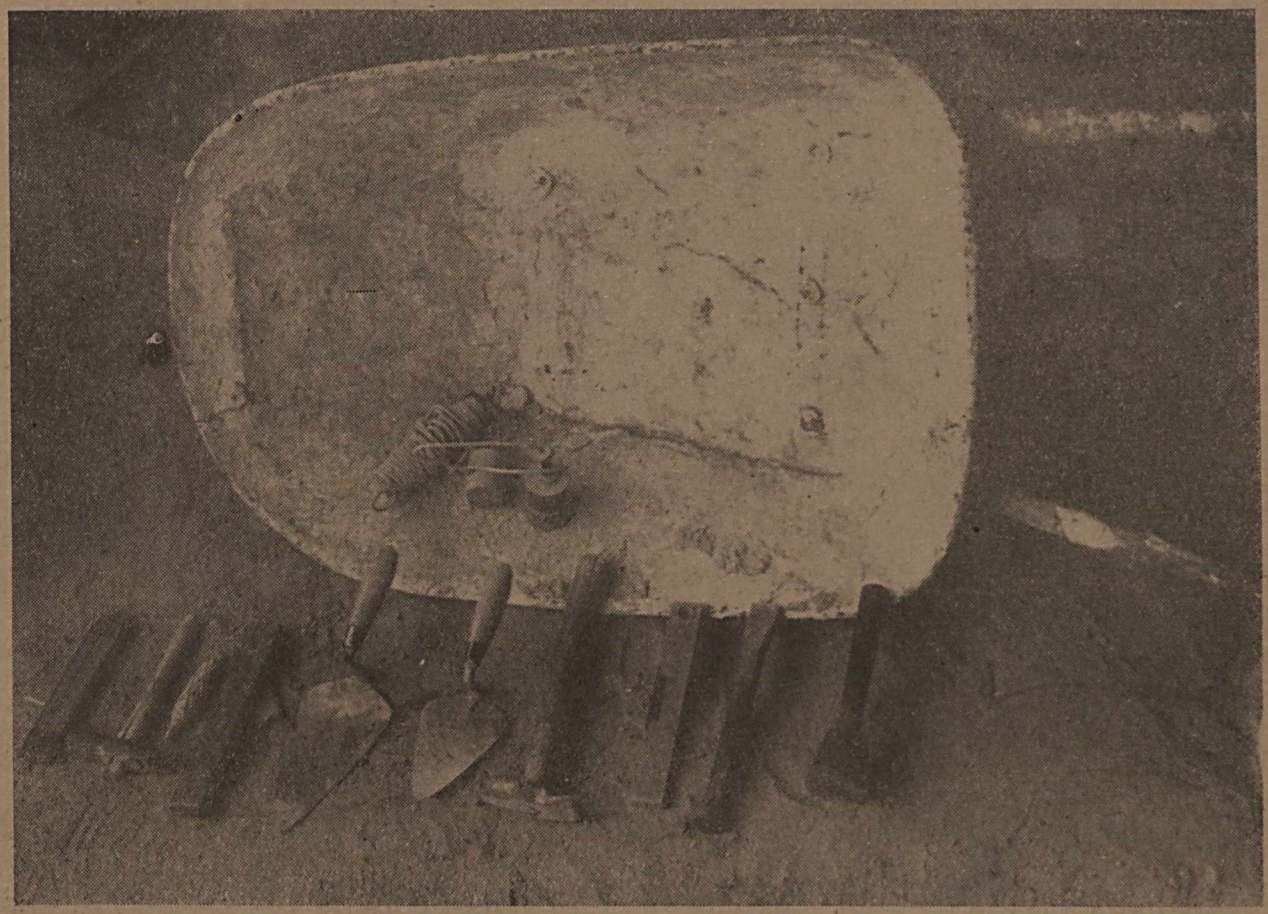
Como o número de enfermeiras necessárias à Assistência é muito grande e reduzido o número de leitos de cada um dos seus hospitais, o problema só poderia ser resolvido com a construção de pequenas escolas de enfermagem junto a cada hospital ou com a edificação de uma única de grandes proporções, anexa a um hospital com elevada capacidade de leitos — essa, a opinião geral.

Foi assim que surgiu a idéia de aproveitar-se as obras do Hospital Pedro Ernesto, cuja construção havia sido paralizada quando se encontrava no primeiro têrço de execução. Ali, com as modificações e construções anexas necessárias, poder-se-ia obter o que se fazia mister para que fossem resolvidos conjuntamente os dois magnos problemas da Assistência Hospitalar: a falta de leitos e a carência de enfermagem.

Não sòmente êsses, mas ainda outros problemas o funcionamento dêsse hospital viria resolver: os cursos de aperfeiçoamento, embora não seja da alçada da Assistência encarregar-se dêles, constituem uma das maiores dificuldades para grande número de profissionais. A não ser no estrangeiro, êles não têm onde aperfeiçoar os seus conhecimentos técnicos nas diversas especialidades médicas e cirúrgicas. No novo hospital, êstes elementos poderiam ser aproveitados de maneira mais eficiente. Nele, seria também possível a individualização das diversas clínicas, quer médicas ou cirúrgicas. Até aqui dada a pequena capacidade dos nossos atuais hospitais, não tem sido possível a organização dêsses serviços. Na



Durante muitos anos a construção esteve abandonada



Pequenos instrumentos com que a grande obra será realizada

maioria deles, apenas há três serviços: o de Clínica Médica, o de Clínica Cirúrgica e o de Obstetrícia. Quase sempre se encontram hospitalizados, lado a lado, o cardíaco, o pneumônico, o ulcerado do estômago, o paludado, o diabético, o tabético, etc.

No novo hospital, haveria a possibilidade de individualizar as diversas clínicas Ainda quanto aos técnicos da Assistência ofereceria a todos êles campo bastante onde aperfeiçoar os seus conhecimentos profissionais por meio de cursos e estágios.

ADAPTAÇÕES

Assim, feitas as necessárias adaptações ao ex-Instituto Médico Cirúrgico, o Hospital "Pedro Ernesto" ficou da seguinte maneira acomodado:

O Serviço de Pronto Socôrro acha-se situado no 2.º pavimento. A sua localização fora do corpo do Hospital ofereceria duas grandes vantagens: possibilidade de se utilizar o espaço atual destinado ao Pronto Socôrro para uma clínica hospitalar e isolar do hospital, onde é necessário ambiente calmo, um serviço que, pela sua natureza, se torna o mais das vêzes extremamente agitado. Saídas e chegadas de Ambulâncias com transportes de pacientes que são, via de regra, procurados ou acompanhados por aflitos parentes e amigos.

O Serviço de Pronto Socôrro, fazendo parte integrante dos demais Serviços do Hospital, nada mais é que um ambulatório para atender a casos de medicina e cirurgia que pela sua natureza requerem socôrro imediato.

Depois de muitos meses de estudos, ficou resolvido que no corpo central do edifício fôssem localizadas tôdas as clínicas (com exceção da de *Der-*

matologia e Isolamento) e os serviços gerais e subsidiários. Foram localizados em construção anexa:o ambulatório, a escola de enfermagem, serviço de dermatologia, isolamento, biblioteca, anfiteatro para cursos, dormitórios de médicos, etc.

No corpo central foram distribuídos os serviços clínicos das especialidades médicas e cirúrgicas seguintes:

1) doenças do coração, vasos e rins;
2) doenças parasitárias, do sangue, dos órgãos hematopoieticos;
3) doenças de nutrição;
4) doenças do aparelho digestivo;
5) neurologia;
6) doenças não contagiosas do aparelho respiratório;
7) cirurgia geral;
8) ortopedia;
9) urologia;
10) ginecologia;
11) neuro-cirurgia;
12) proctologia;
13) oto-rino-laringologia;
14) oftalmologia.

O número de leitos destinados a cada uma destas especialidades obedeceu ao critério da incidência respectiva na patologia, em relação à capacidade do hospital. Os serviços gerais mantidos no corpo central foram os de dietética, laboratórios de pesquisas clínicas e radiológicas, farmácia, triagem e distribuição de doentes, arquivo técnico e serviço de estatística, rouparia e almoxarifado geral.

Os serviços subsidiários de laboratórios de pesquisas clínicas, de anatomia patológica e radiologia foram elaborados de acôrdo com a norma de centralização.

A todo momento material está chegando

LARORATÓRIOS

A planta do primeiro pavimento mostra que o Hospital possui a forma de um E cujo ramo vertical corresponde à fachada. No meio dêste se encontra a entrada nobre do Hospital. No centro, em continuação desta, vê-se um corredor que vai terminar em um *hall*, onde existem quatro elevadores de acesso. Ainda no *hall* de entrada nobre, vê-se, à esquerda, uma sala de espera e uma portaria. Um corredor à esquerda do *hall* conduz ao

O madeirame

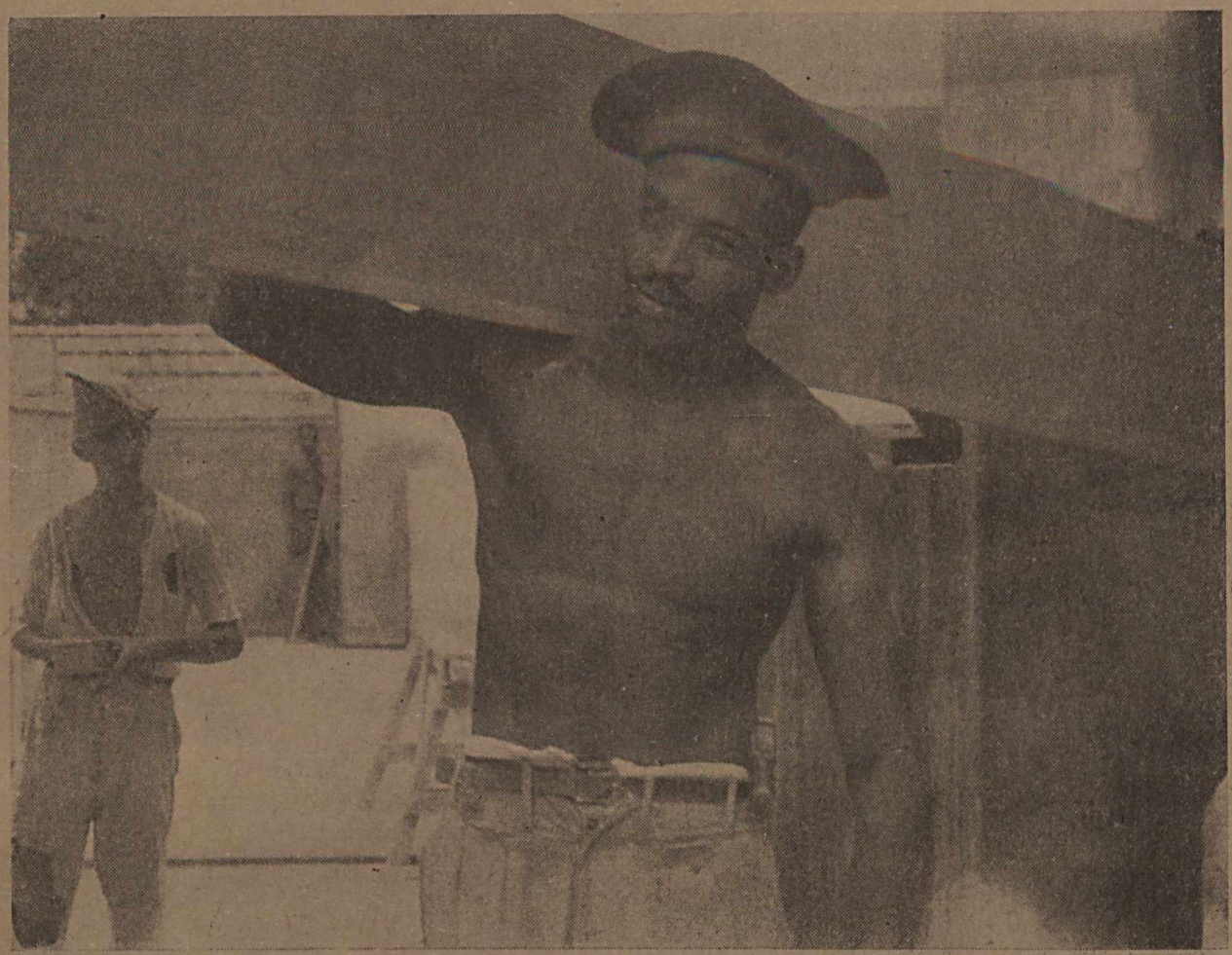
centro telefônico,gabinete de administração e contabilidade. No centro telefônico, existe um quadro com os nomes dos médicos da Instituição, onde cada um fica iluminado durante a permanência do médico no hospital. Êste quadro se encontra articulado com outro, existente no gabinete do Diretor. Há ainda no centro telefônico um sistema de sinalização para a chamada dos médicos ao telefone. Junto à contabilidade se encontra um espaço reservado ao *Serviço Hollerith*, que será aproveitada também para executar a estatística do arquivo técnico. O corredor que parte da direita do *hall*, dá acesso à ala do Hospital destinada aos laboratórios. A organização interna dêsses serviços obedece ao critério geral de um instituto, com independência técnica das diferentes seções. Para maiores facilidades de serviço foi criada uma chefia geral, a fim de superintender as questões de natureza administrativa e de interêsse comum aos vários laboratórios, facultando assim aos respectivos chefes dedicarem tôda sua atenção a questões de natureza exclusivamente técnica. Foram criadas as seguintes atividades:

1) Química biológica
2) Bacteriologia
3) Imunidade
4) Hematologia
5) Parasitologia
6) Hormônios
7) Liquor.

Tôda a ala destinada ao serviço de laboratório terá seu ambiente condicionado, sem aproveitamento do ar de retôrno, estando, previsto para as cozinhas das diferentes dependências uma exaustão especial. Tôdas as seções foram dotadas mais ou menos com as mesmas disposições, adaptadas evidentemente a cada uma de suas atividades.

Dispõe de um gabinete de estudo para as respectivas chefes, com instalação sanitária própria, bem como um laboratório individual para os seus trabalhos técnicos. De uma secretaria própria, tendo anexa uma sala para recepção do material de exame. Feito cálculo do movimento de exames (cêrca de 30.000 por mês), na organização das diferentes partes destinadas aos serviços de rotina, foi prevista uma instalação capaz de atender ao vulto dos pedidos, sem entraves para a clínica ou para o laboratório.

Tratando-se de uma organização destinada também ao ensino e à pesquisa, foram previstas em tô-



Estou trabalhando!

dos as seções, laboratórios próprios, para atenderem às solicitações especiais de qualquer natureza vindas das clínicas, bem como para se destinarem àqueles que aí vierem fazer seu aperfeiçoamento ou ainda para pesquisas individuais.

A seção de química biológica dispõe de instalações separadas para atender aos exames de urina e de sangue. O material de urina, vindo dos serviços clínicos ou do ambulatório, dá entrada em uma sala de recepção de material própria para urina, onde recebe uma identificação; segue-se he a sala de centrifugação e de microscopia, onde é retirada uma amostra para exame de sedimento, determinada a densidade, passando o resto do material à sala de análise: o laboratório de microscopia é refrigerado na temperatura especial de 18 graus, a fim de evitar que o vulto dos exames microscópicos, ocasionando, eventualmente, maior demora que as demais pesquisas sôbre o mesmo material, condicionone uma fermentação prejudicial ao exame. Entre êstes dois laboratórios de urina, para microscopia e para análise, fica a sala de lavagens e esterilização do instrumental aí usado. O sangue vindo para exames químicos, tem sua recepção e identificação feitas em uma sala própria de onde passa diretamente ao laboratório de análise: contígua fica a sala de lavagem e esterilização do instrumental usado nestes exames. A natureza dos exames da seção de bio-química condicionou a criação de instalações especiais para o preparo e aferição das soluções tituladas aí empregadas, instalações estas constantes de uma sala de preparo das soluções e de duas salas destinadas às balanças; esta atividade, será orientada por um

químico, responsável imediato pelas soluções e pelas técnicas aí empregadas.

Estão previstos ainda quatro laboratórios independentes para o fim já referido, de trabalhos especiais em bio-química.

A seção de parasitologia dispõe das mesmas accmodações para os chefes, secretaria e recepção de material. Depois de identificado o material conforme o exame a que se destinarem, para as quais foi prevista uma dependência especial próxima à sala de recepção.

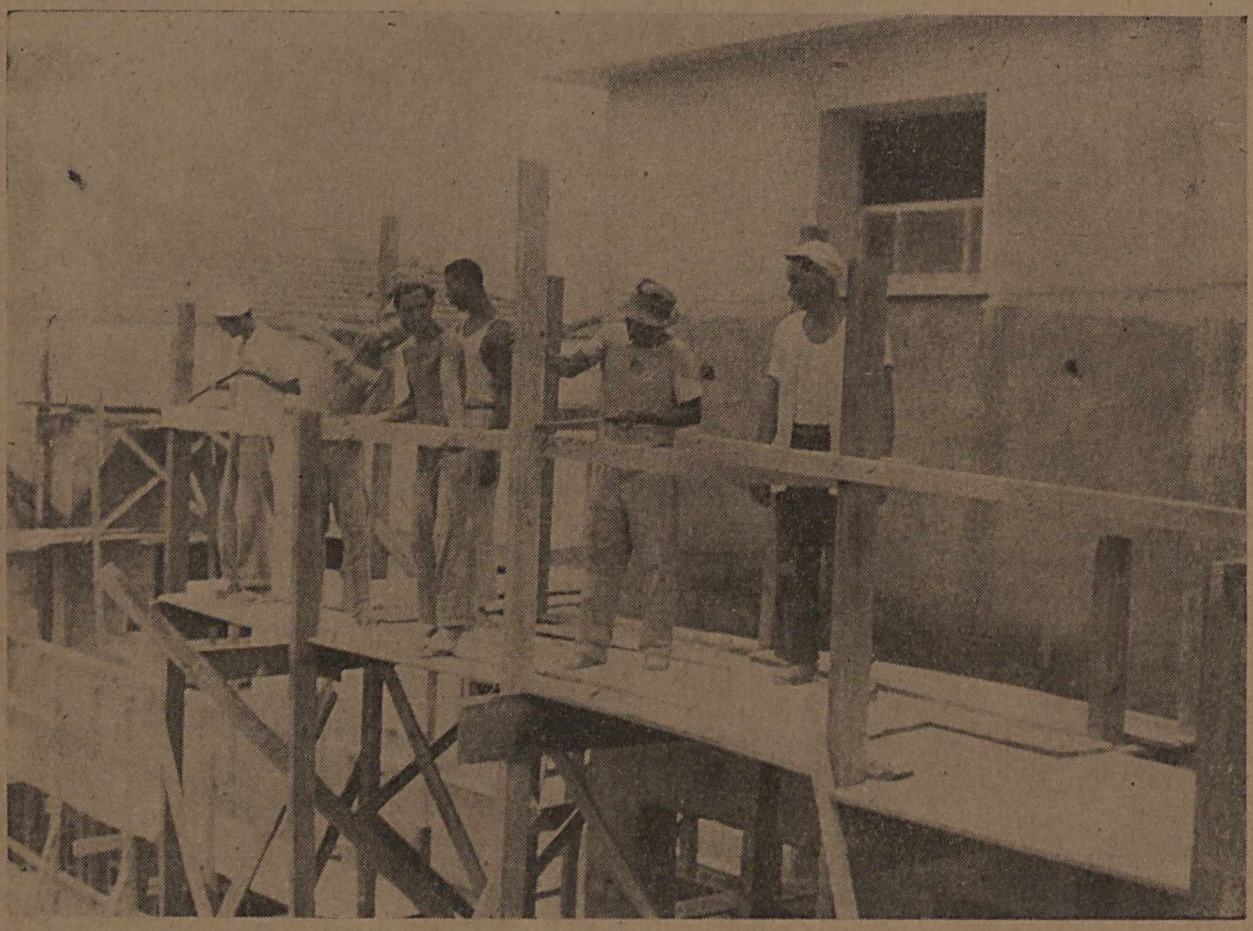
Na seção de hormônios, além das instalações comuns, para a chefia, para a secretaria e recepção do material, laboratórios de esterilização, já descritas a propósito nos demais setores, destaca-se em particular uma sala para histologia, e outra para intervenções necessárias para as várias manipulações sôbre animais.

A seção de hematologia dispõe das mesmas acomodações para os chefes, de secretaria e sala de recepção do material, de sala de lavagem e esterilização, de três laboratórios especiais e de um laboratório maior para rotina: as instalações aí previstas foram dispostas de modo a que o técnico execute os trabalhos de coloração e exame, em um mesmo local, individual para cada técnico; cumpre salientar aqui uma dependência destinada a histologia e cultura de tecidos.

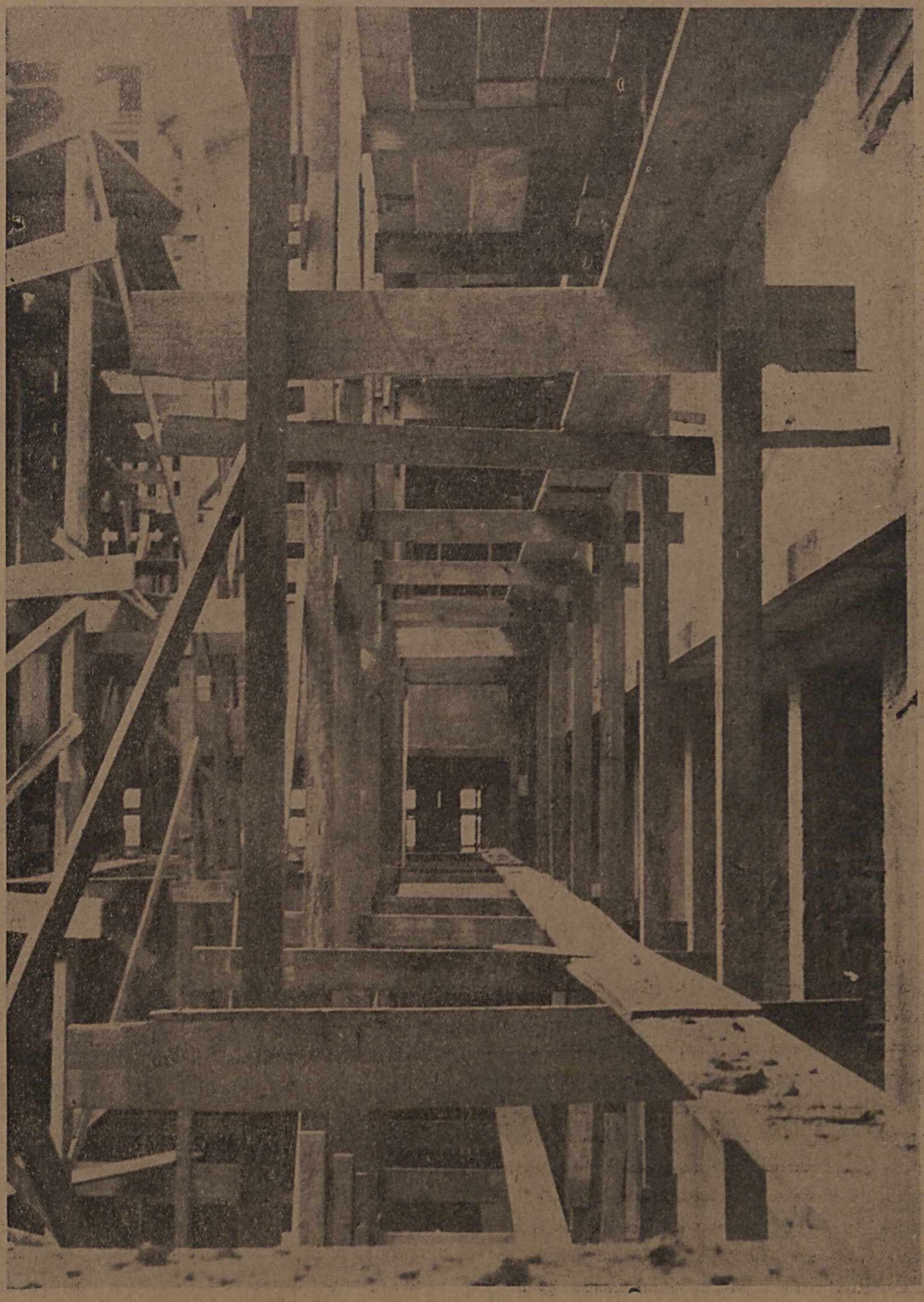
A seção de bacteriologia dispõe além das acomodações para o chefe, para a secretaria e recepção de material, de três laboratórios especiais, bem como a seção de imunologia.

ALIMENTAÇÃO

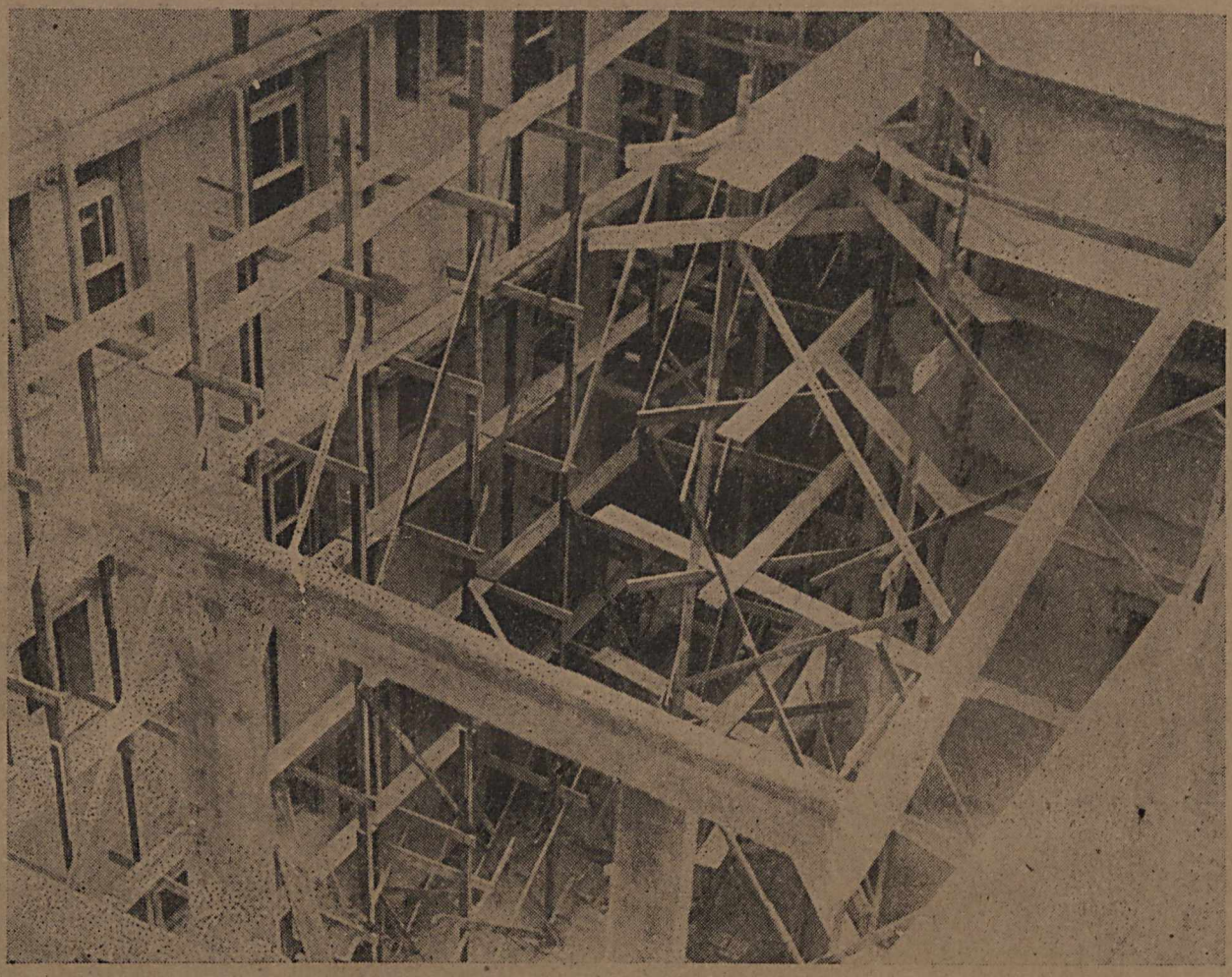
O serviço de dietética dispõe de uma entrada própria para material e para pessoal: junto a esta



A construção



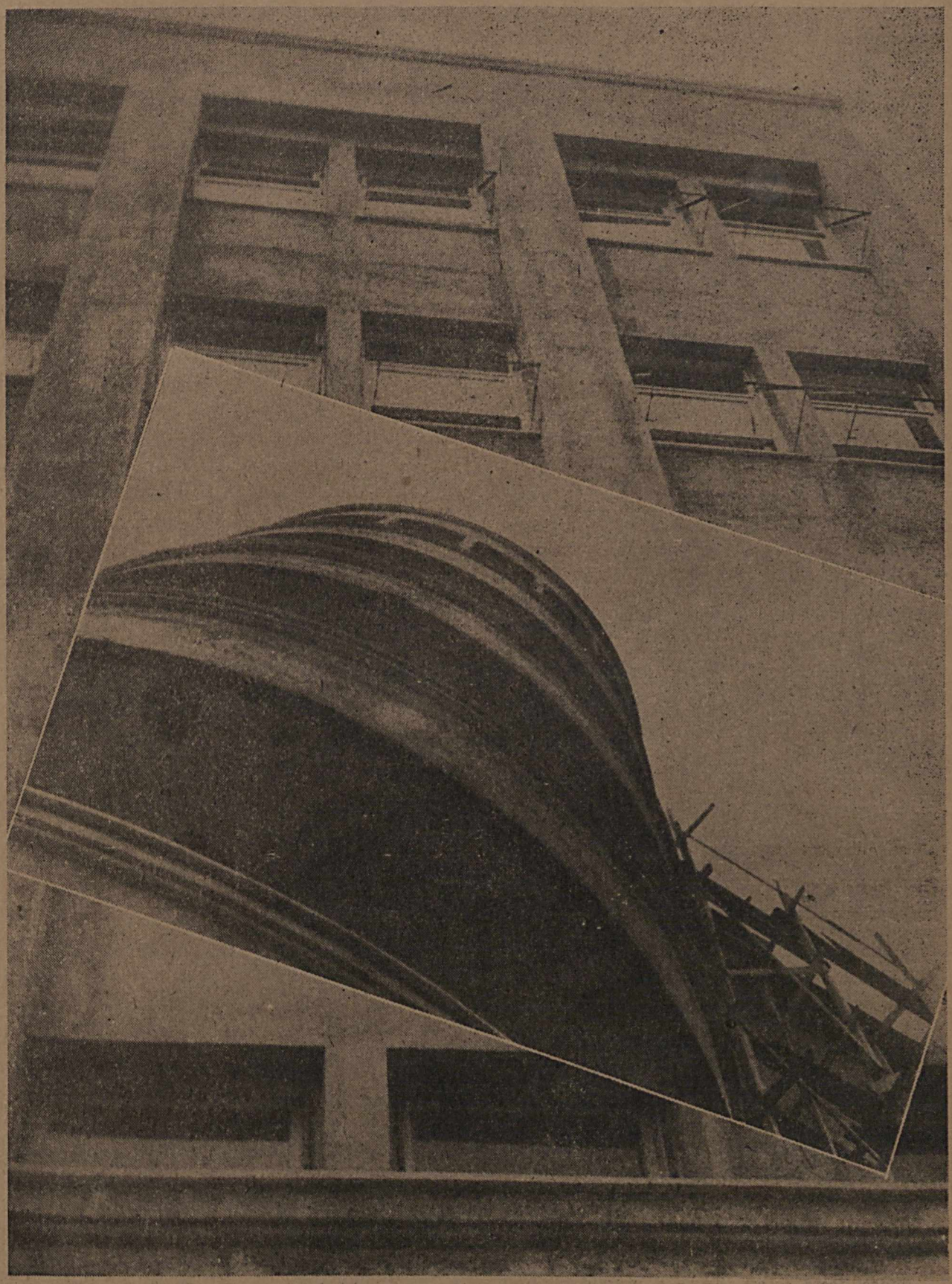
Andaimes



Breve estará tudo pronto

se encontra os vestiários e instalações sanitárias dos funcionários, previstas para ambos os sexos, bem como um vestíbulo para aferição e distribuição do material entrado; aí estão localizados os tanques de lavagem para legumes, as entradas dos depósitos de mantimentos e das ante-câmaras dos frigoríficos, êstes foram previstos com temperatura e unidades apropriadas para carne, peixe, legumes, frutas, leite e ovos. Articulado com êsses frigoríficos e os depósitos encontra-se a sala de preparo dos alimentos e o açougue, diretamente ligados a grande cozinha. Destacam-se aí o cozinha dietética, a pastelaria, o laboratório de leite e o gabinete do dieteta que deverá orientar as atividades dêste setor. Entre a grande cozinha e as dependências passa a galeria de circulação do serviço de dietética, ligando o depósito dos carros às duas tôrres de elevadores para condução dos alimentos dos doentes e restaurantes para funcionários. A distribuição dos alimentos para os doentes foi estudada de maneira a ser completamente executada dentro de trinta minutos. A galeria de circulação é separada da grande cozinha e outras dependências por um balcão disposto de modo a facilitar o carregamento dos carros de transporte. Anexo à grande cozinha existem um pequeno refeitório para os funcionários dêsse serviço e uma sala para lavagem e conservação das panelas.

No segundo pavimento vêem-se na sua ala central os serviços de restaurantes dotados de uma grande copa de distribuição de duas "cafeterias" e dois grandes restaurantes para médicos, pessoal administrativo, etc.



A construção se agiganta

Por êste pavimento já se distribuem as enfermarias, vendo-se na ala direita as Clínicas das doenças não contagiosas do aparelho respiratório, Clínica das doenças de nutrição, Clínica neurológica e Clínica das doenças de aparelho digestivo.

No terceiro pavimento estão localizadas as clínicas de doenças do coração, vasos e rins. Como instalações especiais destacam-se: salas para métodos gráficos, oxigenioterapia e eletrocardiografia.

No quarto pavimento estão localizadas as seguintes clínicas: ortopédica, neurocirúrgica, protologica, otorrinolaringológica, cirúrgica, ginecologica.

CENTRO CIRÚRGICO

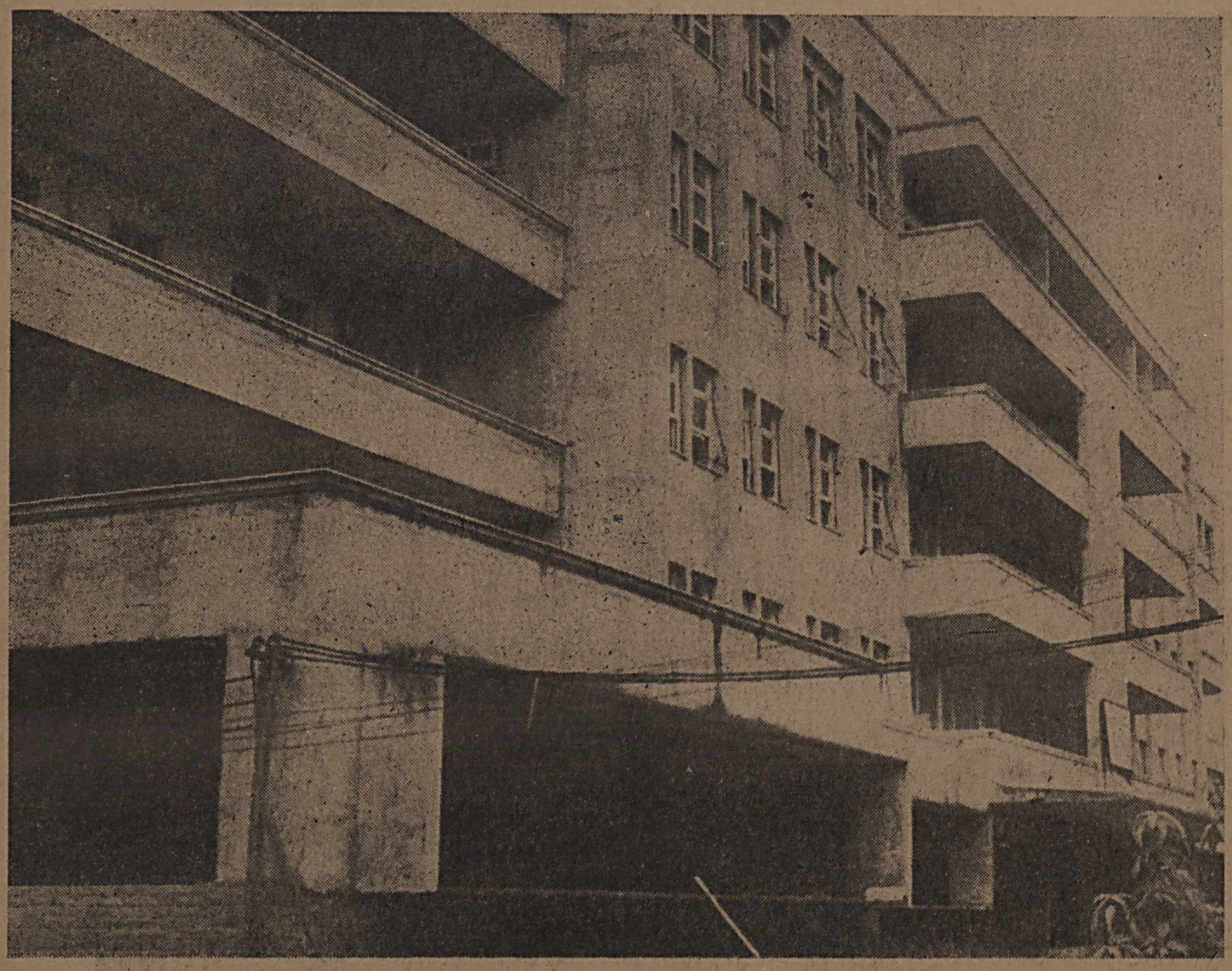
Na ala que corresponde à fachada principal do 5.º pavimento foi localizado o Centro Cirúrgico e na ala central os quartos e enfermarias para os recém-operados. Há duas salas de operações para cirurgia geral, duas para ginecologia, duas para urologia (uma destas para cirurgia endoscópica), duas para ortopedia (uma delas para redução de fratura), para neurocirurgia, e uma para operações otorrino e oftalmologia. Entre cada duas salas de operações existe para servi-las uma sala de esterilização articulada com um arsenal cirúrgico. Estas salas fornecerão água esterilizada para os lavatórios das salas de preparo do cirurgião e nelas será esterilizado a sêco ou por ebulição, o instrumental cirúrgico que será utilizado nas salas de operações que a delimitam.

As salas de operações terão iluminação natural e artificial, dotadas de ar condicionado manobrável independentemente para cada uma delas. Cada sala de operações possui anexa uma sala de preparo para o cirurgião e outro para a anestesia do operando. Essas duas salas, dispostas paralelamente, permitem ao cirurgião que se prepara para o ato cirúrgico, assistir através da separação envidraçada que as divide, à anestesia do paciente.

As salas de anestesia e de preparo do cirurgião se comunicam independente com a sala de operações, de sorte que a entrada nesta, do operando

Visto de fora

Balcões



Vista de frente

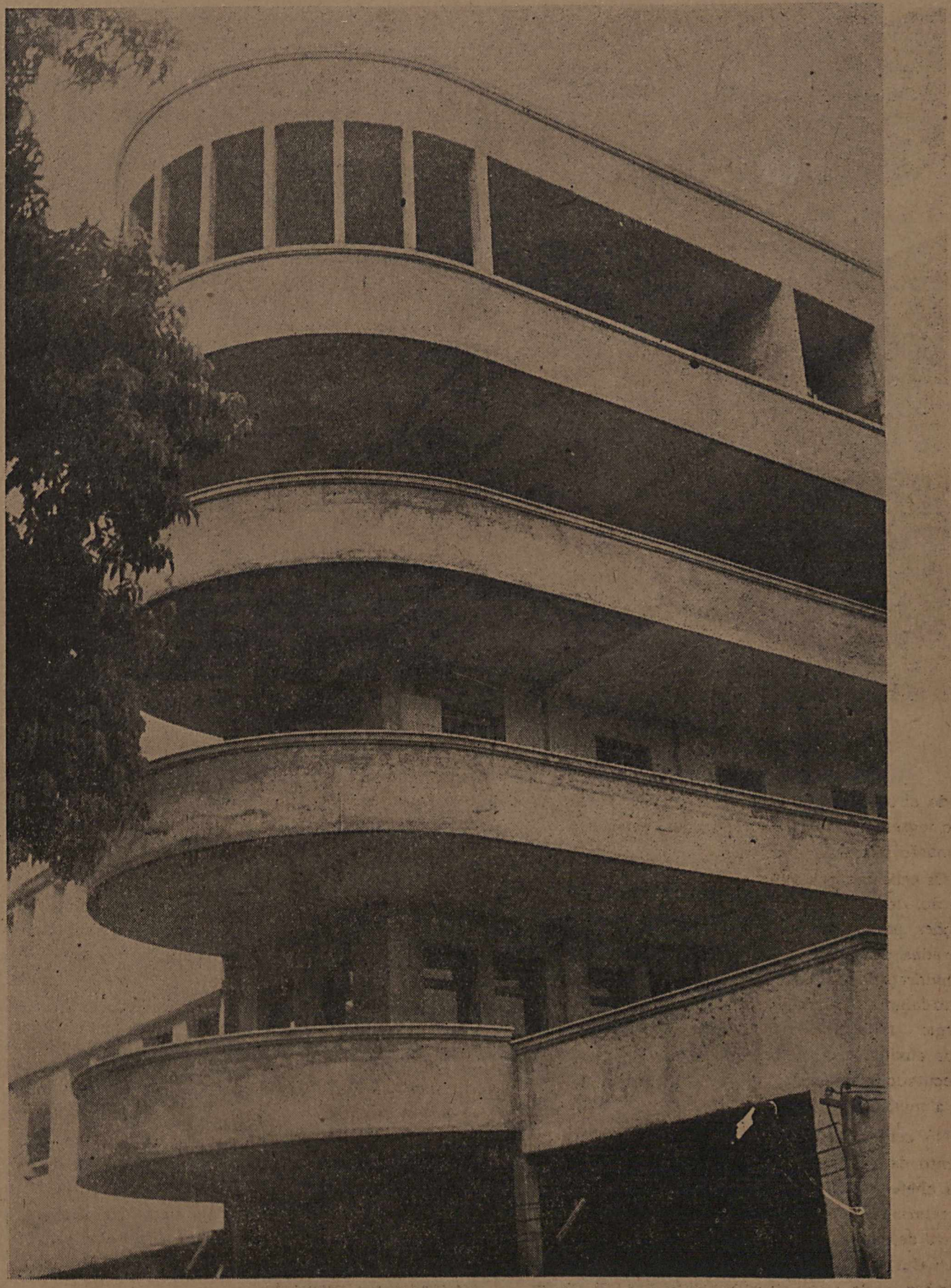
e do cirurgião, se faz por portas diversas. Só terão ingresso nas salas de operações os técnicos que tomarão parte na intervenção.

Os espectadores terão acesso à galeria de observação, de que são dotadas tôdas as salas de operações, pelo andar superior. Essas galerias são separadas das salas de operações por uma divisão envidraçada, havendo no recinto das mesmas um auto-falante que transmitirá a descrição do ato cirúrgico, feita pelo próprio cirurgião ou um dos seus auxiliares, à medida que o mesmo fôr sendo executado, através de um microfone colocado junto à mesa operatória.

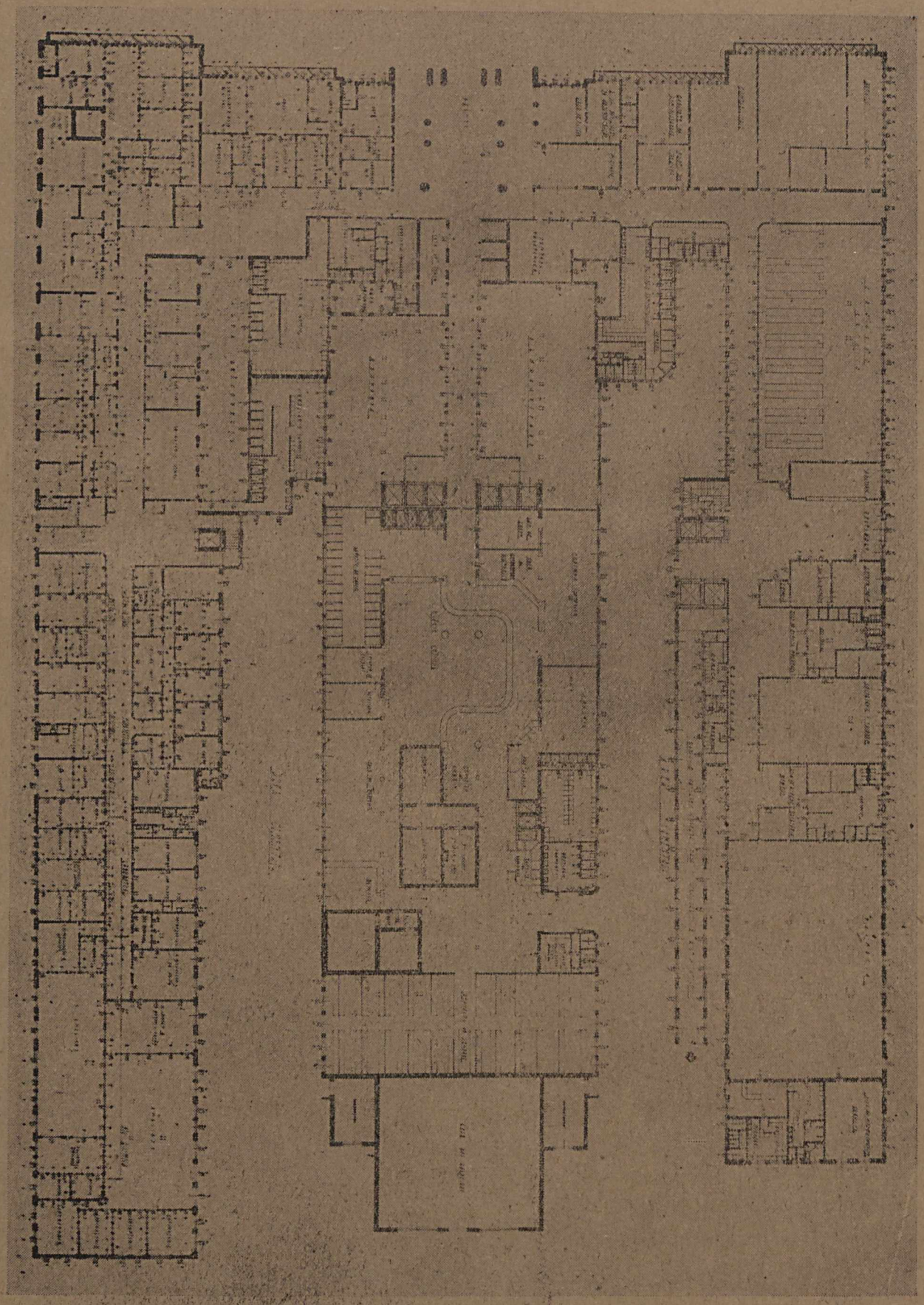
No centro cirúrgico está localizado o departamento de anestesia que aí possui uma sala para seu chefe, outra de trabalho para os anestesistas, secretaria e depósito de anestésicos construído à prova de explosão. Foram ainda previstos no Centro Cirúrgico: duas salas de trabalho para os cirurgiões, onde serão ditados pelos mesmos os relatórios operatórios; duas salas de trabalho para as enfermarias, um laboratório de anatomia patológica para atender às solicitações dos cirurgiões durante o ato operatório.

Após as operações os pacientes serão conduzidos para as enfermarias onde permanecerão de 24 a 48 horas. Junto a enfermaria dos recém-operados instalou-se o Departamento de Transfusão de Sangue cuja manipulação, acondicionamento, etc., está localizada nos laboratórios situados no primeiro pavimento.

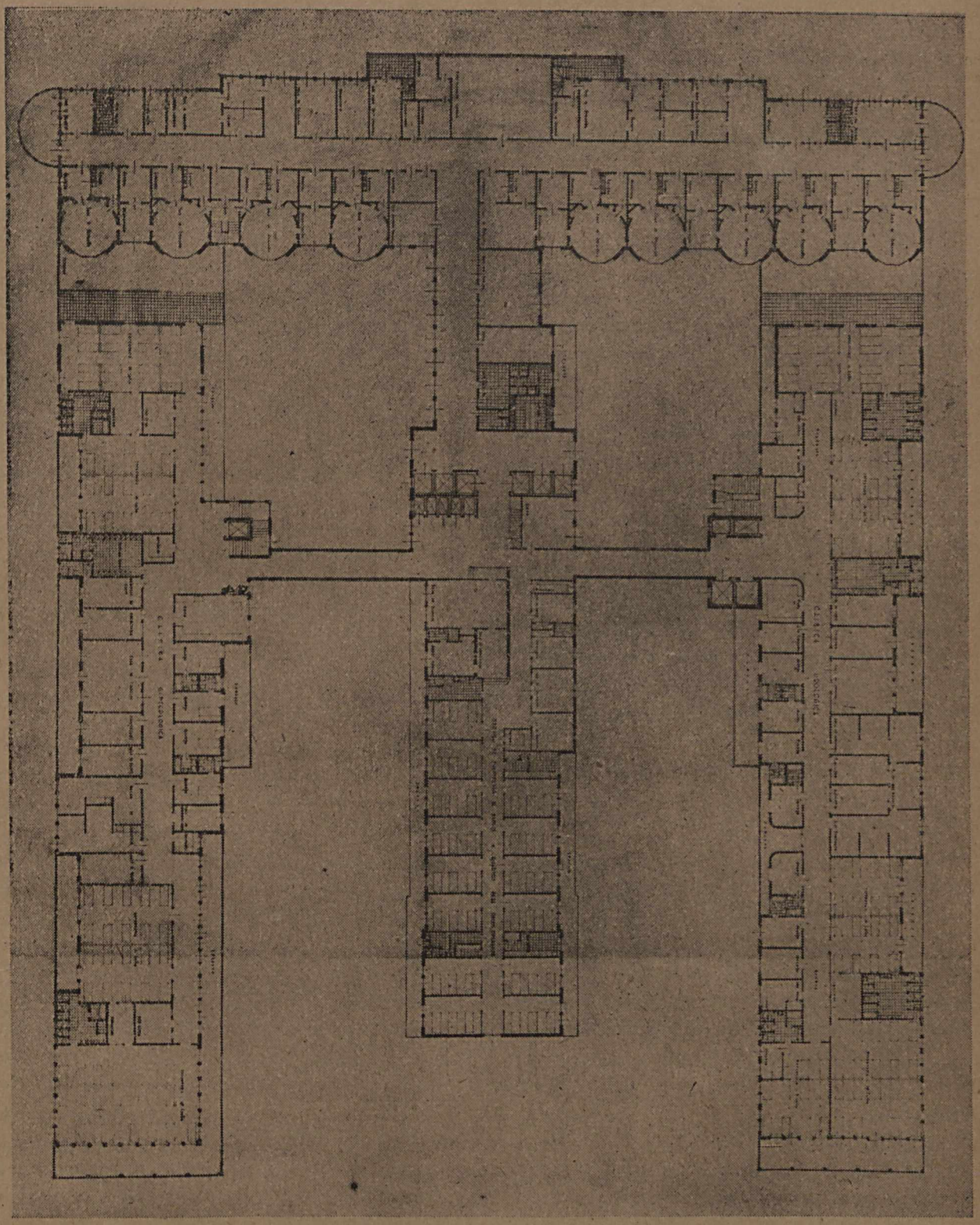
Assim, as obras do Hospital Pedro Ernesto já se encontram bem adiantadas, conforme as fotografias que ilustram esta reportagem mostram. Será uma grande realização do govêrno atual dotar a cidade de um hospital como êsse, não só pela solução que êle encerra para inúmeros problemas técnicos da Assistência, como também pelos seus 1.054 leitos, que vem aliviar parte das nossas necessidades tão prementes.



Varandas



1.º *pavimento*



2.º *pavimento*

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOUTRINA

Sentido e interpretação da Constituição de 1946

PEDRO CALMON
Professor Catedrático da Faculdade Nacional de Direito

CINCO Constituições regeram o Brasil, dos primórdios da liberdade nacional até hoje. A primeira, liberal e monárquica, de linguagem inspirada pela França e de vida parlamentar talhada ao figurino inglês, viveu de 1824 a 1889, larga e honrada vida. A segunda, republicana e liberal no seu claro corte americano, cobre o período de 1891 a 1930. A terceiro, heterodoxa pelas influências do após-guerra de 1918, algo européia, e ainda presa a várias superstições dos regimes estabelecidos em 1919, pouco durou, de 1934 a 37. A sua social-democracia refletiu-se em vários aspectos da quarta Constituição, esta a Carta outorgada de 1937, cuja característica entretanto foi a supremacia do Executivo, ou o govêrno autoritário, realmente ditatorial pela omissão do Legislativo, deixado de lado, entre o golpe de Estado de 10 de novembro e a convocação da Constituinte em 1945. Quinta Constituição vigora no país, e promete muitos benefícios à Pátria, desde 18 de setembro de 1946.

A comparação feita entre elas instrui-nos sôbre a evolução ideológica da política, fácil de apurar no cotêjo dos textos, que, em última análise, correspondem fielmente — portanto sem originalidade — às épocas econômicas em que brotaram. Partiu-se, como não podia deixar de ser, da estruturação dogmático-liberal do Estado nas suas clássicas roupagens de monarquia representativa, para a revisão das relações entre o centro e as províncias (no Ato Adicional de 1834), e a federação republicana de 15 de novembro de 1889. A transição, do Império para a República desajustou-se *da* transposição, do tipo demo-feudal do Estado para o seu tipo demo-social, que costumamos chamar simplesmente de democrático ou popular, porque precedeu à queda do trono a marcha dessa democratização inevitável. O Império — à semelhança do que sucede na Inglaterra conciliava-se com o progresso da sociedade e nunca teve no Brasil o caráter especìficamente aristocrático, que contrariasse a natureza americana dêsse desenvolvimento.

O último obstáculo à integração do povo no Estado era o instituto do cativeiro na sua acepção de irremediável desigualdade humana, no seu traço moral, ou antes, imoral, de aviltamento do trabalho mecânico, na sua função dissolvente e deseducadora da sociedade civil. A Constituição de 1891 achou resolvidos os principais problemas da civilização brasileira, a que deu a plasticidade do regime federativo, atribuindo aos Estados uma grossa porção de responsabilidade, em alívio, ou auxílio, às insuficiências financeiras do govêrno central. Não se julgava então conveniente, nem havia a necessidade de armar êsse debilitado govêrno dos meios constitucionais adequados a uma intervenção sistemática na ordem econômica. As reivindicações de cunho socialista, insistente a êsse tempo na Europa e já presentes à vida política da América do Norte, eram no Brasil idéias desconexas, individuais ou proféticas: esperavam, para tomar corpo e forma, pela indústria, que criaria o proletariado; esperavam pelo futuro. A guerra de 1914 encontrou-nos pràticamente despercebidos para as questões sociais — como as encaravam as correntes filosóficas definidas nos grandes centros da economia mundial; — e, ao encerrar-se em 1918 o ciclo da nossa co-beligerância, tínhamos de dizer alguma coisa nêsse capítulo novo da política legislativa. Estampou-se a novidade na reforma constitucional de 1926, reduzida ao mínimo pelo cuidado de alterar o mais superficialmente possível a Carta da República. A permissão então dada ao govêrno federal de entrar no mercado, para corrigir as crises eventuais, envolvida intuitivamente a autorização, que se lhe cometia, de regularizar os desníveis, remediar as anormalidades, atender

às emergências da vida econômica, indissolùvelmente ligada às condições do trabalho, à sua disciplina, à sua eficiência, à sua paz. Tudo, porém, era doutrina, e no terreno teórico permaneceu, até a convulsão política de 1930, em cujo tumulto desapareceu a "Primeira República".

A Constituição de 1934 erigiu-se desembaraçadamente em diploma social-democrático de estilo néo-germânico quanto à ordem econômica" ou às relações entre o Estado, o capital e a mão de obra. A de 1937 nutriu-se da mesma seiva trabalhista que estava na essência de sua política, sujeitando-a entretanto a uma prefiguração de corporativismo a que dificilmente se adaptaria. O constituinte de 1946 não retrocedeu. Nem lhe seria lícito fazê-lo. Influenciaram-no três conceitos paralelos de democracia: o conceito cristão ou conciliatório, o conceito revolucionário ou dialético e o conceito especulativo ou oportunista, produto habitual das transações que deduzem, nas assembléias sem vivas convicções doutrinárias, a média do bom senso ou a linha de compromisso. A êste propósito podemos classificar de intermediária, de avançada porém prudente, de otimista — no sentido de apaziguadora, embora a alguns aspectos contraditória — a Constituição festivamente promulgada a 18 de setembro.

Os pensamentos superiores que nela se projetaram são altos pensamentos democráticos — na definição enfática das liberdades públicas; são insistentes pensamentos federalistas — no resguardo dos privilégios estaduais; são desconfiados pensamentos liberais — nas garantias asseguradas ao legislativo contra a natural preeminência do executivo; são pensamentos socialistas francamente expostos ao lado dos princípios imutáveis da família anti-divorcista, da educação defendida, do amparo ao fôro íntimo, da tolerância religiosa, dos dogmas que fixam os "imortais direitos" da pessoa humana. Se é discutível a viabilidade dêsse acôrdo, entre as tendências que se agridem na área teórica da política moderna, a atual Constituição lhe servirá de contra-prova: a sua sorte é por conseguinte a do próprio conflito ideológico cuja pacificação queremos pela justiça social, pelo direito público, pela democracia prática, pela realização do Estado jurìdicamente saudável, pela cultura e pela lei.

Bastaria, para o arrazoado, o comentário ao art. 141, § 16.

Aí se problama:

"E' garantido o direito de propriedade, excetuado o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interêsse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro".

Garante-se, pois, o direito de propriedade, em tôda a sua extensão, com a ressalva — contrária ao arbítrio da autoridade — de que a expropriação será paga em moeda corrente, não em títulos da dívida pública, em papéis de crédito, em troca de utilidades ou valores, ou por outros meios liberatórios que não o dinheiro de contado.

Mas se proibe tàcitamente não só o abuso como o desuso da propriedade, com a nova instituição da "desapropriação por interêsse social", que, parecendo, à primeira vista, uma forma acessória das desapropriações de necessidade pública, é em verdade o potencial de tôdas as interferências do Estado naquela raia privativa do domínio particular em função da ordem geral. Entende-se por desapropriação de interêsse social a que é promovida para atender ao melhor uso da propriedade, ao seu rendimento em consonância com aquêle interêsse, à sua devida estimativa, em articulação com êle, ao bem comum que não pode ficar na dependência do egoismo, que o despreza, ou da estupidez, que o contraria. E' o caso da fábrica imobilizada ou desservida; é o caso do latifúndio inculto ou resguardado; é o caso da vasta área apartada da utilização popular nas zonas super-habitadas, pela ganância do dono que a valoriza; é o caso das fontes de riqueza excluídas do mecanismo econômico pelos cálculos individualistas do proprietário; é o caso de todo imóvel, benfeitoria, instalação ou negócio, que, interessando ao trabalho, esteja amesquinhado pelo exclusivismo da propriedade, ou mereça do Estado uma especial atenção.

A desapropriação, nesta hipótese, significa a incorporação para a distribuição, que se pressupõe equânime, e então melhor se denominará, de justiça distributiva do Estado — tendo por escôpo o interêsse social, assim no seu primado sôbre a esfera individualista da ação econômica.

Êste detalhe da dogmática constitucional é uma consulta ao coração do seu sistema.

A Constituição de 18 de setembro pode designar-se como uma Carta otimista, no feitio conciliador que a harmoniza com o temperamento nacional, com a índole da nossa evolução e o sentido normal do progresso na América.

E que é democracia?

E' o ambiente amplo, arejado, crítico, dialético, ativo, sonoro, onde a dignidade do homem — nos inauferíveis direitos da pessoa livre — procura lìcitamente a felicidade ao amparo das instituições representativas.

Êste ambiente existe nos limites da Constituição que nos rege — imperfeita e precária como tôda a literatura da espécie produzida por um Congresso subdividido em ideologias — mas vigorosamente imbuída do espírito brasileiro nas suas fórmulas de concórdia social.

PARECERES

ACUMULAÇÃO REMUNERADA — DISPONIBILIDADE PREVISTA NO ART. 24 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS.

— Para que o antigo servidor que desacumulara seja pôsto em disponibilidade remunerada até reaproveitamento não há de observar-se a regra do art. 185 da Constituição, mas ter-se-á de verificar se o mesmo, em 1937, acumulava conforme a legislação então vigente.

— Interpretação do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

PARECER

I

1. João de Oliveira Sá, Oficial Administrativo, classe H, do Quadro II, hoje extinto, dêste Ministério, acumulava êsse cargo com o de professor do ensino secundário da Prefeitura do Distrito Federal.

Em 1937, em virtude da proibição de acumulações remuneradas expressa na Carta Constitucional de 10 de novembro e Decreto-lei n.º 24, de 29 do mesmo mês, só podendo permanecer em um dos cargos optou pelo de professor do ensino secundário.

2. Acontece que, no corrente ano, foi promulgada a Constituição de 18 de setembro, menos rigorosa do que a de 1937, referentemente à vedação de acumulações: permitiu, no art. 185, o exercício cumulativo de dois cargos de magistério ou, então, sob condições, de um dêstes com outro técnico ou científico:

> "Art. 185. E' vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto a prevista no art. 96, n.º I, e a de dois cargos de magistério ou a de um dêstes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horários".

3. Mas, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dispõe no art. 24:

> "Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções de magistério, técnicas ou científicas e que, pela desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937 e Decreto-lei n.º 24, de 1 de dezembro do mesmo ano, perderam cargo efetivo, são nêle considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados sem direito aos vencimentos anteriores à data da promulgação dêste Ato".

Em face dêsse preceito, o oficial administraitvo João de Oliveira Sá pede seja pôsto em disponibilidade remunerada e aproveitado nesta Capital onde exerce o magistério.

4. A Divisão do Pessoal opinou pelo indeferimento do pedido, sob fundamento de que o funcionário administrativo, não exercendo função técnica, não pode acumular suas funções com a de magistério em face do art. 185 da Constituição, com o qual deve harmonizar-se o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

5. O Sr. Diretor-Geral do Departamento de Administração discordou dêsse entendimento: não se há de harmonizar o art. 24 como o art. 185. "O art. 24, citado, mandou restabelecer o direito de acumulação suprimido pela Constituição de 1937. O art. 185 estabelece normas permanentes sôbre acumulação, a serem doravante seguidas". E, coerente com sua opinião propôs o deferimento do pedido de funcionário.

6. E' verdade, como está no parecer da Divisão do Pessoal, que o funcionário administrativo não pode acumular cargos, em face da Constituição Federal vigente. Sòmente podem fazê-lo professôres ou o servidor que exercer cargo técnico, caso em que poderá exercer também um cargo de magistério ,havendo correlação de matérias e compatibilidade de horários.

E' a determinação imperiosa e expressa do art. 185 da Carta Política de 18 de setembro.

7. Mas, essa regra sofrerá exceção com referência a funcionários administrativos que acumulavam cargos públicos antes la Constituição de 1937.

Quís a Assembléia Nacional Constituinte restabelecer direitos adquiridos de funcionários que "conforme a legislação então vigente" (expressões do art. 24) acumulavam funções de magistério, técnicos ou científicas e perderam cargos públicos efetivos, em virtude da desacumulação or-

denada na Constituição de 37 e Decreto-lei n.º 24 do mesmo ano.

Êsses funcionários deverão ser postos em disponibilidade remunerada no cargo efetivo que perderam, até seu reaproveitamento, sem direito, entretanto, a vencimentos anteriores à dada da Constituição Federal vigente.

8. Assim sendo, para que o antigo servidor que desacumulara seja pôsto em disponibilidade remunerada até reaproveitamento não há de observar-se a regra do art. 185 da Constituição, como pretende a Divisão do Pessoal, mas ter-se de verificar se o mesmo, em 1937, acumulava "conforme a legislação então vigente" (art. 24), funções de magistério, técnicas ou científicas com outro cargo efetivo, e, em virtude da desacumulação então determinada, perdera êsse cargo.

É, em outros têrmos, a opinião a meu parecer acertada, do Sr. Diretor Geral do Departamento de Administração.

9. Trata-se, portanto, de saber se o Oficial Administrativo João de Oliveira Sá acumulava legìtimamente o seu cargo de Oficial Administrativo com o de Professor do Ensino Secundário da Prefeitura.

Não basta que o funcionário estivesse acumulando antes da Carta de 37 e perdesse cargo efetivo para ser, agora, pôsto em disponibilidade nesse cargo. Necessário, realmente, como exigisse o art. 24, que estivesse acumulando de acôrdo com a lei, ou seja, "conforme a legislação então vigente".

10. Como se sabe, a Constituição de 1891, em seu art. 73, proibia, em têrmos absolutos, a acumulação remunerada de cargos públicos. Mas, a regra, apesar da imperatividade em que era expressa, não era regularmente observada, na administração do país. A Lei n.º 44, de 2 de junho de 1892, expedido a respeito, o foi como "verdadeira derrogação da proibição constitucional", como se expressou BARBALHO e os nossos Tribunais, inclusive o Supremo, ao apreciar o rigorismo da regra, variavam no seu entendimento e alcance (ARAÚJO CASTRO), *A Nova Constituição Brasileira*, pág. 535).

A Lei n.º 2.924, de 5 de janeiro de 1915, estabelecia diversas exceções à vedação constitucional, o mesmo o fazendo, mais tarde, a Lei n.º 3.089, de 8 de janeiro de 1916, a Lei n.º 3.454, de 6 de janeiro de 1918 (art. 204).

11. Vitoriosa a Revolução de 30, baixou o Govêrno Provisório o Decreto n.º 19.576, de 8 de janeiro de 193 declarando vedadas as acumulações, abrindo, porém, exceções, como para "funções de magistério com funções de natureza científica, profisisonal ou técnica, desde que entre si congêneres ou dependentes" (art. 6.º).

12. A Constituição de 1934, art. 172, também vedou, em princípio, as acumulações remuneradas, excetuando "os cargos do magistério e técnico-científicos", que poderiam ser exercidos "ainda que por funcionário administrativo", desde que houvesse "compatibilidade de horários de serviço".

13. Como se vê, ao contrário do disposto na aludida lei do Govêrno Provisório e na Constituição vigente, a Carta Política de 1934 é que permitia a acumlação de cargo de magistério por *funcionário administrativo*. Mas, como o art. 24 das Disposições Transitórias, o que visou foi restabelecer direitos adquiridos de antigos servidores, "conforme a legislação então vigente", não se aplicará à espécie o disposto, a êsse respeito, na vigente Constituição Federal, art. 185.

14. João de Oliveira Sá, Oficial Administrativo, estava, pois, legitimamente acumulando seu cargo administrativo com o de Professod lo Ensino Secundário da Prefeitura, com a prova de que, para fazê-lo, havia "compatibilidade de horários de serviço", como o exigia o art. 172 da Constituição de 1934.

Com a prova dêsse fato, seu pedido, a meu parecer, merece deferimento.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 31 de dezembro d e1946. — *A. Gonçalves de Oliveira*, Consultor Jurídico.

JULGADOS

DESPACHANTES ADUANEIROS — RECURSO ÀS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVAS E AO PODER JUDICIÁRIO

— Os despachantes aduaneiros não são considerados funcionários públicos, no sentido rigoroso do têrmo. Mas desempenham função regulada e controlada pela administração pública.

— Aplica-se aos despachantes aduaneiros o disposto no art. 223 do E. F. que subordina o recurso ao Poder Judiciário ao esgotamento dos recursos da esfera administrativa.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

APELAÇÃO CÍVEL N.º 8.630

Relator: O Sr. Ministro Aníbal Freire.
Recorrente: o Juiz dos Feitos da Fazenda, *ex-officio*.
Apelado: Aylton Tovar.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 8.630, do Espírito Santo em que é recorrente o Juiz dos Feitos da Fazenda, *ex-officio* e apelado Ayiton Tovar, resolvem os Ministros do Supremo Tribunal Federal, componentes da 1.ª turma, dar provimento ao recurso, unânimemente, de acôrdo com as notas taquigráficas anexas.

Rio de Janeiro, 17 de Dezembro de 1945. — *Laudo de Camargo*, Presidente. — *Aníbal Freire*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aníbal Freire — O Dr. Aylton Tovar, despachante aduaneiro, intentou em Vitória, Estado do Espírito Santo ação de depósito contra a União Federal, com fundamento nos ns. 366 e 370, do Código de Processo Civil, para receber Cr$ 109.105,60 devida por suas comissões, no período de Agôsto a Outubro de 1943, *ex-vi* dos Decretos ns. 5.563 e 5.634, de 1943.

A ação não foi contestada.

O Juiz julgou a ação procedente, pois o autor provou o direito às comissões reclamadas (fls. 35 a 36).

Acentuou a sentença ter havido absoluto desinterêsse, por parte do representante da União, que não só não apresentou contestação, como "nem mesmo se deu ao leve incômodo de fazer o seu ato de presença quando realizada a audiência de instrução e julgamento".

Não foi interposta apelação por parte da Fazenda.

Nesta instância assim se pronunciou a Procuradoria Geral da República :

Pleiteamos a reforma da sentença apelada com o venerando acórdão proferido no agravo n.º 11.585, do Espírito Santo, de que foi relator o Exmo. Ministro Aníbal Freire, eminente relator da presente apelação, e que ora juntamos por cópia, visto como a matéria objeto da apelação já foi julgada por aquêle venerando acórdão, proferido em agravo de instrumento interpôsto da decisão do Dr. Juiz.

E' o que esperamos como pronunciamento de Justiça.

Distrito Federal, 3 de Setembro de 1944. — *Gabriel de Rezende Passos*, Procurador Geral da República.

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire (Relator) — No agravo de instrumento n.º 11.585, do Espírito Santo, entre as mesmas partes — União Federal e Aylton Tovar, proferi o seguinte voto, acompanhado por tôda a Turma :

"Os despachantes aduaneiros não são considerados funcionários públicos, no sentido rigoroso do têrmo. Mas desempenham função regulada e controlada pela administração pública. O seu provimento faz-se por ato do presidente da República e estão sujeitos a deveres e obrigações com as autoridades junto as quais desempenham suas funções.

O Decreto-lei n.º 4.014, de 13 de Janeiro de 1942, que dispõe sôbre as atividades dessa classe reza, no art. 28 :

"Os despachantes aduaneiros e seus ajudantes não são servidores públicos, ficando, porém sujeitos em suas relações com o fisco, à disciplina das leis e regulamentos vigentes aplicáveis a êstes".

Comentando êsse dispositivo, declara Romeu Gibson, competente funcionário de Fazenda :

"Em face da Constituição e das leis, perde sua real significação aquela negativa de "servidores públicos", muito embora não se possa contestar à atividade do despachante o caráter de função pública. (*Adda*, Anotações ao decreto dos despachantes aduaneiros, pág. 76).

Aplicável, portanto, ao caso o preceito do Estatuto dos Funcionários Públicos (art. 223) que impede o ingresso em Juizo de ação se não tiverem sido esgotados todo sos recursos da esfera administrativa.

Trata-se, como se viu do relatório, de questão controvertida, em que contendem-despachante e firmas exportadoras. O procedimento do chefe da repartição aduaneira, não resolvendo por si o litígio, é perfeitamente justificado. Embora haja interpretação dada ao texto legal por parte de uma secção do Ministério da Fazenda, não foi proferida sôbre o caso solução administrativa de última instância, com o uso dos recursos adequados.

Nêstes têrmos, dou provimento ao agravo, para reformar o despacho, devendo o agravado proceder por via administrativa, antes de recorrer ao Judiciário".

Coerente com essa manifestação passada em julgado, dou provimento ao recurso *ex-officio* para reformando a sentença recorrida, julgar a ação improcedente por não ser possível o ingresso da parte no judiciário, antes de esgotados os recursos administrativos.

VOTO

O Sr. Desembargador Flamínio de Rezende (Relator) — Dou provimento ao recurso *ex-officio* para reformar a senteça de 1.ª instância a fim de julgar improcedente a ação.

Pelo acórdam de fls. 43, proferido me agravo interpôsto pela União Federal do despacho que determinou a sua citação para responder a presente ação de depósito esta 1.ª Turma do Suprema Tribunal Federal já decidiu que o autor não podia pleitear judicialmente o pagamento das comissões a que se julga com direito antes de fazer a sua reclamação perante a administração pública, nos têrmos do art. 233 do Estatuto dos Funcionários que assim preceitua :

"O funcionário só poderá recorrer ao Poder Judiciário depois de segotados todos os recursos da esfera administrativa, ou após a expiração do prazo a que se refere o § 1.º do art. 221".

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte : Deram provimento, unânimemente.

Deixou de comparecer, por motivo justificado, o Exmo. Sr. Ministro Philadelpho Azevedo.

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — RECURSO ADMINISTRATIVO E AÇÃO JUDICIAL — PROMOÇÃO

— Se a administração não dá solução ao recurso tem o funcionário o direito de recorrer à via judicial.

— Interpretação dos artigos 221 e 223 do E. F.

TRIBUNAL DA JUSTIÇA DE SÃO PAULO

N.º 4.046 — Capital — Requerente : Dról Geleotti — Requerida : Fazenda do Estado — (1.º ofício).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados em Mesa e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 4.046, em que é impetrante Dról Galeotti contra ato do Exmo. Sr. Dr. Secretário da Fazenda : Acordam os juízes da Quarta Câmara Cível, por votação unânime, em denegar a segurança impetrada, condenando o requerente nas custas, depois de repelidas as preliminares levantadas pela Fazenda do Estado.

O impetrante reclamou perante a autoridade administrativa contra o ato que reputara lesivo de seu direito, e a autoridade determinou que êle aguardasse oportunidade, como reconhece a Procuradoria Judicial (fls.).

Se a administração não deu solução ao pedido do impetrante, tinha êle o direito de recorrer à via judicial, aliás no stêrmos do art. 221 do Estatuto dos Funcionários Civis do Estado. Passado o prazo sem solução, era irrecusável o direito do requerente, desde que a reclamação não ficara resolvida e fôra dilatada para época indefinida.

Como observa Tito Prates da Fonseca, em crítica ao art. 223 do Estatuto dos Funcionários da União, tal dispositivo não pode acarretar a decadência ou desaparecimento do direito de ação ou a ilegitimidade de partes; é medida de caráter exclusivamente disciplinar. Melhor seria cancelá-la do Estatuto ("Dir. Administrativo", pág. 397).

Também o art. 320 do Código de Processo não era motivo para repelir o pedido. Não se trata de ato de que caiba recurso administrativo, com efeito suspensivo, independentemente de caução, nem de ato disciplinar. À autoridade administrativa, como se disse, não deu solução à reclamação do impetrante, sendo certo ainda, como observa Machado Guimarães, é admissível o mandado, quando, não obstante o recurso administrativo, a fruição do direito continua vedada (Código de Processo, comentário ao art. 320).

O direito do impetrante não é certo, nem incontestável, mas ao contrário está sujeito a contestações de fato e de direito, como se verifica aliás pela longa petição inicial, em que o impetrante — previne objeções e as refuta. Direito certo e incontestável, como decidiu o saudoso Ministro Viveiros de Castro, é aquêle contra o qual não se podem opor nem foram opostos motivos ponderáveis, e sim meras alegações cuja improcedência um juiz pode reconhecer imediatamente, sem necessidade de detido exame ("Rev. do Supr. Trib. Federal", 32-248).

O caráter do direito alegado pelo impetrante não tem a feição de certeza, liquidez, evidência, incontestabilidade ressaltáveis ao primeiro exame, porque as disposições que autorizavam a elevação da coletoria de Rio Claro, além de exigirem um ato do Govêrno, tomado depois dos necessários exames da arrecadação, foram revogadas, como reconhece o impetrante, sem que a lei resguardasse a situação dos funcionários que eventualmente pudessem ser beneficiados com a elevação. A promoção do impetrante seria efetivada, se sobreviesse o acontecimento futuro, que era a elevação; mas esta não chegou a verificar-se, na forma do critério da arrecadação, porque tal critério foi desprezado pela lei nova, o que, em princípio, podia ser feito pelo Poder Executivo.

Revogados os Decretos ns. 11.340, de 1940 e 12.490, de 1941 pelo art. 63 do Decreto n.º 14.138, de 1944, é discutível se o impetrante pode ou não pleitear a promoção automática a coletor de primeira classe, principalmente tendo-se em vista que o caso pode suscitar controvérsia em face do Decreto n.º 13.561, de 1943, que regulou em caráter geral as promoções. Diante de tôdas as dúvidas que o caso suscita e que o próprio impetrante discute, não pode ser concedido o mandado, devendo antes recorrer êle aos meios comuns.

Como já observava Pedro Lessa, em relação ao "habeas corpus", "averiguado que o direito escopo é questionável, incerto, ao juiz é vedado dirimir a questão relativa a êsse direito no processo de "habeas corpus", sem forma nem figura de juízo, sem as garantias judiciárias que oferece o processo contencioso". ("Do Poder Judiciário", pág. 346).

São Paulo, 7 de fevereiro de 1946. — *Meirelles dos Santos*, Presidente com voto. — *H. da Silva Lima*, Relator. — *Pinto do Amaral*. — *Cunha Cintra*.

* * *

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — EFETIVIDADE — DISPONIBILIDADE

— Efetividade e a condição do funcionário público no pleno gôzo das prerrogativas da função.

— Disponibilidade é o afastamento da atividade, embora não implique afastamento definitivo do cargo, com vencimentos integrais, ou proporcionais ao tempo de serviço, se assim dispuser a lei.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL

Embargos infringentes (Câmaras reunidas)

N.º 3.263 — Pôrto Alegre — O Estado do Rio Grande do Sul, Embargante; O Professor Antônio Tavares Côrte Real, embargado.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

O relatório do feito se acha a fls. 166 e fica fazendo parte integrante dêste. Como se vê dêle, os presentes embargos estão circunscritos à questão de saber-se qual os vencimentos a que tem direito o embargado, se integrais, segundo o acórdão recorrido, se proporcionais, conforme o voto divergente, já que a sua qualidade de funcionário público foi, por unânimidade, reconhecida no aludido julgado.

O Decreto n.º 7.672, de 5 de janeiro de 1939, que desanexou da Universidade de Pôrto Alegre o Instituto de Belas Artes, do qual era professor o embargado, dispôs em seu art. 3.º que ficam assegurados os direitos e vantagens dos professôres que forem *considerados efetivos;* e no § 2.º dêsse mesmo artigo, completou que "os que não puderem ser aproveitados *ficarão em disponibilidade com vencimentos proporcionais ao seu tempo de serviço*". O acórdão embargado entendeu haver êsse decreto reconhecido a qualidade de *professor efetivo* do autor, e que a sua disponibilidade só resultaria de impossibilidades de seu aproveitamento em outro cargo; não tendo sido provada a impossibilidade também não houve a disponibilidade, dando o direito a vencimentos integrais. O voto vencido, ao contrário, acha que, professor que era o autor de pedagogia musical do curso superior de música, desanexado o respectivo Instituto, sem que existisse outra instituição congênere ofiical, com cargo equivalente em que pudesse ser êle aproveitado, não se fazia mister *ato especial* de decretação de disponibilidade, de vez que esta ficou expressa em lei, referindo-se a todos os professôres não aproveitados. Ato especial só seria necessário no caso de aproveitamento noutra função nova.

I — A razão está com o voto vencido. O mencionado decreto que desencorporou o Instituto de Belas Artes da Universidade, fazendo-o voltar à sua antiga qualidade de instituição de direito privado, não reconheceu, expressamente, que o autor fôsse *professôr efetivo*. Apenas declarou que os que *fôssem considerados efetivos* gozariam das vantagens nêle previstas. O acórdão entendeu o contrário, e nêsse ponto não é suscetível de reexame. Mas, consagrada a efetividade do autor, resta saber qual o seu alcance jurídico". A efetividade é a condição do funcionário público no pleno gôzo das prerogativas da função. E' a modalidade normal da condição de funcionário, de que as demais representam variantes, mais ou menos excepcionais. Ao funcionário efetivo, de modo particular, se aplica tudo quanto ficou aduzido, com respeito aos assim chamados direitos e deveres dos funcionários públicos". (Rui Cirne Lima, Princípios de D. Administrativo, vol. I, pág. 169). Fôrça é convir, porém, em face dessa conceituação, de que a *efetividade* reconhecida pelo acórdão embargado, só teve por escôpo atribuir a qualidade de funcionário público ao autor, pois que o próprio decreto fez cessar efetividade com a disponibilidade. Ora, disponibilidade quer dizer afastamento da atividade, embora não implique afastamento definitivo do cargo. (T. Cavantânti, *D. Administrativo*, volume II, pág. 654).

Entre as causas de disponibilidade a mais frequente é a supressão do cargo. Em tal caso o funcionário conserva os direito sa vencimentos integrais. Todavia, poderá, também, ser com vencimentos proporcionais ao tempo do serviço, se a lei assim dispuser. (R. Cirne Lima, *op. cit.* pág. 171). E a lei assim dispôs, como já vimos, ao estalecer que ficarão em disponibilidade, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, os professôres que não puderem ser aproveitados. O autor não o foi, e nem poderia sê-lo, daí a sua disponibilidade determinada pela lei, sem necessidade de ato especial. Por tais motivos, acordam, em câmaras cíveis reunidas, por maioria de votos, dar provimento aos embargos para, modificando o acórdão, condenar o réu a só pagar ao autor vencimentos proporcionais a seu tempo de serviço, *ex-vi* do art. 3.º § 2.º do referido Decreto n.º 7.672, de 5 de janeiro de 1939.

Custas na forma da lei.

Pôrto Alegre, 25 de outubro de 1946. — *Hugo Candal*, Presidente. Vencido de acôrdo com o meu voto proferido na apelação cível n.º 3.403, de 29 de agôsto do corrente ano. — *Loureiro Lima*, Relator. — *João Soares.* — *Sílvio Duncan.* — *Décio Pelegrini.* — *Admar Barreto.* — *Homero Martins Baptista.* — *Erasto Corrêa*. Fui presente, *José Corrêa da Silva*. O relatório a que se refere o acórdão é o seguinte:

Por Decreto n.º 5.758, de 28 de novembro de 1934, foi criada a Universidade de Pôrto Alegre e nela incorporado o Instituto de Belas Artes do Rio Grande do Sul, instituição de direito privado. Só a 30 de março de 1936, porém, por Decreto n.º 6.193, providenciou o govêrno sôbre a sua instalação, e dispôs acêrca dos direitos dos professôres das diversas escolas-membros, com exceção da de Belas Artes.

Mas, por outro decreto, de n.º 7.008, de 14 de janeiro de 1938, confirmou nos cargos os professôres catedráticos do aludido Instituto, nominalmente, incluindo entre êles o autor, para a cadeira de pedagogia musical do curso superior de música. A 5 de janeiro de 1939, menos de um ano depois, verificando o govêrno que o referido Instituto não satisfazia às exigências de leis federais, baixou o Decreto n.º 7.672, desanexando-o da Universidade, voltando o mesmo a ser instituição privada, mas dispôs no art. 3.º que ficavam assegurados os direitos e vantagens dos professôres e funcionários administrativos dêle, *que fôssem considerados efetivos*. No § 2.º do mencionado artigo declarou que "os professôres que não puderem ser aproveitados ficarão em *disponibilidade com vencimentos proporcionais ao seu tempo de serviço*". Desde êsse mês de janeiro de 1939, então, deixou o govêrno de pagar os vencimentos do autor, apesar de reclamá-los administrativamente. Para compelir o Estado à observância da lei, a ajuízou o autor uma ação ordinária contra êle, na qual pediu fôsse aquêle condenado a restabelecer o direito dêle autor de ser aproveitado em função da mesma natureza e categoria, com as vantagens correspondentes, ou então a decretar a sua disponibilidade remunerada, contando-se o tempo de serviço até então, e ainda a lhe pagar, num ou noutro caso, os vencimentos que percebia, e que o réu os

deixou de satisfazer desde o aludido mês de janeiro de 1939, acrescidos dos juros de mora e honorários de advogado. O Estado contestou a demanda, alegando a sua total improcedência, em face do próprio decreto que desencorporou o Instituto, o qual voltou a ser estabelecimento privado, cessando, assim, quaisquer vínculos obrigacionais entre êle réu e os professôres do Instituto. Além disto, exigindo o art. 48 dos Estatutos da Universidade o concurso para o cargo de catedrático, e não o havendo prestado o autor, é contestável a sua alegada *efetividade*, para fazer jús ao que pede. A sentença de primeira instância julgou a ação procedente, determinando apenas atender-se à situação criada pelo fato de o autor desempenhar cargo federal, como alegara o réu em sua contestação. Houve apelação de ofício e voluntária das partes. A egrégia segunda câmara a confirmou, mandando só excluir da condenação os honorários de advogado, contra o voto do desembargador Décio Pelegrini, em parte, que condenava o Estado a só pagar vencimentos proporcionais, em virtude do referido art. 3.º § 2.º do Decreto n.º 7.672, que desanexou o Instituto. Agora o Estado embarga êsse acórdão, pugnando a sua alteração no sentido de a condenação só compreender vencimentos proporcionais ao tempo de serviço do autor, e não integrais como professor efetivo que não o é, de acôrdo com o voto vencido. O autor impugnou êsses embargos, pleiteando a confirmação do julgado, pois, não tendo sido pôsto em disponibilidade e nem tendo sido aproveitado noutro cargo equivalente, deve perceber os vencimentos integrais, como professor efetivo que é e o reconheceu o acórdão.

DECISÕES ADMINISTRATIVAS

ACUMULAÇÃO

— A finalidade da proibição de acumular cargos ou funções da União, Estados, Municípios ou entidades autárquicas "não é a de obter trabalho gratuito ou de forçar economia para o Tesouro ou outras instituições públicas, mas assegurar a justa distribuição das funções, impedindo, em benefício do serviço público, o exercício cumulativo de funções remuneradas".

— Processo 251/47 — Parecer da D.P., em 3-2-47 — D.O. de 7-2-47.

Operário diarista do Lóide Brasileiro, nomeado por Decreto de 19 de julho de 1945 para exercer o cargo da classe F da carreira de Polícia Especial do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, consulta se, tomando posse do cargo para que foi nomeado, pode continuar como empregado do Lóide Brasileiro.

2. Cumpre esclarecer, preliminarmente, que o DASP não é órgão consultivo, e que o interessado dirigindo-se diretamente ao Sr. Diretor-Geral do D.A.S.P., infringiu as normas mandadas observar pela Circular n.º 18-46, da Secretaria da Presidência da República, importando, destarte, essa inobservância, no imediato arquivamento do processo.

3. Entretanto, do exame do assunto, essa D.P. verificou e é de parecer:

a) que o Lóide Brasileiro, emprêsa de navegação que está organizada sob a administração e a responsabilidade direta do Govêrno da União é uma autarquia industrial;

b) que, assim, aos seus empregados, se estende a proibição contida no artigo 211, item I, do Estatuto dos Funcionários, *in verbis*:

"A proibição do artigo anterior estende-se: À acumulação de funções ou cargos da União com os dos Estados ou Municípios, bem assim das entidades que exercem função delegada de poder público, ou por êste mantidas ou administradas, ou cuja manutenção esteja a seu cargo";

c) já o Decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro de 1937, que dispôs sôbre a acumulação, estendeu a proibição do art. 159 da Carta de 1937, entre outras entidades, ao Lóide Brasileiro;

d) que a Constituição de 18 de setembro de 1946, em seu art. 185, veda taxativamente a acumulação, exceto a função de juiz com outra de magistério secundário ou superior e a de dois cargos de magistério ,ou a de um dêstes com outro técnico ou científico;

e) que "a finalidade de um dispositivo constitucional vedando as acumulações não é a de obter trabalho gratuito ou de forçar economia para o Tesouro ou outras instituições públicas, mas assegurar a justa distribuição das funções, impedindo, em benefício do serviço público, o exercício cumulativo de funções públicas remuneradas", conforme doutrina Francisco Campos em parecer publicado na *Revista do Serviço Público*, de março de 1938;

f) que, isto pôsto, o interessado terá que optar pelo lugar de diarista, que ocupa no Lóide Brasileiro, ou pelo cargo de polícia especial, de que diz ainda não haver tomado posse, não podendo, em nenhuma hipótese, exercer os dois cumulativamente.

4. Com êstes esclarecimentos a D.P. submete o assunto à consideração do Senhor Diretor-Geral.

D.P., em 3 de fevereiro de 1947. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão.

De acôrdo.

Rio, 4 de fevereiro de 1947. — *Bittencourt Sampaio.*

AFASTAMENTO — BÔLSA DE ESTUDOS — GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO

— Constitui faculdade do Govêrno conceder ou não autorização para servidor ir ao estrangeiro, podendo ainda, se lhe aprouver, conceder ou negar a gratificação de representação; isso no caso do item I, do art 11 do D.L. n.º 7.729, de 12-7-45, isto é, se a ida do servidor em gôzo de bôlsa de estudos tiver por finalidade o "aperfeiçoamento ou especialização na profissão, ocupação ou técnica exercida pelo mesmo no desempenho do seu cargo ou função pública".

— Processo n.º 2.239/46. Parecer da D. P., em 20-12-46 — D.O. de 27-12-46.

A D.S.A., juntando um projeto de exposição de motivos, solicita audiência da D.P. para opinar sôbre as vantagens a serem arbitradas a Professor de Ensino Secundário (Francês), referência XXX, da T.N.M. do Colégio Pedro II — Externato, — que foi distinguido com uma bôlsa de estudos sôbre língua e literatura francesa (Faculté des Lettres — Sorbonne), oferecida ao Brasil pela Embaixada de França.

2. Inicialmente cumpre esclarecer que o referido projeto é favorável à ida do servidor a Paris, sendo-lhe concedida uma gratificação de representação de 4.500 francos, e mais 50% da mesma, bem como passagem de ida e volta, à espôsa que o acompanha. Estas são as vantagens que a D.S.A. acha que podem ser concedidas ao servidor em causa e sôbre as quais a D.P. passa a se manifestar de acôrdo com a legislação em vigor e as contingências do momento.

3. Não foi focalizado na exposição de motivos elaborada pela D.S.A. o montante da despesa a que a União ficará sujeita, circunstância que dela devia constar, tendo em vista a Circular n.º 16-46 da S.P.R., que recomenda na alínea o:

"sejam aplicados, com rigorosa economia e sòmente em despesas inadiáveis, os créditos de qualquer natu-

reza, respeitados, quanto aos orçamentários, os respectivos duodécimos, cujos saldos não poderão ser utilizados".

4. Aliás, do processo em estudo ao menos consta por onde deve correr a despesa com a gratificação mensal de 4.500 francos, ou sejam Cr$ 1.957,50, quando o § 3.º do art. 103 do E. F. dispõe *verbis*:

"Nenhuma importância relativa às vantagens constantes dêste artigo será paga ou devida ao funcionário, seja qual fôr o seu fundamento, se não houver crédito próprio, orçamentário ou adicional, salvo os casos de cota parte, de multa e de honorários por serviços profissionais prestados à Justiça".

5. Há equívoco na sugestão contida na alínea *i* do projeto de exposição de motivos aprasentados pela D.S.A., que admite a possibilidade de, na forma proposta pela D.P.E. à fls. 30, se conceder transporte à espôsa do servidor contemplado com bôlsa de estudos, bem como 50% da gratificação de representação que lhe fôr concedida. A informação da D.S.A. se fundamenta nas alíneas *a* e templado com bôlsas de estudo, e sim, àqueles que forem ro 7.729, de 12-7-45. O disposto em todo o art. 9.º do referido Decreto-lei, todavia, não diz respeito ao servidor contemplado com bôlsas de estudo, e sim, a aqueles que forem *designados* para estudos e missões no estrangeiro. O caso dos que se afastam do País, beneficiados com bôlsas, está regulado no art. 11 e seus itens, que dispõem *verbis*:

"A situação do servidor que obtiver bôlsa de estudos de instituições nacionais ou estrangeiras, para se aperfeiçoar ou especializar fora do país, será regulada pelas disposições contidas nos seguintes incisos:

I — Se se tratar de aperfeiçoamento ou especialização na profissão, ocupação ou técnica exercida pelo servidor no desempenho de seu cargo ou função pública, *poderá ser-lhe concedida* permissão para ir ao estrangeiro, e, além do vencimento ou salário, *uma gratificação de representação fixada* à vista das condições da respectiva bôlsa de estudos (grifei).

II — .....

III — .....

6. Face ao dispositivo, transcrito no item anterior, constitui faculdade do Govêrno conceder ou não autorização para o servidor ir ao estrangeiro, podendo ainda, se lhe aprouver, conceder ou negar a gratificação de representação; isso no caso do item I, isto é, se a ida do servidor em gôzo de bôlsa de estudos tiver por finalidade o "aperfeiçoamento ou especialização na profissão, ocupação ou técnica exercida pelo mesmo no desempenho do seu cargo ou função pública", como acontece no caso em estudo.

7. Considerando, entretanto, as diversas circulares expedidas pela Secretaria da Presidência da República, com o objetivo de comprimir as despesas públicas, e especialmente o que recomenda a alínea o da Circular n.º 16-46, transcrita no item 3, a D.P. propõe seja o afastamento do servidor em causa autorizado sem outras vantagens além da percepção do salário da função que exerce, critério êsse que, em casos semelhantes e em relação a todos os servidores públicos, deve ser adotado enquanto perdurarem os motivos determinantes das aludidas recomendações sôbre medidas de economia adotadas pelo Govêrno, condição de que deverá ser prèviamente cientificado aquêle que pleitear o afastamento do País, contemplado com bôlsa de estudos.

D.P., em 20 de 12 de 1946 — *José Machado de Faria* Diretor de Divisão.

De acôrdo. Em 21-12-46 — *Abílio Mindello Balthar*, Diretor Geral.

APOSENTADORIA— EXTRANUMERÁRIO — ART. 23 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS.

— Entendimento adotado até que seja regulamentado art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

— "A aposentadoria de extranumerário deve processar-se de acôrdo com a legislação vigente, aplicando-se, subsidiàriamente, o Estatuto dos Funcionários até que lei nova regule a matéria, quando então os respectivos atos anteriores serão revistos, se assim o prescrever".

— Exposição de Motivos n.º 1.448, de 6-12-46 — D.O. da 10-1-47 — Proc. número 10.287-46 — Parecer da D. P., em 14-1-47 — D.O. de 20-1-47.

Em 6 de dezembro de 1946 — Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

Dispõe o art. 23, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que

"Os atuais extranumerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação, serão equiparados aos funcionários para efeito de estabilidade, *aposentadoria*, licença, disponibilidade e férias" (grifei).

2. No caso de que trata o anexo processo, a aposentadoria seria enquadrada no art. 196, item I, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, que se refere a implemento de idade. Êsse dispositivo estatutário seria combinado com o art. 191, II, e § 2.º, e art. 192, da Constituição da República.

3. Ocorre, entretanto, que ainda não está regulamentado o aludido art. 23, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não havendo, por conseguinte, base legal para o esclarecimento da situação do interessado.

4. Êste Departamento encaminhou recentemente a V. Ex.ª projeto de lei regulando a situação dos servidores beneficiados pelos arts. 18 e 23 do aludido ato. Além disso, o *Diário do Congresso Nacional*, edições respectivamente de 7 e 11 de novembro corrente, publicou os projetos números 83 e 106, de 1946, que regulamentam a efetivação dos atuais servidores da União, Estados e Municípios. Todos êsses fatos induzem a acreditar-se que a situação dos extranumerários não tardará a ser esclarecida.

5. Por outro lado, no entanto, há a circunstância relevante de que o art. 158 do Estatuto dos Funcionários proibe que o funcionário permaneça em licença por prazo superior a 24 meses. Êsse dispositivo é extensivo aos extranumerários mensalistas e contratados pelo art. 54, do Decreto-lei n.º 240, de 4-2-38, e aos diaristas e tarefeiros pelo art. 6.º do Decreto-lei n.º 6.631, de 27-6-44.

6. A fim de prevenir a ocorrência de casos de licença que, enquanto se aguarda a aludida regulamentação, possam ultrapassar o prazo de 24 meses, seria de tôda conveniência reafirmar-se, em parte, o entendimento constante do parecer de 30-5-45, do D.A.S.P., no Processo número 6.754-45, no sentido de ser o servidor afastado do serviço na data em que houver completado 24 meses de licença para tratamento de saúde, aplicando-se, também, por analogia, o disposto no § 6.º, do art 3.º, do Decreto-lei n.º 3.768, de 28-10-41, quanto à manutenção do servidor em fôlha de pagamento na situação em que se encontrava.

7. Idêntica providência poderia ser adotada nos casos de aposentadoria por implemento de idade, como se dá no presente processo.

8. O meio prático de ser concretizada a sugestão contida nos dois itens precedentes, seria a expedição de uma circular da Secretaria da Presidência da República, recomendando :

"Até que seja adaptada a legislação de pessoal aos dispositivos da Constituição e do Ato das Disposições Constitutcionais Transitórias, serão observadas as seguintes normas :

1.ª — O extranumerário que houver completado 24 meses de licença, para tratamento de saúde, será considerado afastado para efeito de aposentadoria e incluído em fôlha de pagamento na situação em que se achava, de acôrdo com as disposições legais sôbre a matéria.

2.ª — Idêntica medida será adotada quando o extranumerário houver completado 70 anos de idade.

3.ª — Nenhum processo de aposentadoria de extranumerário, qualquer que seja o seu fundamento, será submetido à autoridade superior enquanto a matéria não estiver devidamente regulamentada pelo poder competente, procedendo-se no caso, em conformidade com as duas normas anteriores.

9. Nestas condições, êste Departamento tem a honra de submeter o assunto à elevada apreciação de Vossa Excelência e de opinar:

a) por que não seja assinado o projeto de decreto de aposentadoria em causa;

b) por que seja expedida, pela Secretaria da Presidência da República, a circular sugerida no item anterior;

c) por que seja, posteriormente, o anexo processo restituído ao Ministério da Viação e Obras Públicas, para os devidos fins.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex.ª os protestos do meu mais profundo respeito. — *Abílio Mindêllo Balthar*, Diretor Geral.

"A aposentadoria de extranumerário deve processar-se de acôrdo com a legislação vigente, aplicando-se subsidiàriamente, o Estatuto dos Funcionários até que lei nova regule a matéria, quando, então, os respectivos atos anteriores serão revistos, se assim o prescrever. Em 23-12-46".

APOSENTADORIA — PERÍODO DE CARÊNCIA — CONTAGEM DE TEMPO

— Aposentadoria, de acôrdo com o D.L. n.º 3.768/41 (alínea a), considerado como de licença remunerada o período de processamento da mesma, conforme entendimento firmado na E.M. n.º 877, de 31-3-44, do D.A.S.P., publicada no D.O. de 18-4-44.

— Exposição de Motivos n.º 1.462, de 6-12-46 — D. O. de 10-1-47.

Excelentíssimo Sr. Presidente da República :

No anexo processo, submetido ao estudo dêste Departamento, o Ministério da Guerra propõe a aposentadoria *ex-officio* de extranumerário mensalista da Tabela Suplementar do Estabelecimento de Fundos da 1.ª Região Militar.

2. Segundo consta do processo, o servidor contava à época do afastamento do serviço, 1 ano, 7 meses e 23 dias de efetivo exercício, arredondados para 2 anos (fls. 3v), nos têrmos do § 3.º do art. 5.º do Decreto n.º 3.768, de 28-10-41, *verbis* :

"O tempo de serviço público federal apurar-se-á em dias .... feito o arredondamento com desprêzo de fração inferior a meio ano".

3. Conforme consta ainda do processo, licenciado para tratamento de saúde, foi o servidor em causa, ao término da licença (9-8-40), julgado inválido para o serviço público em geral (fls. 4). Novamente submetido a inspeção médica em 1943 foi o mesmo considerado portador de moléstia contagiosa (fls. 7 e 8).

4. A Secretaria Geral do Ministério da Guerra informando a respeito, esclareceu :

a) que o seu caso não se enquadra na alínea *d* do art. 2.º do Decreto-lei n.º 3.768, *verbis*:

"Os extranumerários da União serão aposentados: quando forem atacados de tuberculose ativa...";

b) que a sua aposentadoria deve ser compreendida na alínea *b* do art. 2.º daquele Decreto-lei, *verbis* :

"Os extranumerários da União serão aposentados: quando verificada a sua invalidez para o exercício da função"; e

c) que o servidor possui o período de carência exigido pelo § 1.º do artigo acima citado, *verbis* :

"... a aposentadoria só será concedida após um período de carência de 3 anos de efetivo exercício", feita a contagem pela forma indicada na alínea *a* do item 5 da Exposição de Motivos n.º 1.593, de 20-7-42, dêste Departamento, *verbis*:

"... o período de carência será considerado em sentido amplo, e contado, assim, da data de admissão do extranumerário até 31 de outubro de 1941, incluídos, portanto, os períodos de licença, mesmo superiores a 24 meses de afastamento para efeito de obtenção de aposentadoria, qualquer que seja a modalidade de extranumerário".

5. Solicitou êste Departamento o parecer do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos do Departamento Nacional de Saúde do Ministério da Educação, quanto aos laudos médicos da Junta Militar de Saúde (fls. 14), e em resposta (fls. 29), aquêle Instituto declarou enquadrar-se a invalidez em aprêço na alínea *b* do art. 2.º do citado Decreto-lei n.º 3.768-41 (alínea *b* do item 4).

6. Examinando o assunto, verificou êste Departamento:

a) que, efetivamente, de acôrdo com as informações prestadas pela Secretaria Geral daquele Ministério (item 4) e em face do parecer do Serviço de Biometria Médica (item anterior), o servidor tem direito à aposentadoria concedida pelo Decreto-lei n.º 3.768, de 28-10-41, observados os demais entendimentos para sua aplicação (alínea *c* do item 4);

b) que, não obstante contar êle arredondadamente apenas dois anos de efetivo exercício, a sua situação se enquadra perfeitamente na interpretação amplificativa do período de carência de três anos, para inclusão do tempo de licença, conforme o item 4 da Exposição de Motivos n.º 1.593, de 20 de julho de 1942, item 4 dêste órgão, *verbis*:

"Dados os humanos propósitos que ditaram aquêle decreto-lei (alínea *a*), não parece justo que se lance ao desamparo os extranumerários naquelas condições impondo-se assim, uma providência que concilia o texto da lei com o seu próprio sentido e com a situação de fato que se criou..."

c) que, assim, sem embargo do tempo decorrido desde a promoção do processo desta aposentadoria, está a mesma em condições de ser autorizada, convindo, todavia, seja o servidor em aprêço submetido a nova inspeção de saúde, para verificação de possível mudança em seu estado físico, talvez conducente ao seu aproveitamento no serviço; e

d) que, confirmada a sua invalidez, deve ser aposentado de acôrdo com o citado Decreto-lei n.º 3.768-41 (alínea *a*), considerado como de licença remunerada o período de processamento de sua aposentadoria, conforme entendimento firmado na Exposição de Motivos n.º 877, de 31 de março de 1944, dêste Departamento, publicada no *Diário Oficial* de 18 de abril de 1944.

7. Nestas condições, êste Departamento tem a honra de encaminhar a V. Ex.ª o presente processo e de opinar por que seja autorizada a aposentadoria em causa, podendo ser depois o mesmo restituído ao Ministério da Guerra, para os devidos fins.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex.ª os protestos do meu mais profundo respeito. — *Abílio Mindello Balthar*, Diretor Geral.

"Autorizado, na forma do item 6, *c* e *d*, do parecer do DASP. Em 21 de dezembro de 1946".

APOSENTADORIA-PRÊMIO — INTELIGÊNCIA DO § 1.º DO ART. 191 DA CONSTITUIÇÃO.

— De acôrdo com o § 1.º do art. 191 da Constituição, a aposentadoria-prêmio deixou de ser uma concessão do Estado para se converter numa obrigação dêle; destarte, o servidor público não é mais o suplicante de um beneplácito, mas o possuidor de um direito, condicionado apenas à circunstância de o requerer o interessado que preencha as condições de tempo de serviço.

— Uma outra alteração ocorrida com a redação do § 1.º do mencionado art. 191, é aquela em que se constata bastarem "35 anos de serviço" e não "mais de 35 anos de efetivo exercício", como prescreve o Estatuto dos Funcionários, para se processar essa modalidade de aposentadoria.

— Exposição de Motivos n.º 11, de 7-1-47 — D. O. de 13-1-47.

No anexo processo, o Ministério da Educação e Saúde submete à assinatura de V. Ex.ª projeto de Decreto, declarando a aposentadoria de oficial administrativo, classe L, do seu quadro Permanente, nos têrmos do § 1.º do art. 191 da Constituição vigente, *verbis*:

"Será aposentado, se o requerer, o funcionário que contar 35 anos de serviço".

2. Cumpre salientar que o interessado fôra aposentado por Decreto de 4-11-46 (fls. 48-A), de acôrdo com o art. 197 do Estatuto dos Funcionários, modificado pelo Decreto-lei n.º 8.253, de 29-11-45, *verbis*:

"... *poderão* ser aposentados... os funcionários que contarem *mais de* trinta e cinco anos de efetivo exercício e *forem julgados merecedores dêsse prêmio* pelos bons e leais serviços prestados à administração pública" (grifei).

Alega o referido Ministério (fls. 50) a circunstância de haver sido expedido o decreto de aposentadoria na vigência da nova Constituição, cujo dispositivo transcrito (item 1) alterou a legislação em que o ato se baseara (item 2), motivo por que

"imperioso se torna que se declare dever ser a aposentadoria em aprêço considerada como concedida nos têrmos do mencionado dispositivo de nossa atual lei básica".

4. Examinando o assunto, verifica êste Departamento:

a) que, realmente, ocorreram três alterações fundamentais na aposentadoria-prêmio, com a redação dada pela Constituição vigente, em relação à do Estatuto dos Funcionários, fàcilmente verificáveis com o cotejo das expressões empregadas em ambos os textos legais (itens 1 e 2);

b) que, com efeito, enquanto o Estatuto dispõe que "poderão ser aposentados...", prescreve a Constituição que "será aposentado...";

c) que, em continuação, diz o Estatuto: "... os funcionários que contarem *mais de* trinta e cinco anos de efetivo exercício...", continuando a Constituição: "...o funcionário que contar 35 anos de serviço";

d) que finaliza o Estatuto: "... e foram julgados merecedores dêsse prêmio pelos bons e leais serviços prestados à administração pública", nada dispondo a Constituição quanto ao julgamento de tal mérito;

e) que, assim, na primeira modificação (alínea *b* dêste item) se verifica ter passado essa modalidade de aposentadoria, de uma concessão do Estado para uma obrigação dêle, condicionada apenas à circunstância de a requerer o interessado que preencha as condições de tempo de serviço;

f) que, na segunda alteração (alínea *c*, ib.) se constata bastarem trinta e cinco anos de serviço e não "mais de trinta e cinco anos...";

g) que, na terceira e mais importante modificação (alínea *d*, ib.), percebe-se haver a lei nova como que retirado o caráter de prêmio ou privilégio concedido pela lei anterior, naturalmente era orientada mais pela função assistencial e previdencial do que patronal por parte do Estado, visto que, quem o serviu durante trinta e cinco anos antes conquistou um *direito* do que se tornou credor de um *favor* a ser ainda concedido pelo Estado; e

h) que, orientada por êsse prisma a nova Constituição, embora haja preenchido o interessado os requisitos da lei anterior; se verifica ser êle o possuidor de um direito e não mais o suplicante de um beneplácito daí o acêrto da proposta do Ministério.

5. Nestas condições, tenho a honra de restituir a V. Ex.ª o anexo processo e de opinar por que seja assinado o anexo projeto de Decreto, com a oportuna restituição do mesmo processo ao Ministério da Educação e Saúde.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex.ª os protestos do meu mais profundo respeito. — a) *Bittencourt Sampaio* — Substituto do Diretor-Geral.

(Assinado decreto em 10-1-47).

CARREIRA — NOMEAÇÃO E PROMOÇÃO — CONCEITO DE CARREIRA PRINCIPAL E AUXILIAR

— Constitucionalidade ou inconstitucionalidade do Decreto-lei n.º 8.700, de 17 de janeiro de 1946.

— "A primeira investidura" a que se refere a Constituição "se entende com o serviço público e não com determinada carreira ou cargo". E' preciso harmonizar o texto constitucional com o sistema de pessoal vigente.

Proc. n.º 3.409-46 — Parecer da D.P., em 30-12-46 — D.O. de 20-1-47.

Sôbre ingresso de funcionário de carreira auxiliar em carreira principal e inconstitucionalidade do Decreto-lei n.º 8.700, de 17 de janeiro de 1946.

Pouco antes do advento da atual Constituição, o D.A.S.P. estudou o processo oriundo do Ministério da Guerra, no qual se solicitava, tendo em vista o princípio básico da igualdade de tratamento que deve prevalecer no serviço público, a extensão do disposto no art. 3.º do Decreto-lei n.º 8.700, de 17 de janeiro de 1946, cujo alcance se circunscrevera apenas aos escriturários e, consequentemente, por fôrça da amplitude que iria ter a medida pleiteada, fôssem alterados os artigos 44 e 49 do Estatuto dos Funcionários.

2. Examinando a proposta do Ministério da Guerra, o DASP considerou-a procedente em face dos argumentos apresentados que viriam ao encontro da política de pessoal do Govêrno, de ampliar e assegurar o mesmo tratamento aos servidores públicos, resguardados os interêsses e a eficiência da administração.

3. E por fôrça disso, elaboraram-se um projeto de decreto-lei e respectiva exposição de motivos cujas conclusões, em linhas gerais, sugeriram ao Govêrno:

a) por que fôsse alterado o critério de promoção às classes finais das carreiras a fim de se conjugar o critério de antiguidade com o de merecimento na razão de 1 para 2.

b) por que fôsse apenas promovido a última classe das carreiras o funcionário que figurasse nos dois primeiros têrços da classe, a exemplo do exigido para a promoção nas demais classes; e

c) por que fôssem alterados os artigos 44 e 49 do Estatuto dos Funcionários e, assim, alguns dispositivos do Regulamento de Promoções.

4. Essa providência preliminar deveria ser seguida imediatamente de outra qual seja a de se permitir, observadas as condições legais, que os funcionários colocados na última classe de uma carreira auxiliar pudessem ingressar, mediante nomeação na classe inicial da carreira principal correspondente. Consoante as razões que fundamentaram a exposição de motivos n.º 21, de 9 de janeiro de 1946, êste acesso seria havido como uma promoção de feitio excepcional, sem ter, todavia, as características de uma primeira investidura.

5. A medida aventada pelo DASP era uma conseqüência lógica e inevitável de um ato já executado, e sua generalização apenas viria estender os benefícios em cujo gôzo, implìcitamente já estavam os serventes, escriturários e estatísticos auxiliares, por fôrça do Decreto-lei n.º 145-37, e, posteriormente, ampliada a todos os escriturários pelo Decreto-lei n.º 8.700-46.

6. Houve por bem o Govêrno encaminhar o processo ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. A alcance amplo e humano da solução aventada pelo DASP, não encontrou acolhida favorável na D.P.J. cujo longo arrazoado concluiria por apresentar um substitutivo em que a matéria tomou feição diferente e, o que é mais, em que o Decreto-lei n.º 8.700-46 é arguido de inconstitucional.

7. Por fôrça dessas conclusões radicalmente contrárias ao ponto de vista do DASP, propõe a D.P.J.:

a) que não se encaminhe ao Parlamento a proposta do Ministério da Guerra no sentido de ser modificado o critério de promoção à classe final da carreira;

b) que seja proposta a reforma do Estatuto dos Funcionários Civis da União a fim de que o mesmo seja ajustado às regras enunciadas na Constituição;

c) que, após a providência da alínea anterior, seja por sua vez, estudada a reforma do Regulamento de Promoções;

d) que, por ocasião da reforma do Estatuto, poderia ser apreciada a proposta do Ministério da Guerra;

e) que seja revogado o Decreto-lei n.º 8.700, de 1946;

f) que seja, em substituição ao regime instituído no mesmo, propôsto que metade das vagas da classe inicial da carreira de Oficial Administrativo seja provida por ocupantes da carreira de Escriturário de acôrdo com o grau que obtiveram no respectivo concurso; e

g) que essas vantagens sejam extensivas aos ocupantes de cargos de carreiras consideradas auxiliares em relação à principal.

Poder-se-iam classificar as conclusões finais daquele órgão em três grupos ideológicamente distintos:

a) a adaptação do Estatuto dos Funcionários às normas da atual Constituição;

b) a apresentação de um substitutivo ao Decreto-lei n.º 8.700-46.

9. A adaptação do Estatuto dos Funcionários aos preceitos contidos na Constituição de 18 de setembro à medida decorrente do próprio sistema que a mesma implantou e, daí, constituir uma necessidade natural proveniente da posição hierárquica da Magna Carta em relação às leis ordinárias.

10. Essa providência pràticamente já está sendo executada com a organização e funcionamento de uma subcomissão encarregada da revisão do Estatuto dos Funcionários Públicos na Câmara dos Deputados. E' de se deduzir, em face disso, que quaisquer alterações substanciais no sistema vigente de pessoal serão inconvenientes e inoportunas, devendo-se sobrestar tôda modificação dos institutos e normas estatutárias em vigor até que a subcomissão mencionada conclua seus trabalhos com a reforma e adaptação do Decreto-lei n.º 1.713-39 à Constituição.

11. Ora, essas razões virão invalidar o critério adotado pela D. P. J. quando propôs a revogação do Decreto-lei n.º 8.700-46 e substituí-lo por projeto de lei em que a matéria tomaria feição completamente diferente. Haveria alterações radicais e contra indicadas que iriam dificultar a marcha normal da administração pública às vésperas de uma reforma de grande envergadura. Nessa ocasião é que deverão ser ponderadas e consolidadas tôdas as medidas e necessidades sôbre a legislação de pessoal criada pelo regime constitucional recentemente inaugurado e pela experiência e prática de longos anos.

12. Consequentemente, admite esta D. P. que estão prejudicados os princípios que propôs de reformar o critério vigente de promoção à última classe das carreiras e estender às carreiras principais e auxiliares os benefícios do Decreto-lei n.º 8.700-46 e pelo mesmo motivo, falta fundamento e senso objetivo à sugestão da D. P. J. de pretender revogá-lo e substitui-lo por outra lei.

13. Sem embargo de tudo isso, esta D. P. acha que não pode ficar sem refutação o argumento apresentado pelo Ministério de que o Decreto-lei n.º 8.700-46 contravém à Constituição e *ipso pacto* se impõe a sua revogação.

14. A tese da violação da Constituição pelo Decreto-lei n.º 8.700-46 defendida pela D. P. J. não se arrima em razões jurídicas. Aludiu que os arts. 156 alínea *b* da Constituição anterior e 186 da atual Constituição foram violados pelo disposto no item I do art. 1.º do Decreto-lei n.º 8.700, de 1946.

15. Para bem situar o assunto, convém transcrever os textos dos artigos mencionados para que se possa fazer um exame objetivo do quão é frágil o ponto de vista da inconstitucionalidade em causa. Com efeito, dispunha a alínea *b* do art. 156 da Constituição de 1937:

> "A primeira investidura em cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos".

e o art. 186 da atual Constituição reza:

> "A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso precedendo inspeção de saúde",

e o item I do art. 1.º do Decreto-lei n.º 8.700-46 diz o seguinte:

> "Metade das vagas será preenchida obrigatòriamente, mediante acesso, por escriturários da classe final, cabendo a outra metade aos candidatos habilitados em concurso, na ordem de classificação".

16. Para se expor com mais fidelidade o pensamento da D. P. J. sôbre o assunto, convém ainda, transcrever o texto em que o princípio defendido é particularizado com exemplos concretos, como se vê:

> "A vingar, por outro lado, que o primeiro provimento é no serviço público e não na carreira nada impedirá que o Govêrno estabeleça que qualquer funcionário pode ser provido por nomeação em outro cargo de carreira. Nada obstará, pois, que um escriturário seja nomeado para cargo da carreira de Engenheiro, Técnico de Administração, Diplomata, ou outro qualquer".

17. Não é isso e nada justifica as conclusões exageradas a que chêgou a D. P. J. na análise que fêz do texto do Decreto-lei n.º 8.700-46 em face da Constituição.

18. A primeira investidura a que se referem os artigos transcritos das Constituições anterior e vigente se entende com o serviço público e não com determinada carreira ou cargo. Não fôra assim, o texto dos artigos examinados, deveria ser explícito para permitir uma liação contrária. E' sabido, por constituir truismo, que onde a lei não restringe não pode o intérprete restringir e, em matéria de alcance amplo e geral, o exegeta deve adotar uma interpretação extensiva e liberal.

19. A D. P.J. restringiu o alcance da expressão "primeira investidura" e acha que a mesma diz respeito a determinada carreira. E' inteligência que não comporta o texto constitucional. A lei, e isto é fundamental no sistema do mérito, exige o concurso para primeiro ingresso no serviço público, quer em cargo de carreira, quer, em muitos casos, em cargos isolado efetivo.

20. Entretanto, a latitude genérica do texto não deve, por igual, ser ampla demais a ponto de facultar a nomeação indiscriminada de funcionários para carreiras diversas pelo simples fato de já ter prestado concurso exigido por lei para ingressar no serviço público.

21. E' preciso harmonizar o conteúdo do texto constitucional em exame com o sistema de pessoal vigente e daí entendê-lo com sentido objetivo e real. As carreiras, no serviço público civil federal brasileiro, se integram em classes e correspondem a uma profissão e, ainda é a Constituição vigente que o diz, aliás, reiterando o preceito clássico, considera-se livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade (§ 14 do art. 144 da Constituição).

22. Com efeito, para determinada carreira há um conjunto de condições prévias exigidas por lei que o candidato deve satisfazer antes de ser nomeado ou investido em cargo público, as quais variam naturalmente em função das peculiaridades de cada uma.

Não obstante há sempre uma correlação ou identidade de natureza entre carreiras principal e auxiliar a tal ponto que se pode admitir que uma e outra constituem determinada profissão embora, por conveniência e necessidade de serviço, se agrupem em conjuntos diferentes com seqüência ininterrupta de classes.

23. Demais, verifica-se, na prática, que os funcionários de carreira auxiliar e principal, de ordinário, se revezam e alternam no exercício das mesmas funções e isto porque não há ainda entre nós uma classificação rigorosa de cargos que instituisse um sistema diferenciador de atribuições, deveres e responsabilidades das carreiras.

24. A experiência vem demonstrando que atende às necessidades do serviço a tendência inovadora de se permitir o progressivo acesso para os servidores públicos, quer de carreiras, quer de séries funcionais principais ou auxiliares. Admite-se, assim, que as carreiras e séries funcionais, nessas condições, uma vez respeitados os requisitos legais, constituem uma profissão para efeito de promoção. Êste o espírito do Decreto-lei n.º 8.700-46 cuja finalidade é antes de mais nada tornar real e efetivo um conjunto de fatos que a vida cotidiana no serviço público vem impondo como imperativo da boa marcha da administração.

25. No caso específico em discussão, o escriturário da última classe da carreira que ascende à classe inicial da carreira de Oficial Administrativo não é investido pela primeira vez em cargo público porque, anteriormente, já passou por três investiduras como sejam a nomeação para o cargo inicial da carreira de Escriturário e as duas promoções subseqüentes para atingir a classe final.

26. Por fôrça dessas razões, não haveria nunca a possibilidade a que alude o D.P.J. de escriturário ser nomeado técnico de administração ou diplomata porque não há vínculo algum de relação entre essas carreiras mencionadas que jamais poderiam ser havidas como principais e auxiliares e nem há, como argumento de maior fôrça, seqüência imediata de classes que é um dos característicos das carreiras nas condições do Decreto-lei n.º 8.700-46.

27. A revogação do Decreto-lei n.º 8.700-46, em vista das razões apresentadas, não se justifica por falta de fundamento legal além de ser inconveniente e inoportuna no momento. Teria ainda um aspecto anti-social e anti-político pois viria subverter uma situação que os fatos vem demonstrando ser um imperativo do serviço público, com a agravante de constituir um grande desestímulo no seio do funcionalismo público em geral.

28. Por êsses motivos, esta D. P. opina:

a) que não se deve cogitar, no momento, de alterações substanciais no sistema de pessoal vigente em face dos estudos que irá proceder a subcomissão especial da Câmara dos Deputados;

b) que seja encaminhado o processo à subcomissão referida no item anterior para que o mesmo sirva como subsídio e orientação aos estudos gerais da reforma do Estatuto dos Funcionários; e

c) que seja, por último, devolvido o processo ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

D. P., em 30 de dezembro de 1946. — *José Machado de Faria*, Diretor.

De acôrdo.

Em 15 de janeiro de 1947. — *Bittencourt Sampaio.*

DEMISSÃO — REPOSIÇÃO DE IMPORTÂNCIA DESVIADA — CANCELAMENTO DE NOTA "A BEM DO SERVIÇO PÚBLICO".

— Em caso de desfalque a reposição da importância desviada não diminui a gravidade da falta cometida, porquanto o funcionário, nas suas relações com a Administração, está sujeito a três ordens de responsabilidades, distintas e independentes entre si: administrativa, civil e penal.

— A expressão "a bem do serviço público" não é uma cláusula, uma adjetivação que se

adicione à pena de demissão, mas faz parte integrante de uma penalidade autônoma e independente com característicos próprios: a "demissão a bem do serviço público" (item VIII do art. 231 do E.F.)

— Exposição de Motivos n.º 1.573, *de* 23-12-46 — D.O. *de* 8-1-47.

Examinando um processo relativo a pedido de cancelamento da nota "a bem do serviço público", do respectivo decreto de demissão, o D.A.S.P., entre outras considerações, esclareceu:

"6. A reposição da importância desviada não diminui a gravidade da falta cometida.

7. Com efeito, o funcionário, nas suas relações com a Administração, está sujeito a três ordens de responsabbilidades, distintas e independentes entre si: administrativa, civil e penal.

8. Assim, ressarcindo o funcionário um prejuízo causado; recolhendo importâncias de que seja devedor ou repondo o alcance ou o desfalque que tenha cometido, ficará isento da responsabilidade civil, mas não liberto das penas disciplinar e penal em que se puder enquadrar o ato delituoso praticado.

9. Isso é tradicional em o nosso direito administrativo e está hoje consagrado no Estatuto dos Funcionários que, no seu artigo 230, prescreve:

> "A responsabilidade administrativa não exime o funcionário da responsabbilidade civil ou criminal que no caso couber, nem o pagamento da indenização a que ficar obrigado, na forma do art. 228, o exime da pena disciplinar em que incorrer".

10. Por outro lado, a inexistência de punição anterior não isenta o servidor de pena disciplinar, nem desclassifica a falta cometida.

11. Vê-se, pois, que a falta do requerente foi claramente apurada e definida e a punição legal é corretamente aplicada.

12. Resta examinar o apoio legal para o pretendido cancelamento da expressão "a bem do serviço público", constante do decreto de demissão do requerente.

13. O Estatuto dos Funcionários dispõe, no seu artigo 231, que

"são penas disciplinares:

I — Advertência
II — Repreensão
III — Suspensão
IV — Multa
V — Destituição de função
VI — Disponibilidade
VII — Demissão
VIII — Demissão a bem do serviço público",

e, nos artigos 232 a 239, especifica as faltas que determinam cada uma das penas discriminadas.

14. Daí se deduz, portanto, que a expressão "a bem do serviço público" não é uma cláusula, uma adjetivação que se adicione à pena de demissão, mas faz parte integrante de uma penalidade autônoma e independente, com característicos próprios: a "demissão a bem do serviço público" (item VIII do art. 231 do E. F.).

15. Realmente, o Estatuto determina, no art. 238, as faltas às quais corresponde a pena de *demissão* e disciplina, no artigo 239, os casos em que o funcionário será punido com *demissão a bem do serviço público*.

16. Assim, caracterizada a falta do funcionário, implìcitamente determinada estará a pena em que incorreu. Aplicada esta, e esgotados os recursos ordinários, salvo a hipótese da conversão da suspensão em multa (§ 2.º do artigo 234 do E.F.), sòmente mediante revisão do processo, comutação ou indulto, poderá a pena ser modificada.

17. Convém, no entanto, fixar que casos diversos existem de cancelamento da cláusula — a bem do serviço público. Ato que assim resolve, substituindo a pena imposta, não faz mais que lhe atenuar os efeitos, sem alterar a falta originária, determinante de sua aplicação.

18. A substituição, em casos dessa ordem, é ato de clemência do Poder Público, que em circunstâncias outras relevantes se baseia e justifica.

19. Não repugna, pois, o cancelamento pleiteado, visto que, por êsse meio, sòmente se diminuem certos efeitos de maior gravidade da penalidade então imposta".

DIREITO À PROMOÇÃO — DISPENSA DE INTERSTÍCIO

— A promoção é mera espectativa de direito. Modificados quaisquer dispositivos legais referentes ao assunto não se poderá invocar a existência de um direito adquirido.

— No presente caso não há direito a reparar: não podem os interessados invocar dispositivos de uma lei anterior, já derrogada.

— Processo n.º 307.616-46 — Pareceres *da D.F. e do Consultor Jurídico do D.A.S.P.* — D.O. *de* 22-1-47.

Examinando um processo em que o M.F. solicitou ao D.A.S.P. providências para que fôssem retificadas as tabelas anexas ao Decreto-lei n.º 9.657, de 28 de agôsto de 1946 e sugeriu a possibilidade de que, em face dessa retificação, fôsse dispensado aos promovidos à classe 11 da Carreira de Oficial Administrativo do seu Q.S., no terceiro quadrimestre, o interstício para promoção à classe 13, a D.P dêste Departamento, entre outras considerações, esclareceu o seguinte:

1. Que o êrro capital do caso foi a expedição do Decreto-lei n.º 8.754, de 21 de janeiro de 1946, que nivelou as

classes 9 e 11 da antiga carreira de Escriturário do Quadro Suplementar do Ministério da Fazenda, para efeito de promoção à classe 13 da carreira de Oficial Administrativo dos mesmos Quadro e Ministério.

2. Posteriormente, em 28 de agôsto de 1946, expediu-se o Decreto-lei n.º 9.657, que, entre outras medidas, modificou êsse nivelamento.

3. Em rebate à alegação dos interessados, quanto ao direito de serem promovidos, cabe acentuar que promoção é uma mera expectativa de direito, podendo quaisquer dispositivos legais referentes ao assunto ser modificados, sem que os pseudo prejudicados "possam invocar a existência de um direito adquirido". (Francisco Campos — Revista de Direito Administrativo — janeiro de 1945 — página 274).

4. A fim de ilustrar essa afirmativa, convém acrescentar que Clóvis Beviláqua conceituou direito adquirido como

> "um bem jurídico, criado por um fato capaz de produzi-lo, segundo as prescrições da lei então vigente, e que de acôrdo com os preceitos da mesma lei, entrou para o patrimônio do titular" (Código Civil Brasileiro Comentado — 7.ª edição — Vol. I — página 100).

5. Em referência ao mesmo assunto, outra não é a doutrina patrocinada por Temístocles Brandão Cavalcanti, no sentido de se modificar o regime de promoção, obedecendo às salutares normas administrativas, sem se levar em consideração, apenas, as situações individuais, porquanto, em caso contrário,

> "constituiria um óbice irremovível ao próprio funcionamento dos serviços públicos" (O Funcionário Público e o seu regime jurídico — 1946 — página 239).

6. Não há dúvida que, em relação à situação anterior, houve prejuízo, para os interessados. Todavia, qualquer modificação no nivelamento, para efeito de promoção, nas diversas classes dessa carreira, não poderá ser feita por uma simples retificação, mas, sim, por meio de uma lei nova.

7. Com êste parecer, a D. P. opina pela restituição do processo ao Ministério da Fazenda.

D. P., em 2 de janeiro de 1947. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão.

Ao Sr. Consultor Jurídico. — Em 6-1-47. — *J. Bittencourt Sampaio*, substituto do Diretor Geral.

No mesmo processo, o Consultor Jurídico do D.A.S.P. deu o seguinte parecer:

1. O Decreto-lei n.º 8.754, de 21-1- de 1946, nivelou as classes 9 e 11 da antiga carreira de Escriturário do Q.S. do Ministério da Fazenda, para efeito da promoção à classe 13 da carreira de Oficial Administrativo dos mesmos Quadro e Ministério. Posteriormente, o Decreto-lei n.º 9.657, de 28-8-46, modificou tal situação.

2. Em face da lei nova, não podem Álvaro D'Assis Osório Mendes e outro, concorrer para a promoção à classe 13, mas sòmente à classe 11, porquanto pertencem a de n.º 9. Queixando-se da injustiça de que foram vítimas, com a vigência do Decreto-lei n.º 9.657, solicitam "retificação" mediante republicação, a fim de que lhes seja restituído o direito de serem *promovidos* à classe 13.

3. Como acentua o parecer da D. P. não há direito a reparar. A lei nova podia, sem ofensa aos preceitos constitucionais alterar a situação funcional dos requerentes.

E' que "a situação do funcionário não é contratual: é regulamentar, deriva do estatuto". "Todos os poderes e deveres do funcionário, esclarece *Bonnar*, fixam-se por leis ou regulamentos, pelas autoridades legislativas e de modo geral e impessoal" (Voto do Ministro Orosimbo Nonato, no Rec. Ext. n.º 5.489, decisão de 14-5-46 do Sup. Tribunal Federal, *in* "Revista Forense", vol. 107, pág. 271).

No mesmo sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal, no Rec. Ext. n.º 8.471, datado de 11-9-44:

> *"As promoções de funcionários são estritamente estatutárias, podendo as suas condições ser alteradas por legislação subseqüente"* (Revista de Direito Administrativo, vol. III, pág. 24).
>
> — Idem, acórdão de 16-4-45 do Supremo Tribunal Federal no Rec. Ext. 8.575, comentado por Alaim de Almeida Carneiro, *in* "Revista de Direito Administrativo, vol. III pág. 194; Francisco Campos e Mário Mazagão, *in* "Revista de Direito Administrativo", vol. 1, págs. 273 e 693; Temistocles B. Cavalcanti, "O funcionário Público e o seu regime jurídico", 1946, pág. 239).

4. Em face do exposto, opino pelo encaminhamento do parecer da D.P.S.M.J.

D.F., 11-1-47 — *Carlos Medeiros Silva*, Consultor Jurídico.

Aprovado de acôrdo com os pareceres.

Em 17-1-47. — *Bittencourt Sampaio*, Diretor Geral.

ESTABILIDADE — PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 18 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

— Não obstante a falta de regulamentação do parágrafo único do art. 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é de se concluir que o mesmo beneficiará tão sòmente os servidores que já gozavam dêsse caráter ia data da vigência da Constituição.

— Processo n.º 9.980-46 — Parecer da D.P., em 8-1-47 — D.O. de 15-1-47.

Examinando uma consulta do M.G., relativa à aplicação do art. 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, concluiu o D.A.S.P., entre outras coisas:

"a) que o parágrafo único do artigo 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prescreve:

> "São considerados estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios que tenham participado das fôrças expedicionárias brasileiras";

b) que, conforme já se tem salientalo em casos anteriores, sòmente após a regulamentação dêsse dispositivo legal poderá ser o assunto de que trata o processo devidamente apreciado.

Quanto aos casos referidos nas alíneas *a* e *b*, esta D.P. verificou:

a) que embora ainda não esteja regulamentado o aludido parágrafo único do artigo 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é de prever-se que os servidores de que ora se trata não serão pelo mesmo amparados;

b) que, realmente, o dispositivo em questão faz referência a *atuais servidores*, isto é — àqueles que, na data em que o mesmo entrou em vigor, eram servidores da União, dos Estados ou dos Municípios;

c) que tanto a Constituição Federal como o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias entraram em vigor a 19 de setembro de 1946 — data em que foram publicados no *Diário Oficial;*

d) que, de modo geral, o exame das questões relativas à estabilidade dos servidores que integram as fôrças expedicionárias brasileiras deverá aguardar a regulamentação do parágrafo único do artigo 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

e) que, não obstante a falta de regulamentação dêsse dispositivo, é de se concluir que o mesmo beneficiará tão sòmente os servidores que já gozavam dêsse caráter na data da vigência da Constituição".

EXONERAÇÃO — NOMEAÇÃO — CONCURSO

— Interpretação do § 9.º do art. 17 do E. F.

— Não pode ser contado como de exercício, o tempo compreendido entre a data da exoneração do interino e a nomeação, em caráter efetivo, em virtude de concurso, para cargo idêntico.

— Processo n.º 10.706-46 — D.O. *de* 10-2-47.

Bibliotecário-auxiliar, classe E, do Quadro Permanente do Ministério das Relações Exteriores, solicitou lhe fôsse contado o tempo de serviço compreendido entre a data da publicação de seu decreto de exoneração interina do cargo da mesma denominação e classe, que exercia neste Departamento, e a do exercício do cargo, que ora ocupa.

Examinando o assunto, verificou o D. A. S. P.:

a) que, de acôrdo com o art. 17, § 9.º, do E. F., após a homologação do concurso devem ser exonerados todos os interinos, que ocupem cargo da carreira para que se realizou o concurso;

b) que, após essa providência, ou concomitantemente com ela, é que se processam as nomeações dos candidatos habilitados;

c) que, por fôrça de exigências legais, tal como a do exame de sanidade e capacidade física, há solução de continuidade no exercício do funcionário interino que se habilitou em concurso;

d) que, entretanto, êsse lapso de tempo compreendido entre a data da exoneração do interino e a nomeação, em caráter efetivo, não pode ser contado como de exercício;

e) que, porém, se conta, como antiguidade de classe, o tempo de efetivo exercício, como interino;

f) que, no caso em aprêço, sòmente pode e deve ser contado o tempo de serviço da interessada, como bibliotecário-auxiliar, classe E, interino, do Quadro Permanente do D.A.S.P.;

g) que a retificação do decreto de nomeação da interessada em nada lhe aproveitaria, de vez que, sòmente depois de haver tomado posse e entrado em exercício no novo cargo, é que o funcionário começa a contar o tempo de classe, ou, no caso em aprêço, recomeçaria a contagem interrompida pelo decreto de exoneração; e

h) que, assim, não pode ser atendida a sua pretensão, em face das ponderações das alíneas anteriores.

Com êste parecer, restituo o processo à D. P. do Ministério das Relações Exteriores.

D. P., em 4 de fevereiro de 1947. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão.

FIANÇA — APÓLICE DE FIDELIDADE FUNCIONAL — CADUCIDADE — PRESTAÇÃO DE CONTAS

— O seguro vigorará enquanto o funcionário segurado estiver no exercício do cargo. A rescisão, por acôrdo entre segurador e segurado, (art. 9.º n.º XII do Decreto número 8.738, de 11-2-42), só opera mediante aviso prévio de 60 dias, ou, na hipótese de falta de atraso de pagamento de prêmios, depois de 90 dias. Em tais hipóteses, porém, é o funcionário obrigado a prestar nova fiança dentro de 60 dias.

— Processo n.º 7.410-46 — *Parecer do Consultor Jurídico do D.A.S.P., em* 19-12-46 — D.O. *de* 27-12-46.

Propõe o Ministério da Fazenda a modificação do texto do Decreto n.º 8.738 de 11-2-42 a fim de melhor acautelar os interêsses da administração.

1. O art. 30 do E. F. determina a prestação de fiança, antes da entrada em exercício, por parte do funcionário que por disposição legal ou regulamentar esteja obrigado a tal exigência.

2. Antes da tomada de contas não poderá ser autorizado o levantamento da fiança. A garantia deve persistir, permanecer, perdurar, enquanto houver responsabilidades a solver. Precede ao exercício e sobrevive à prestação de contas.

3. Prestada em dinheiro ou em títulos da dívida pública, bens êstes cuja medida de valor é dada pela própria administração, a posse dêles não será restituída antes de passada a quitação ao responsável.

4. Mas, a lei permite outra forma de prestação de fiança, qual seja a consistente em "apólices de seguro de fidelidade funcional, emitidas por institutos oficiais ou companhias legalmente autorizadas". Nesta modalidade de garantia, estando a apólice sujeita a caducidade, antes da prestação de contas do responsável, pode ocorrer que a administração fique privada de fiança de quem sem ela não deve permanecer na posse de bens ou de dinheiros públicos.

Tal hipótese ocorreu, segundo parecer do Procurador Geral da Fazenda Pública e daí o propósito de modificar-se a legislação atinente à matéria.

5. A D. P. do D. A. S. P. demonstrou que os artigos 6.º e 9.º do Decreto n.º 8.738 de 11-2-42 que regulamentou o disposto no art. 30 do E. F., prevê a hipótese aludida na representação do Ministério da Fazenda e lhe dá a solução conveniente.

Em verdade, o seguro vigorará enquanto o funcionário segurado estiver no exercício do cargo. A rescisão, por acôrdo, entre segurador e segurado, (art. 9.º, n.º XII), só opera mediante aviso prévio de 60 dias; ou, na hipótese de falta de atraso de pagamento de prêmios, depois de 90 dias. Em tais hipóteses, porém, é o funcionário obrigado a prestar nova fiança dentro de 60 dias (art. 6.º).

6. A estrita observância de tais preceitos compelindo o funcionário a prestar contas e a oferecer nova fiança antes da rescisão do seguro, sob as penas disciplinares cabíveis contra êle e seus chefes imediatos, são suficientes, no entender da D.P. para o acautelamento dos interêsses da administração.

Assim também me parece.

D. F. 19-12-46. — S. M. J. — *Carlos Medeiros Silva*, Consultor Jurídico.

Aprovado, de acôrdo com os pareceres.

Em 19-12-46. — *Abilio Mindello Balthar*, Diretor Geral.

FIANÇA — APÓLICE DE SEGURO — RESCISÃO — PRESTAÇÃO DE CONTAS

— No caso de rescisão de apólice de seguro, não sendo substituída a fiança em ato contínuo, não poderá o servidor continuar em exercício, devendo logo ser providenciada a prestação de contas e o imediato afastamento do exercício do cargo ou função.

— Processo n.º 7.410-46 — Parecer da D. P., em 13-12-46 — D.O. de 27-12-46.

O Ministério da Fazenda (M. F.), submeteu ao estudo do D.A.S.P. o processo em que a sua extinta Comissão de Eficiência (C. E.) propôs fôssem feitas alterações no Decreto n.º 8.738, de 11-2-42, no sentido de:

> "*a*) prever-se o caso de extinção do seguro, depois de serem tomadas as contas, quando ocorrer a mudança de instituição ou de companhia de seguros; e
>
> *b*) fazer-se constar dispositivo obrigando o segurado a apresentar ao serviço de pessoal respectivo, recibo de quitação do pagamento efetuado em virtude do disposto no inciso II do art. 9.º".

2. Preliminarmente cumpre esclarecer que a sugestão em causa teve origem em parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Pública (P. G. F. P.), em processo resultante de requerimento de servidor público solicitando restituição de caução e no qual se verificou:

a) que o postulante, tesoureiro do Ministério da Educação e Saúde, inicialmente prestara fiança de Cr$ ..... 20.000,00 em títulos da dívida Pública federal, realizando, após, com a expedição do Decreto n.º 8.738, de 11-2-42, um seguro de fidelidade funcional no I.P.A.S.E., com efeitos a partir de 27-5 do mesmo ano e primeiro vencimento de 27-5 do ano seguinte;

b) que, mais tarde, fizera novo seguro de fidalidade funcional na Companhia Sul América, com início em 10 de junho de 1943, deixando, por isso, de pagar o prêmio concernente ao segundo ano da apólice do I. P. A. S. E., que vigoraria a partir de 28-5-43, contrariando, assim, o disposto no inciso II do art. 9.º do citado decreto; e

c) que, assim, o funcionário exercera o cargo, sem fiador, no período de 28-5 a 9-6-43, anomalia essa resultante, segundo aquela Procuradoria,

> "dos têrmos do Decreto n.º 8.738, de 11 de fevereiro de 1942, que merecem modificação a fim de ficar estabelecido que, em todos os casos previstos, a extinção do seguro só se dará, com a restituição da apólice, depois de tomadas as contas do funcionário e de expedida a necessária quitação na forma da legislação que, então, viger".

3. Pelo exame do assunto, verificou esta D. P.:

a) que o art. 30 do Estatuto dos Funcionários (E. F.) determina, *verbis*:

> "Aquêle que fôr nomeado para cargo cujo provimento, por prescrição legal ou regulamentar, exija prestação de fiança, não poderá entrar em exercício sem ter satisfeito prèviamente essa exigência";

b) que, assim, a prévia prestação de fiança constitui requisito indispensável ao exercício de cargos cujos ocupantes são encarregados de pagamentos, arrecadação ou guarda de dinheiros públicos, ou responsáveis por quaisquer bens ou valores da União;

c) que o art. 9.º, n.º XII, do Decreto n.º 8.738, de 11-2-42, que regulamenta o Capítulo V — Da Fiança — do Título I do E. F. dispõe:

"Fica facultado, para ambas as partes, segurador e segurado, o direito de rescindir, a qualquer tempo e por qualquer motivo, a apólice de seguro, com prévio aviso de sessenta dias, feito por escrito, havendo, neste caso, a restituição do prêmio *pro-rata*, pelo tempo não decorrido do vencimento da mesma, dando-se esta rescisão automàticamente na hipótese do atraso de pagamento de prêmios por mais de três meses".

d) que o art. 6.º do citado diploma legal dispõe, *verbis*:

"Rescindido o seguro, na hipótese do art. 9.º, número XII, supracitado, obrigar-se-á o funcionário segurado a prestar nova fiança dentro de sessenta dias, improrrogavelmente;

e) que daí se conclui não ser possível permanecer em exercício nenhum servidor público, sujeito a prestação de fiança, que não esteja devidamente afiançado;

f) que os referidos prazos de sessenta dias e três meses estabelecidos no art. 9.º do referido Decreto n.º 8.738-42, para aviso de rescisão de apólice de seguro e falta de pagamento de prêmios, respectivamente, têm por fim permitir que o interessado providencie a tempo nova fiança, em dinheiro, em títulos ou em apólices de seguro de fidelidade funcional, conforme dispõe o art. 2.º do mesmo Decreto, de forma a que não haja solução de continuidade no exercício do cargo ou função, uma vez que se trata, apenas, de simples substituição de fiança, que só se verifica com a prestação de uma nova;

g) que, assim, no caso de rescisão de apólice de seguro, não sendo substituída a fiança em ato contínuo, não poderá o servidor continuar em exercício, devendo logo ser providenciada a prestação de contas e o imediato afastamento do exercício do cargo ou função;

h) que, em tal circunstância, a tomada de contas deverá ser processada ainda na vigência da fiança a ser substituída, de modo que a mesma responda por qualquer prejuízo porventura verificado;

i) que a falta de observância dessa formalidade importa responsabilidade para o chefe imediato do servidor;

j) que os dias, até sessenta, que o servidor não estiver em exercício, por falta de fiança, deverão ser considerados como faltas justificadas, apenas para efeitos disciplinares, não lhe cabendo, por isso, nenhum direito ou vantagem, a não ser a garantia do cargo ou função, os quais serão restabelecidos, em tôda sua plenitude, na data em que se apresentar com a nova fiança, desde que seja dentro do prazo estabelecido no art. 6.º do referido Decreto número 8.738-42;

l) que, no entanto, se na tomada de contas ficar apurada qualquer irregularidade deverá a administração adotar imediatamente as providências exigidas na legislação vigente, dependendo, neste caso, a reassunção do exercício, mediante apresentação de nova fiança, do que ficar decidido em relação às irregularidades;

m) que não se verificando irregularidades na tomada de contas, decorridos os sessenta dias determinados no artigo 6.º do Decreto n.º 8.738-42, para apresentação de nova fiança, não se apresentando o servidor devidamente munido da fiança a que está sujeito, passará êle a faltar ao serviço sem causa justificada;

n) que, de modo geral, a aplicação de qualquer penalidade em virtude de falta ao serviço, sem causa justificável, só tem cabimento depois que o servidor entrar em exercício, a não ser que o número de faltas exceda de trinta dias, quando então, no caso do funcionário, se promoverá o processo de demissão por abandono do cargo, de acôrdo com os artigos 261, 254 e seguintes do E. F., ou no caso do extranumerário, se promoverá a sua dispensa de função, na forma da legislação vigente; e

o) que, dessa maneira, não há como justificar as alterações sugeridas pela extinta C. E. do M. F., uma vez que a legislação vigente e as normas ora propostas, já prevêm todos os casos, indicando a maneira de salvaguardar os interêsses da União.

4. Com êste parecer, a D. P. opina por que seja o processo restituído ao Ministério da Fazenda.

D. P., em 13 de novembro de 1946. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão.

Peço a audiência do Dr. Consultor Jurídico.

Em, 2-12-46. — *Abilio Mindello Balthar*, Diretor Geral.

GRATIFICAÇÃO POR HORAS DE SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO — HORÁRIO DE TRABALHO

— A execução do serviço extraordinário, prevista no E.F. e regulamentada pelo Decreto n.º 5.062, de 27-12-39, só será iniciada depois de aprovado o ato respectivo pelo Ministro de Estado e publicado no órgão oficial.

— Os servidores públicos estão obrigados à prestação, no mínimo, de 33 horas semanais de trabalho.

— O horário de trabalho é fixado pelo Diretor da repartição, de acôrdo com as necessidades do serviço.

— Exposição de Motivos n.º 25, de 8-1-47, do D.A.S.P. — D.O. de 25-1-47.

Examinando um recurso de funcionário do S.N.F.A. (M.E.S.) relativo ao pagamento de gratificação por horas de serviço extraordinário, esclareceu o D.A.S.P.:

"*a*) que o Decreto n.º 6.192, citado, não estabeleceu o regime de 33 horas semanais de trabalho para os servidores do Estado, porquanto o mesmo dispõe, *verbis*:

"*Art. 1.º Os servidores do Estado estão obrigados à prestação, no mínimo, de trinta e três (33) horas semanais de trabalho* (grifei);

b) que o Regimento do S. N. F. A. não estabeleceu o regime de 33 horas semanais para os trabalhos que não

sejam de campo, e sim o *mínimo* de 33 horas semanais para aqueles serviços;

c) que embora o recorrente tenha trabalhado mais de 33 horas semanais, ainda assim o seu horário não foi antecipado nem prorrogado. De fato o Decreto n.º 5.062, de 27 de dezembro de 1939, que regula a concessão das gratificações previstas no Estatuto dos Funcionários, dispõe que a execução da prorrogação ou da antecipação de expediente só será iniciada depois de aprovada pelo Ministro de Estado e de publicada no órgão oficial (alínea e do art. 1.º) e, no caso, não houve qualquer ato ministerial nêsse sentido;

d) que, portanto, o horário de trabalho em aprêço foi regularmente fixado pelo Diretor do S. N. F. A., porquanto no seu estabelecimento foram observadas as disposições legais vigentes, os preceitos da higiene de trabalho e a conveniência do Serviço".

LICENÇA PARA TRATAR DE INTERÊSSES PARTICULARES — CONTAGEM DO TEMPO DE SERVIÇO COMO EXTRANUMERÁRIO, DE ACÔRDO COM O ART. 23 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS — DEFERIMENTO POR ANALOGIA.

— A analogia supõe uma omissão, uma lacuna da lei, o que não se dá com o caso em exame. Ao contrário, o que se procura é dar-lhe uma interpretação conveniente ao deferimento do pedido.

— Além disso, com a simples promulgação do Ato não se operou automàticamente a equiparação nêle prescrita. "Serão equiparados aos funcionários", diz o texto. A redação em forma futura traduz um mandamento para o legislador ordinário. A êste cabe procurar a forma e a extensão da equiparação, bem como a sua oportunidade.

— Processo n.º 10.228-46 — *Parecer do Consultor Jurídico do D.A.S.P., em* 16-12-46 — D.O. *de* 2-1-47

Bibliotecário, classe E, dêste Departamento, tendo ingressado mediante prova de habilitação, como extranumerário-mensalista, contando 1.065 dias de efetivo exercício, sendo 728 como extranumerário e 377 como funcionário requer licença para tratar de interêsses particulares (E. F. art. 175).

2. Tal modalidade de licença é privativa dos funcionários que tenham mais de 2 anos de exercício.

Com fundamento no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que manda equiparar aos funcionários, para o efeito de concessão de licença, os extranumerários em tais condições, propõe a informante do pedido o seu deferimento, por analogia.

3. A analogia é processo legítimo de interpretação prescrito para o direito comum e que não repugna ao direito administrativo, conforme tenho opinado (Revista de Direito Administrativo, vol. III, pág. 301).

Mas supõe uma omissão, na lacuna da lei.

E' necessário que a hipótese não tenha sido prevista (Lei de Int. Código Civil Brasileiro — Decreto-lei n.º 4.657, de 4-9-42, art. 4.º; *Clóvis Beviláqwia*."Cód. Civil", volume I, art. 7.º, da Ant. Int.: *Carlos Maximiliano* "Hermenêutica e Aplicação do Direito", 3.ª ed. 1941, páginas 256-257; *Eduardo Espínola* e Ed. Espínola Filho; "A Lei do Int. ao Código Civil Brasileiro", vol. I, 1934, pág. 131; *Paulo Batista*, "Teoria e Prat. e Hermenêutica Jurídica, 8.ª ed. 1935, pág. 234; *A. Lentini* Ist. di Dir. Amm. 1939, vol. I, pág. 61, n.º 12, *E. Pressuti*, "Inst. di Dir. Amm. It. 1931, 3.ª ed. vol. I, pág. 97; F. D'Alessio, Ist. di Dir. Amm., 1932, col. I, pág. 157).

4. No caso em exame não há lacuna ou omissão da lei. Ao contrário, o que se procura é dar-lhes uma interpretação conveniente ao deferimento do pedido.

5. Autorizam o art. 175 do E. F. e o art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tal entendimento?

Penso que não.

Com a simples promulgação do Ato não se operou automàticamente a equiparação nêle prescrita. "Serão equiparados aos funcionários", diz o texto. A redação em forma futura traduz um mandamento para o legislador ordinário. A êste cabe procurar a forma e a extensão da equiparação, bem como a sua oportunidade.

6. A interpretação que importa em extrair conseqüências imediatas do texto não se opina, aliás, com a orientação do govêrno, em casos semelhantes, determinando que os interessados aguardem a regulamentação da matéria.

7. Nesta sentido já elaborou êste Departamento um projeto de lei.

Assim não me parece possível contar o tempo de serviço como extranumerário para completar o lapso de 2 anos de exercício como funcionário, exigido pelo art. 175 do E. F.

Em face do exposto, opina pelo indeferimento. E' o meu parecer. S. M. G.

Em 16-12-46. — *Carlos Medeiros Silva*, Consultor Jurídico.

LICENÇA PARA TRATAR DE INTERÊSSES PARTICULARES — EXTRANUMERÁRIO — INVOCAÇÃO DO ART. 23 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

— A requerente é extranumerária e, por êsse motivo, não tem direito à licença para tratar de interêsses particulares que só é concedida ao funcionário.

— Cumpre ressaltar ainda, que a invocação do art. 23 in fine *do Ato das Disposi-*

ções Constitucionais Transitórias não procede, porquanto o que aí se acha disposto não é auto-executivo. A equiparação prevista não se revestiu da forma usual, redigida no presente: "ficam", "são", mas foi feita no tempo futuro: "serão".

— Processo s/n de 1946 — Parecer do Consultor Jurídico do D.A.S.P., em 28-12-46 — D.O. de 8-1-47.

Auxiliar de escritório, referência X, com exercício da D. S. dêste Departamento, solicita licença com fundamento no artigo 175 do E. F.

2. O dispositivo invocado trata de licença para tratar de interêsses particulares", vantagem esta só concedida ao *funcionário*, depois de dois anos de exercício.

3. A requerente é *extranumerária;* não tem direito à licença.

4. Como procurei demonstrar em parecer emitido no processo n.º 10.228 de 1946, o disposto no art. 23 *in fine* do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não é auto-executivo. A equiparação ali prevista não se revestiu da forma usual, redigida no presente: "ficam", "são", mas foi feita no tempo futuro: "serão".

5. Assim, também, tem entendido os órgãos da administração, e êste Departamento já elaborou um projeto regulando a matéria, a ser submetida à consideração do Congresso Nacional.

Opino, pois, pelo indeferimento da licença.

S. M. J.

D. F. 28-12-46. — *Carlos Medeiros Silva,* Consultor Jurídico.

Despacho: De acôrdo. Ao S. A. — 3-1-47. — *M. Bittencourt Sampaio,* substituto do Diretor Geral.

NOMEAÇÃO DE FUNCIONÁRIO MUNICIPAL PARA CARGO FEDERAL DE PROVIMENTO EFETIVO — INTELIGÊNCIA DO ART. 214 DO E. F.

— A permissão para o exercício de outras funções, na esfera federal, não significa que o funcionário estadual ou municipal deva se afastar do seu cargo sem conhecimento ou prévia aquiescência do Governador ou Prefeito.

— Processo n.º 8.382-46 — Parecer da D. P., em 5-10-46 — D.O. de 10-2-47.

Consulta o S. P. F. sôbre a posse de funcionário municipal, interinamente, em cargo isolado, de provimento efetivo, independentemente de autorização do Prefeito.

2. Preliminarmente, não se esclarece, no processo, qual a situação do interessado no quadro do funcionalismo municipal a que parece pertencer. A presunção, graciosa, aliás, é a de que o mesmo é ocupante, na Prefeitura Municipal de Maceió, Estado de Alagoas, de cargo efetivo.

3. Surgiram dúvidas, entretanto, no seu ato de posse em caráter interino, como substituto de ocupante de cargo isolado, de provimento efetivo, de Procurador (D. F. de Alagoas), padrão I, do Q. P. do Ministério da Fazenda, para o qual foi nomeado por decreto de 28 de agôsto de 1946.

4. No caso, não é de se aplicar o art. 229 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, que estabelece:

> "E' vedada a acumulação remunerada. Esta proibição refere-se à acumulação de funções ou cargos, bem como à de cargos e funções".

e isto porque tal proibição não é absoluta, em face do disposto no art. 214 do citado Estatuto e em numerosos outros dispositivos legais referentes à criação de entidades estatais e paraestatais.

5. Assim, o que se discute é evidentemente o disposto no art. 43 do Decreto-lei n.º 3.070, de 20 de fevereiro de 1941.

6. Tal dispositivo permite, em sua alínea *a*, implicita e explicitamente, que o funcionário ocupante de cargo efetivo possa exercer, por nomeação do Presidente da República, outras funções de govêrno ou administração em qualquer parte do território nacional.

7. Todavia, a permissão para o exercício de outras funções, na esfera federal, não significa que o funcionário estadual ou municipal deva se afastar do seu cargo sem conhecimento ou prévia aquiescência do Governador ou Prefeito. Adotar entendimento contrário seria estabelecer: a balbúrdia, a irresponsabilidade e a confusão entre os diversos níveis do govêrno. O princípio da hierarquia funcional está incorporado à doutrina administrativa moderna e convém que seja observado, no interêsse do serviço público.

8. Diante do exposto, esta D. P. é de parecer que a posse do interessado, nos têrmos da consulta, depende de expressa autorização do Prefeito.

D. P., em 5 de outubro de 1946. — *José Machado de Faria,* Diretor de Divisão.

De acôrdo. Responda-se telegráficamente à D. F. em Alagoas, restituindo-se o processo em seguida ao S. P. F.

Em 7 de outubro de 1946. — *Abilio Mindello Balthar,* Diretor Geral.

NOMEAÇÃO — CARGO VAGO DE CARREIRA EXTINTA

— Reconsideração de despacho de 6-12-45, exarado na Exposição de Motivos de 26-11-45, do M.V.O.P., a fim de que não mais se processem nomeações de funcioná-

rios não amparados em lei para cargos de carreiras extintas.

— *Exposição de Motivos n.º* 1.513, *de* 11-11-46 — D.O. *de* 10-1-47.

No anexo processo, que V. Excia. submeteu ao exame dêste Departamento, servidores da Estrada de Ferro Central do Brasil (E. F. C. B.) pleiteam reconsideração do despacho exarado por V. Excia. na Exposição de Motivos n.º 369-46, na qual o Ministério da Viação e Obras Públicas solicitara autorização para efetivar a nomeação dos interessados para as carreiras de Agente de Estrada de Ferro, Condutor de Trem e Maquinista de Estrada de Ferro do extinto Quadro II.

2. Preliminarmente, cumpre acentuar:

a) que, instituindo a E. F. C. B. com personalidade própria, de natureza autárquica, foi expedido o Decreto-lei n.º 3.306, de 24 de maio de 1941, o qual, por outro lado, tornou extinto o Quadro II do Ministério da Viação e Obras Públicas;

b) que, em virtude da extinção dêsse Quadro, que compreendia os servidores da E. F. C. B., inúmeros empregados da mesma, habilitados em concurso, deixaram de ser nomeados, dado que os cargos vagos iniciais de carreira considerada extinta não podem ser providos;

c) que, no entanto, em 26 de novembro de 1945, pleiteou o Ministério da Viação e Obras Públicas lhe fôsse permitido o provimento daqueles cargos;

d) que, justificando essa pretensão, alegou o Ministério o fato de os Escriturários beneficiados pelo Decreto-lei n.º 145, de 29 de dezembro de 1937, virem sendo nomeados para as vagas iniciais da carreira de Oficial Administrativo do referido Quadro;

e) que o antecessor de V. Excia, autorizou a medida pleiteada pelo Ministério da Viação e Obras Públicas;

f) que, porém, a Circular n.º 5-46, da Secretaria da Presidência da República, sustando as nomeações para cargos públicos, impossibilitou fôsse posta em prática a autorização a que alude a alínea anterior; e

g) que, nessa conformidade, foi o presente processo submetido à consideração de V. Excia., com exposição de motivos do Ministério interessado, a fim de que fôsse concedida autorização para que se processassem, em caráter excepcional, as nomeações em causa.

3. V. Excia. então, houve por bem exarar o seguinte despacho:

> "Aguarde oportunidade. O *deficit* considerável que a Estrada vem apresentando e o número elevado de seus funcionários aconselham a suspensão da providência ora proposta".

4. Dêsse despacho é que pedem reconsideração os suplicantes, alegando em seu benefício:

a) que percebem seus vencimentos pela verba da E.F. C.B. como autarquia e não pela dotação orçamentária;

b) que já são servidores da Estrada, não havendo, assim, aumento de pessoal:

c) que são servidores com mais de 15 anos de serviço;

d) que não haverá uma só admissão, porquanto todos êles se sujeitaram a concurso e já são servidores daquela entidade;

e) que, se deferida sua pretensão, passarão êles a perceber pela dotação orçamentária existente, ficando, pois, aliviada a receita da Estrada como autarquia; e

f) que existem pleiteantes, e não poucos, que atualmente percebem mais do que se aproveitados como pedem, o que, afinal, trará economia à Estrada e diminuirá o *deficit* da mesma.

5. Examinando o assunto, verificou êste Departamento:

a) que, não obstante parecer contrário dêste órgão, (fôlhas 270-271 do 2.º Volume), o antecessor de V. Excelência houve por bem autorizar fôssem feitas as nomeações dos interessados para a classe inicial de várias carreiras integrantes do Quadro II — extinto do M. V. O. P. (fls. 290 do 2.º Volume);

b) que essas nomeações, todavia, a serem feitas para cargos extintos, que devem ser suprimidos quando vagarem, são absolutamente inconvenientes ao interêsse da Administração;

c) que, realmente, a legislação vigente consagra o princípio da supressão dos cargos da classe inicial das carreiras de Quadros Suplementares ou Extintos, determinando que os mesmos sejam suprimidos à medida que se forem vagando;

d) que êsse princípio atende ao interêsse que a administração encontra em suprimir os cargos considerados desnecessários ao serviço público, como é o caso dos referidos Quadros, constituídos de carreiras extintas;

e) que, além disso, na forma do referido Decreto-lei n.º 3.306-41, que concedeu autonomia administrativa e financeira à E. F. C. B., os funcionários pertencentes às carreiras do Quadro II continuam percebendo vencimentos pagos pela União;

f) que, assim, embora haja economia para a Estrada, haverá aumento de despesa para a União, que será onerada com o pagamento dos vencimentos dos interessados;

g) que tal procedimento, além disso, contraria não só o espírito como também a letra do referido Decreto-lei n.º 3.306-41, que dispõe no seu art. 9.º, parágrafo único, *verbis*:

> "O pessoal da E. F. C. B. será constituído:
>
> ..... dos
>
> atuais funcionários, cujos cargos de menor vencimento, quando de carreira, e os isolados, irão sendo suprimidos à medida que vagarem";

h) que, assim, deve ser reconsiderado o despacho do Senhor Presidente da República, referido na alínea *a* dêste item, tendo em vista a inconveniência da autorização concedida; e

i) que a situação dos interessados, no que diz respeito às possibilidades de acesso à série funcional a que per-

tencem, pode perfeitamente ser melhorada, desde que a administração daquela autarquia estabeleça SS. FF. mais bem estruturadas.

6. Nestas condições, ao submeter o assunto à decisão de V. Excia., êste Departamento tem a honra de opinar:

I — por que não seja deferido o pedido de reconsideração do despacho de V. Excia.

II — por que seja reconsiderado o despacho de 6 de dezembro de 1945, do então Presidente da República, exarado na exposição GM-69, de 26 de novembro de 1945, do Ministério da Viação e Obras Públicas (fls. 290 do 2.º Volume), para o fim de não serem permitlidas as nomeações de funcionários não amparados em lei para cargos de carreiras extintas; e

III — por que, posteriormente, seja o processo encaminhado ao M.V.O.P., para os devidos fins.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Abilio Mindello Balthar,* Diretor Geral.

1. Mantenho o despacho de 6 de julho de 1946, exarado na E. M. 369, GM, de 2 de julho de 1946, do Ministério da Viação. 2 — Reconsidero os despachos de 6 de dezembro de 1945, exarado na E. M. de 26 de novembro de 1945, do Ministério da Viação, a fim de que não mais se processem nomeações de funcionários não amparados em lei para cargos de carreiras extintas".

Em 25 de dezembro de 1946. — (M.V.O.P., 27 de dezembro de 1946).

PROMOÇÃO — TEMPO DE SERVIÇO — CRITÉRIOS DE DESEMPATE PARA EFEITO DE PROMOÇÃO

— No caso presente, devem ser revistas as propostas de promoção decorrentes da aplicação do critério de desempate incompatível com a natureza de classificação básica procedida em 1941.

— Processo n.º 10.730-46 — *Parecer do Consultor Jurídico do D. A. S. P., em* 19-12-46 — D.O. *de* 28-12-46.

Pelo Decreto-lei n.º 3.042, de 11 de fevereiro de 1941, art. 4.º, foi incluída no Q.S. do Ministério da Guerra, uma carreira de Oficial Administrativo a fim de nela serem providos os oficiais honorários da antiga Diretoria Geral da Contabilidade da Guerra. A classificação dêsses servidores pelos diversos cargos então criados foi feita "levando-se em conta a coincidência ou aproximação dos vencimentos" que então parcebiam com o padrão fixado para cada classe, assegurada ainda a percepção de qualquer diferença de vencimento até que ocorresse posterior reajustamento — (art. 6.º). Dispôs ainda, o art. 9.º do citado Decreto-lei que os direitos, vantagens, deveres e responsabilidades do pessoal por êle atingidos passariam a ser regulados pelo Decreto-lei n.º 7.713, de 28 de outubro de 1939 e demais disposições legais aplicáveis ao funcionalismo público civil.

2. O propósito inequívoco da lei foi prover o quadro novo de forma que seus componentes tivessem a mesma posição que ocupavam no antigo .

3. Para objetivar esta norma determinou que aos de maior vencimento coubessem os cargos de maior graduação. Como tal critério poderia não atender a tôdas as situações pessoais, prescreveu, ainda reafirmando a mesma intenção, que qualquer diferença de vencimento, verificada por motivo da distribuição do pessoal pelos cargos novos, fôsse ressarcida em separado.

Não editou a lei critérios extravagantes para a composição do quadro novo ou para a colocação nêle da respectivos ocupantes. Manteve a situação anterior, aceitou o que fôra estabelecido em face da legislação revogada, homologou a condição adquirida pelos servidores até a sua vigência e determinou que a administração expedisse os títulos de provimento de acôrdo com a posição de cada um em face da legislação antiga.

A criação do quadro novo não estabeleceu, de início, entre os seus ocupantes, qualquer outro motivo de competição que não fôsse previsto na lei anterior.

Apresentaram-se uns perante os outros, na mesma situação em que se encontravam. Os de maior acima dos de menor vencimento.

Êste foi a *mens legis* a que a administração deu interpretação fiel expedindo os títulos de nomeação e organizando a classificação básica para os componentes da mesma classe.

Com o propósito de não inovar, de assegurar no quadro novo a posição que desfrutavam anteriormente os mais antigos passaram a ocupar na classificação básica melhores graduações.

4. Contra esta classificação básica, calcada nos objetivos da lei, não houve impugnação hábil visando a adoção de novos critérios. Em verdade, nesta oportunidade é que qualquer precedência na ordem de antiguidade se poderia discutir. Assim os empates como os desempates. Êstes todavia, deveriam ter solução mediante consulta e observância da legislação anterior que presidiu à colocação do pessoal no quadro novo. A invocação de critérios supervenientes não poderia influir na classificação básica, elaborada com o propósito de dar a cada um a posição de precedência que tinha nos quadros antigos. Classificados no quadro novo de acôrdo com as situações pessoais desfrutadas anteriormente, todos passaram a contar tempo, em igualdade de condições. Mas dêste cômputo não se pode inferir a existência de empates que não sejam fundados em causa ou motivos de fato e supervenientes.

5. O Decreto-lei n.º 6.733, de 25 de julho de 1944 que fixou normas para a apuração de antiguidade de classe, acolheu o preceito lógico determinando que no caso de fusão de classes do mesmo padrão de vencimentos, de duas ou mais carreiras, ou de reclassificação, "os funcionários contarão, na nova classe, a antiguidade de classe que tiverem na data da fusão" (art. 2.º).

6. A consulta formulada com o ofício n.º 3.513 de 15 de dezembro de 1946 pela Secretaria Geral do Ministério da Guerra dá notícia de que a classificação básica do pessoal atingido pelo Decreto-lei n.º 3.042 de 11 de fevereiro de 1941 foi revista em face da decisão dêste Departamento dada ao processo n.º 2.325-46 (D.O. de 29 de outubro de 1946).

Parece-me que houve equívoco na invocação.

No aludido parecer discutiu-se a aplicação de critérios de desempate estabelecidos no Decreto-lei n.º 5.938, de 28 de outubro de 1943. Ficou esclarecido que a partir da vigência dêste diploma, os empates deveriam ter solução de acôrdo com o que nêle se estabeleceu.

Mas no caso em exame não havia empates a solver, porque a classificação básica obedeceu à situação pessoal de cada funcionário no quadro anterior. E, se houvesse empate, a solução ter-se-ia de buscar tendo em vista as posições que o Decreto-lei n.º 3.042 procurou manter e assegurar e não em critérios legais supervenientes.

7. O Decreto-lei n.º 5.938 não teve efeito retroativo. Não pode ser invocado para rever a classificação básica fundada no Decreto-lei n.º 3.042.

8. Nesta conformidade opino pela revisão das propostas de promoção decorrentes da aplicação do critério de desempate incompatível com a natureza de classificação básica procedida em 1941.

E' o que me parece.

Rio, 19 de dezembro de 1946. — S. M. J. — *Carlos Medeiros Silva,* Consultor Jurídico.

De acôrdo. Restitua-se ao Ministério de Origem.

Em 20 de dezembro de 1946. — *Abilio Mindello Balthar.*

READAPTAÇÃO — MODALIDADES

— De acôrdo com o art. 70 do E. F. a readaptação pode ser feita: pela atribuição de novos encargos ao funcionário, respeitadas as funções inerentes à carreira a que pertencer; ou mediante transferência.

— No primeiro caso, poderá ser atribuído ao funcionário um cargo de vencimento de nível maior ou menor ao que ocupa. Esta modalidade de readaptação não se acha, porém, regulamentada.

— Na segunda hipótese, a readaptação, por transferência, do funcionário de uma carreira para outra de denominação diversa não não dependerá de prova de habilitação, bastando que o Ministro de Estado faça a respectiva proposta, ouvido o D.A.S.P.

Processo n.º 25.621-45 — Parecer da D.P. em 18-12-46 — D.O. de 27-12-46.

Aposentadoria de funcionário por impossibilidade de readaptação. — O Comando Geral da Polícia Militar do Distrito Federal propôs a transferência de atendente, classe F do Q.S. do mesmo Ministério, para outra repartição.

2. Esclareceu aquêle Comando Geral que o Serviço de Biometria Médica considerou êsse funcionário portador de "hipertensão essencial, o que o incompatibiliza com trabalho que lhe exija esforços musculares". Ora, desempenhando êle a função de massagista, a única possível, relativamente do seu cargo no Serviço de Saúde da Corporação, e como a aludida função exige esfôrço muscular, é necessária uma providência que permita o aproveitamento dos serviços do funcionário em causa.

3. O processo transitou pelos órgãos competentes e a situação do interessado foi analizada sucessivamente sob os aspectos de transferência, remoção e readaptação, concluindo todos, porém, em concordar com a impossibilidade da readaptação, que ainda não está regulamentada.

4. Assim tem opinado êste Departamento em numerosos casos submetidos ao seu estudo, mas, nada obstante, o assunto merece ser considerado sob outro prisma.

5. De acôrdo com o art. 70 do Estatuto dos Funcionários, a readaptação pode ser feita:

a) pela atribuição de novos encargos ao funcionário, respeitadas as funções inerentes à carreira a que pertencer; ou

b) mediante transferência.

6. Na primeira hipótese, ao funcionário poderá ser atribuído um cargo de vencimento de nível maior ou menor em relação ao que ocupa. O desajustamento funcional — causa da readaptação — é de nível inferior, supondo-se o ajustamento "ideal" igual a 100. Verificado que o funcionário exerce um cargo de nível intelectual inferior ao que possui — o que é o caso concreto dêste processo — deverá ser êle readaptado em cargo de maior responsabilidade e, assim, de maior vencimento. E' claro, todavia, que a matéria depende de regulamentação adequada.

7. Na segunda hipótese, a matéria já está regulamentada, porém. E' o que se deduz do § 1.º do art. 70 do E.F., *in verbis*:

> "A readaptação por transferência não dependerá da satisfação de condições de habilitação previstas na alínea *b* do art. 65, e será feita mediante proposta do Ministro de Estado, ouvido o Departamento Administrativo do Serviço Público".

8. Ora, êsse art. 65, do E.F. trata das condições indispensáveis para a transferência (art. 63, itens I, II, III, IV e V determinando a alínea *b* do referido art. 65:

> "para os casos previstos nos itens II e III o parecer dos respectivos serviços do pessoal é a satisfação de condições de habilitação determinadas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público".

9. Na forma do art. 63, o funcionário poderá ser transferido:

I — .....

II — De uma para outra carreira de denominação diversa;

III — .....

10. Conclui-se, da análise dos têxtos citados, que a readaptação, por transferência, do funcionário de uma carreira para outra de denominação diversa não dependerá de prova de habilitação, bastando que o Ministro de Estado faça a respectiva proposta, ouvido o D.A.S.P.

11. Sugeriu-se, no processo, que o funcionário fôsse transferido para uma das carreiras de Enfermeiro ou Farmacêutico. Acontece, entretanto, que a classe inicial da carreira de Enfermeiro (Ministério da Educação e Saúde) é H e a de Farmacêutico é I. Ocupando o funcionário em causa cargo da classe F, a transferência é impossível, em face do art. 67 do E.F. que dispõe:

"A transferência só poderá ser feita para cargo do mesmo padrão de vencimento ou igual remuneração".

12. Afastada, pois, a possibilidade de readaptação, resta aplicar-se à espécie o art. 199 do E.P., que estabelece:

"O funcionário que, em inspeção médica, fôr julgado inválido para o exercício da função será aposentado, verificada a impossibilidade de sua readaptação".

13. Diante do exposto, e considerando o tempo de serviço prestado pelo funcionário em causa, que é de 30 anos (fls. 42), a providência a adotar é a de aposentá-lo nos têrmos da Constituição Federal.

14. Com êste parecer, a D. P. sugere a restituição de processo ao D. A. do Ministério da Justiça.

D. P., em 18 de dezembro de 1946. — *José Machado de Faria,* Diretor de Divisão.

Proceda-se pela forma proposta.

Em 21 de dezembro de 1946. — *Abilio Mindello Balthar,* Diretor Geral.

REINTEGRAÇÃO — DEMISSÃO ANTES DA CONCLUSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO — ILEGALIDADE

— O processo administrativo tem o seu rito próprio, obedece às formalidades previstas no Cap. IV do Título III do E.F., assegura amplo direito de defesa. Não é lícito, portanto, que se tome qualquer providência contra o funcionário antes de concluído o processo administrativo, sob pena de nulidade do ato que punir o acusado.

— Exposição de Motivos n.º 1.485, *de* 9-12-46.

O Ministério da Justiça e Negócios Interiores encaminhou a V. Excia o anexo processo em que ex-guarda-civil, classe D, solicita fôsse tornado sem efeito o Decreto de 10-5-45 que o demitiu daquele cargo, em virtude de "procedimento irregular devidamente comprovado".

2. Esclarece o aludido Ministério que a demissão do requerente não foi perfeitamente legal, por se ter verificado antes da conclusão do inquérito administrativo, e, assim, termina opinando pelo deferimento do pedido.

3. O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, ao regular as condições de provimento dos cargos públicos, os direitos e vantagens, os deveres e responsabilidades dos funcionários civis, estabeleceu claramente que, se ao servidor do Estado era exigida a observância rigorosa de uma norma de conduta inatacável, se o seu ingresso nos quadros administrativos dependia da demonstração de capacidade, através de prova ou concurso, por outro lado o Govêrno cercava de prestígio o cargo público, protegia o funcionário contra o arbítrio de seus superiores hierárquicos e as influências estranhas ao interêsse do serviço.

4. Dêsse espírito patriótico, prova evidente é o parágrafo único do artigo 246 daquele Estatuto, que determina:

"O processo administrativo precederá sempre a demissão do funcionário".

5. O processo administrativo tem o seu rito próprio, obedece às formalidades previstas no Capítulo IV do Título III do Estatuto, assegura amplo direito de defesa.

Não é lícito, portanto, que se tome qualquer providência contra o funcionário antes de concluído o processo administrativo, sob pena de nulidade do ato que punir o acusado.

6. Isto quanto à parte meramente processual. Da inobservância das formalidades processuais resulta que o ato de demissão nenhum efeito legal pode produzir e o afastamento compulsório do funcionário apresenta as características de ato ao mesmo tempo nulo e anulável.

7. Quanto ao mérito, o "procedimento irregular", a que alude o item III do art. 238 do Estatuto, não parece ter sido "devidamente comprovado". E a esta conclusão conduz o inquérito policial militar instaurado no Ministério da Marinha para apurar o incidente ocorrido entre dois guardas-marinha e dois guarda-civis, um dos quais o requerente. Que nenhuma culpa cabia ao requerente, foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Militar, que o absolveu.

8. Trata-se, pois, de um caso típico de reintegração, na forma do art. 74 do Estatuto dos Funcionários.

9. Nestas condições, êste Departamento tem a honra de submeter o assunto à elevada apreciação de V. Excelência e de opinar favoràvelmente à reintegração do interessado, e por que seja o processo encaminhado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, para os devidos fins.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos do meu mais profundo respeito.

Abilio Mindello Balthar, Diretor Geral.

De acôrdo. Ao Ministério da Justiça.

Em 20-12-46.

SALÁRIO-FAMÍLIA — MANDATO LEGISLATIVO

— Concessão a funcionário em exercício de mandato legislativo.

— Não tem direito ao salário-família o funcionário que, em exercício de mandato legislativo, haja optado pelos vencimentos a êste referentes, de vez que o pagamento dêsse benefício depende estritamente da percepção do vencimento do cargo.

— Processo n.º 7.283-46 — Parecer da D.P., em 19-12-46 — D.O. de 27-12-46.

O Ministério da Guerra (M.G.), solicitou o parecer do D.A.S.P., sôbre o ofício em que o Sr. 1.º Secretário da Assembléia Nacional Constituinte propôs fôsse pago ao Deputado Benedito Augusto Carvalho dos Santos o "abono de família" a que o mesmo tem direito, na qualidade de Professor do Colégio Militar.

2. Em abono do que pretende, alegou o Sr. 1.º Secretário que aquele Deputado,

> "embora exercendo o mandato legislativo e, em conseqüência, afastado do exercício do seu cargo, não perdeu a qualidade de funcionário público".

acrescentando que providência similar já está sendo

> "observada pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, com relação aos seus funcionários, que são Congressistas".

3. Manifestando-se a respeito, esclareceu a Secretaria Geral do Ministério da Guerra (S.G.M.G.):

a) que o pagamento solicitado deve referir-se, não ao cargo de Professor Catedrático, padrão 24, do Colégio Mili- Decreto-lei n.º 5.976, de 10 de novembro de 1943;

b) que ao interessado, como servidor, no exercício do cargo de Professor Catedrático, padrão 24, do Colégio Militar, foi concedido, por esta Secretaria, o salário-família de Cr$ 100,00 relativo a dois dependentes (Boletim Interno desta Secretaria n.º 11, de 1 de janeiro de 1944);

c) que, de conformidade com o art. 12 do Decreto-lei acima citado, "não será percebido o salário-família nos casos em que o servidor ou inativo deixar de perceber o respectivo vencimento, remuneração, salário ou provento";

d) que o Decreto-lei n.º 6.022, de 23 de novembro de 1943, que regulamenta a concessão dêsse benefício, em seu artigo 19, preceitua: "o salário-família será pago juntamente com o vencimento, remuneração, salário ou provento...";

e) que, por conseguinte, estando o interessado no desempenho de um mandato legislativo e não tendo optado pelos vencimentos do seu cargo de Professor, não lhe cabe direito ao pagamento do salário-família".

4. Ao finalizar sua informação, sugeriu a S.G.M.G. fôsse o processo encaminhado ao D.A.S.P., para emitir parecer, com o que concordou o Sr. Ministro da Guerra, em 13 de julho de 1946.

5. Estudando o assunto, verificou esta D.P.:

a) que concorda integralmente, por seus jurídicos fundamentos, com o parecer da S.G.M.G. (item 3);

b) que, com efeito, na conformidade do art. 50 da Constituição Federal, quando em exercício de mandato legislativo, o funcionário público, afastado do cargo, contará tempo de serviço apenas para promoção por antiguidade e aposentadoria;

c) que o pagamento do salário-família, como bem acentuou a S.G.M.G. (alínea *d* do item 3), depende estritamente da percepção do vencimento do cargo;

d) que, à regra, estipulada no artigo 12 do Decreto-lei n.º 5.976, de 10 de novembro de 1943, transcrito pela S.G.M.G. (alínea *d* do item 3), só é admissível a exceção consignada no parágrafo único dêsse mesmo artigo

> "O disposto neste artigo não se aplica aos casos disciplinares e penas, nem aos de licença por motivo de doença em pessoa da família";

e) que a mencionada exceção evidentemente não se aplica ao caso em aprêço;

f) que, por conseguinte, ao deputado em aprêço, só poderá ser pago o salário-família quando êle reassumir o exercício de seu cargo;

g) que, em referência à alegação do Sr. Primeiro Secretário (item 2), de estar sendo pago salário-família aos Congressistas que são funcionários do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (M.J.N.I.), o D.A.S.P. salienta que o assunto merece ser esclarecido;

6. Isto pôsto, entende esta D.P. que atualmente não poderá ser pago o salário-família ao deputado em aprêço, podendo o processo ser restituído ao Senhor Ministro da Guerra.

D.P., em 19 de 12 de 1946. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão. — Proceda-se pela forma proposta. — Em 20-12-46. — *Abilio Mindello Balthar*, Diretor Geral.

SALÁRIO-FAMÍLIA

— Concessão a servidor cujos filhos menores, naturais de Portugal, residem naquele país, em companhia da progenitora de que não se encontra legalmente separado.

— E' doutrina pacífica que, para efeito de concessão do salário-família, não há necessidade de os dependentes do servidor encontrarem-se sob sua guarda, bastando, apenas, que o mesmo contribua, total ou parcialmente, para a manutenção dêles.

— Baseado nisso, em se tratando de cônjuges que não se encontram legalmente separados, embora residam em localidades ou países diferentes, não é justo que se deixe de conceder ao servidor o benefício em causa.

— Processo n.º 5.613-46 — Parecer da D.P. em 28-11-46 — D.O. de 27-12-46.

A Administração do Pôrto do Rio de Janeiro solicita o pronunciamento do D.A.S.P. sôbre concessão de salário-família, no caso de servidor cujos filhos menores, naturais de Portugal, residem naquele país, em companhia da progenitora de que não se encontra legalmente separado.

2. Preliminarmente, cumpre notar, conforme consta do processo, que o servidor contribui para a manutenção de seus filhos.

3. E' doutrina pacífica que, para efeito de concessão do salário-família, não há necessidade de os dependentes do servidor encontrarem-se sob sua guarda, bastando, apenas, que o mesmo contribua, total ou parcialmente, para a manutenção dêles.

4. Baseado nisso, em se tratando de cônjuges que não se encontraram legalmente separados, embora residam em localidades ou países diferentes, não é justo que se deixe de conceder ao servidor o benefício do salário-família.

5. Caso contrário, seria diminuir o alcance social e tergiversar a finalidade mesma que determinou a instituição do mencionado benefício (D.L. 5.976, de 10-11-43).

6. Em referência à prova exigível — ponto primordial da consulta — esta D.P. é de parecer que se deve admitir a comprovação de que o servidor em causa remete mensalmente uma determinada quantia à mãe dos menores, desde que esta faça declaração, por escrito, de que emprega a totalidade ou parte do numerário recebido no sustento e educação dos filhos.

7. Essa parece a única maneira de coadunar o rigor da lei com o espírito de assistência social daquele instituto.

8. Com êste parecer, a D. P. opina por que o processo seja restituído à Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, para os devidos fins.

D. P., em 20 de 11 de 1946. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão.

Proceda-se pela forma proposta. — Em 11-12-46 — *Abilio Mindello Balthar*, Diretor Geral.

TRANSFERÊNCIA PARA A CARREIRA DE AGENTE FISCAL DO IMPÔSTO DE CONSUMO — VENCIMENTO E REMUNERAÇÃO — CONCEITO

— Percebendo o funcionário da carreira de Oficial Administrativo vencimento e, o Agente Fiscal do Impôsto de Consumo, remuneração, não poderá haver transferência de uma para outra carreira, pois o padrão de vencimento de uma é inferior à remuneração da outra, correspondente, embora, à mesma letra.

— Processo n.º 9.620-46 — Parecer da D.P., em 8-1-47 — D.O. de 15-1-47.

Sôbre transferência para a carreira de Agente Fiscal do Impôsto de Consumo.

A Diretoria Geral da Fazenda Nacional (D.G.F.N.) solicita a audiência do D.A.S.P. no sentido de ficar esclarecido se, à vista do Decreto-lei n.º 0.750, de 5 de setembro de 1946, podem os pedidos de transferência para a carreira de Agente Fiscal do Impôsto de Consumo ser apreciados na conformidade da legislação comum que disciplina a matéria.

2. Cumpre esclarecer, preliminarmente, que a respeito acentuou o Serviço de Pessoal do Ministério da Fazenda:

a) que as transferências para as carreiras de Agente Fiscal do Impôsto de Consumo, Coletor e Escrivão, sòmente podem ser apreciadas, após a regulamentação dessas carreiras, de acôrdo com entendimento firmado pelo D.A.S.P. e aprovado pela superior autoridade em parecer exarado em Processo n.º 479-40, publicado no *Diário Oficial* de 8 de fevereiro de 1940;

b) que até a presente data, não foram regulamentadas as referidas carreiras; e

c) que julga prejudicada a pretensão do requerente e opina pelo arquivamento do presente processo.

3. Examinando o assunto, verificou esta D. P.:

a) que o Decreto-lei n.º 9.750, de 5 de setembro de 1946, revogou dispositivo que isentavam de concurso os funcionários do Ministério da Fazenda que tivessem concurso de 2.º grau ou 2.ª entrância e que davem preferência para a nomeação aos candidatos classificados em concurso que já exercessem funções fiscalizadoras, bem como aos que houvessem exercido o cargo de agente fiscal interinamente ou tivessem mais de cinco anos de serviço efetivo em repartição fazendária;

b) que o Estatuto dos Funcionários (E.F.) dispõe, em seu art. 67, *verbis*:

"A transferência só poderá ser feita para cargo do *mesmo padrão de vencimento* ou igual remuneração" (grifei);

c) que, conforme definição estatutária, vencimento é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo correspondente ao padrão fixado em lei, e remuneração é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, correspondente a dois têrços do padrão de vencimento e mais as cotas ou percentagens que, por lei, lhe tenham sido atribuídas, ou, no caso de funcionários da carreira de Diplomata, do vencimento do cargo acrescido da representação;

d) que, percebendo o funcionário da carreira de Oficial Administrativo vencimento, e o agente fiscal do impôsto de consumo, remuneração, não poderá haver, pelo exposto na alínea c dêste item, transferência de uma para outra carreira pois o padrão de vencimento H de uma é inferior à remuneração da outra, correspondente, embora, à mesma letra; e

e) que, dessa maneira, conforme aliás anterior entendimento do D.A.S.P., sòmente poderá ser apreciado pedido de transferência para a carreira de Agente Fiscal do Impôsto de Consumo após a regulamentação da mesma.

4. Com êste parecer, a D.P. propõe que se restitua o processo à D.G.F.N.

D.P., em 8 de janeiro de 1946. — *José Machado de Faria,* Diretor da Divisão.

De acôrdo.

Em 8 de janeiro de 1947. — *Bittencourt Sampaio,* substituto do Diretor Geral.

VENCIMENTO — ELEVAÇÃO DE PADRÃO

— Critério firmado no art. 2.º do Decreto n.º 5.889, de 27-6-40 e reafirmado pelo art. 2.º do Decreto n.º 22.182, de 26-11-46.

— A elevação de classe das Coletorias de Rendas Federais, em observância à reclassificação qüinqüenal determinada pelo parágrafo único do art. 5.º do Decreto n.º 24.502, de 29-6-34, nada tem a ver com a situação funcional dos servidores que nelas servem.

— Processo n.º 6.838-46 — Parecer da D.P., em 27-12-46 — D.O. de 18-1-47.

Pedido de elevação de padrão de vencimento.

Escrivão, padrão A, da Coletoria Federal de Prudentópolis, solicita elevação do padrão de vencimento atribuído ao mencionado cargo, o qual já ocupava em caráter interino.

2. Preliminarmente, cumpre esclarecer que, ouvido a respeito, acentuou o Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda:

a) que:

"o critério adotado pela Administração, na renomeação dos exatores que vinham exercendo cargo idêntico em caráter interino, foi o da permanência na mesma C. F., a fim de evitar ônus para os mesmos; e:

b) que:

"em virtude da elevação ou decesso das coletorias, nas primeiras nomeações para C. F. de 5.ª ou 6.ª classes, (niveladas), o candidato poderá perceber ordenado correspondente ao padrão A, B ou C, conforme o caso".

3. No exame do assunto, verificou esta D. P.:

a) que os ocupantes das carreiras de Escrivão e de Coletor percebem remuneração, composta de dois têrços do padrão de vencimento, acrescidos das percentagens legais;

b) que a elevação de classe das Coletorias de Rendas Federais, em observância à reclassificação qüinqüenal determinada pelo parágrafo único do art. 5.º do Decreto n.º 24.502, de 29-6-34, nada tem a ver com a situação funcional dos servidores que nelas servem;

c) que êsse critério é explìcitamente firmado no art. 2.º do Decreto n.º 5.889, de 27-6-40, que preceitua, *in-verbis*:

"Art. 2.º — A elevação de classe das referidas estações arrecadadoras não proporcionará majoração de proventos aos seus serventuários, de vez que os mesmos são componentes das carreiras de Coletor e Escrivão, conforme a Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, tendo a melhoria de remuneração regulada pelo Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939".

d) que, por conseguinte, a única vantagem auferida pelos escrivães e coletores das Coletorias acima referidas, é a de ter elevado o *quantum* da parte variável da remuneração baseada que é na arrecadação feita; e:

e) que, acresce ainda, semelhante critério foi reafirmado pelo art. 2.º do Decreto n.º 22.182, de 26 de novembro de 1946.

4. Nestas condições, tendo em vista que carece de apoio legal a pretensão do interessado, esta D.P. opina por que seja arquivado o anexo processo.

D.P., em 27 de dezembro de 1946. — *José Machado de Faria,* Diretor de Divisão.

De acôrdo.

Em 6-1-47. — *Bittencourt Sampaio,* substituto do Diretor Geral.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

Previsão da Receita

ALBERTO C. NEIVA

OS recentes trabalhos referentes à previsão da Receita Pública mencionavam um novo método que o órgão elaborador da Proposta Orçamentária vem empregando com apreciáveis resultados. Na verdade, depois de comparar em vários anos a arrecadação com a previsão orçamentária concordamos em que os resultados conseguidos pela D.O. justificam a confiança depositada no novo método.

Um aspecto que distingue, à primeira vista, o método da D.O. é o estudo da arrecadação mês por mês durante todo o ano. Constitui também caráter distintivo o modo de utilização dos dados de arrecadação mensal. Uma ligeira descrição do funcionamento do método esclarecerá o assunto. Baseia-se êle na constância da percentagem que a arrecadação mensal representa sôbre o total anual. A constância dessa percentagem em certo número de anos é apreciável, mesmo nas rendas que sofram variações de ano para ano ou de mês para mês dentro do mesmo ano.

Admitida a constância da percentagem de um certo período sôbre o total anual, e conhecida a arrecadação dêsse período no ano que é objeto de estudo, mediante simples regra de três, calcula-se a arrecadação total do ano.

Para exemplificar, pode ser apresentado o cálculo relativo ao Impôsto de Importação e afins, que serviu de base à previsão para 1947.

A arrecadação até junho era de 630 milhões de cruzeiros e durante os últimos anos a percentagem representativa da participação dêste período no total flutuou da seguinte forma:

1939	50,7
1940	54,8
1941	47,0
1942	60,3
1943	39,1
1944	43,5
1945	46,6

E' muito provável que a arrecadação dêste grupo de tributos em 1946 acompanhe o ritmo da de 1943, 1944 e 1945 em que a renda dos últimos mêses foi sensivelmente superior à dos primeiros. Dêste modo, escolhemos a percentagem de 44%, pouco superior à média das percentagens dos três últimos exercícios encerrados.

A escolha desta percentagem traduz, como já foi explicado, a convicção de que os 630 milhões arrecadados no primeiro semestre correspondem a 44% do que será arrecadado em todo o ano.

Não será demais frisar que êste raciocínio não é baseado no método das médias trienais. O fato de terem sido escolhidos três exercícios indica apenas que houve uma certa semelhança no comportamento da arrecadação durante êstes exercícios.

Poderiamos escolher outra percentagem, como, por exemplo, a de 40% se tivéssemos certeza de que no segundo semestre de 1946 seriam tomadas providências enérgicas para descongestionamento dos portos do Rio e de Santos.

A escolha das percentagens pode ser, assim informada pelo conhecimento prévio que tenha o estimador de um fato futuro decorrente da ação das autoridades ou de outro qualquer motivo.

Efetuado o cálculo encontramos 1.438 milhões, importância que será muito provavelmente a arrecadação do grupo Importação e afins em 1946.

Esta reestimativa, que constitui o primeiro lance para a previsão orçamentária, tem a vantagem de colocar os estimadores a par da variação mais recente na tendência das diversas rúbricas.

A cifra de 1.438 milhões proporciona ao estimador uma base muito mais segura para suas hipóteses que a da arrecadação do último exercício encerrado.

Na segunda fase do processo — a previsão para o próximo exercício — o estimador se valeu da

análise da arrecadação mensal e procurou ainda descobrir o ritmo de crescimento ou decréscimo de ano para ano.

O ritmo da arrecadação indiciava elevada taxa de crescimento.

Todavia as greves em andamento e em perspectiva nas grande indústrias norte americanas sugeriram a adoção da taxa de 5%, muito moderada.

O cálculo correspondente conduziu ao resultado de 1.500 milhões.

Ao elaborar a Proposta para 1948 a D.O. conhecerá, no máximo, a arrecadação de dois meses, ao invés da de um semestre como habitualmente. Assim não poderão ser utilizados todos os recursos do método. Não obstante, o fato de acompanhar mês a mês o movimento das rendas terá sido de grande auxílio, inclusive pelo treinamento a que são submetidos os servidores do órgão responsável ao fazer essa análise.

A organização do trabalho da D.O. requer atualização constante das informações, o que depende de estreita cooperação dos órgãos arrecadadores e contábeis. Deve ser ressaltada a presteza, a eficiência e a boa vontade dêsses órgãos, sempre prontos a auxiliar na medida do possível a tarefa dos estimadores.

Como é natural, a previsão se baseia principalmente nos dados fornecidos pela C.G.R. (Contadoria Geral da República), que envia mensalmente a arrecadação, discriminada pelas rubricas orçamentárias, em todo o Brasil.

Ao mesmo tempo, os dados das repartições arrecadadoras servem de valioso subsídio no estudo da distribuição geográfica das rendas mensais.

Tanto a C.G.R. como os outros órgãos retardam algumas vêzes a remessa dos elementos por mais tempo do que, à primeira vista, pareceria normal. Tais demoras, entretanto, têm quase sempre causa justa, decorrente do próprio trabalho contábil, sujeito a enganos e retificações.

Em resumo, os bons resultados obtidos na provisão da Receita Pública podem ser atribuídos a quatro fatores principais:

1. Cooperação dos órgãos arrecadadores e contábeis
2. Documentação farta e variada
3. Uso do método anteriormente descrito
4. Pessoal treinado

Cada um dêstes itens mereceria comentário mais amplo. Se fôssemos, no entanto, registrar as impressões que nos ocorrem aumentaríamos muito a extensão dêste trabalho. Preferimos então comentar o que, a nosso ver, constitui um desperdício de esfôrço a transcrição indiscriminada dos dados em cruzeiros.

E' um equívoco frequente o da citação de dados aparentemente precisos porque expressos em unidades de reduzido valor.

Mesmo em quadros publicados pelas repartições estatísticas, vemos frequentemente quantidades que atingem os milhões de unidades, sejam Cruzeiros, Litros ou objetos isolados, expressos em números detalhados até a última classe.

Algumas vêzes um trabalho técnico destinado a ser apresentado oralmente falha por completo porque o autor pretende tornar minucioso o seu trabalho e passa a maior parte de seu tempo comparando uma multidão de extensos números. E' óbvio que a maioria das pessoas não tem a faculdade de memorizar e comparar vários números de quatro algarismos enquanto o orador continua a desenvolver sua argumentação.

Para uma comparação em que o analista lê os números, o limite pode ser ampliado mas, mesmo assim, é conveniente que se diminua o trabalho ao mínimo indispensável. Assim, para nossos trabalhos, o excesso de precisão é menos prejudicial mas deve ser evitado pois os instrumentos de trabalho devem ser adequados exatamente às finalidades a que se destinam.

A um observador desprevenido parecerá que os responsáveis pela documentação da D.O. ainda não examinaram o assunto. Esta hipótese deve ser afastada. Na realidade, deve haver um motivo qualquer para a conservação dêste sistema anacrônico que sobrecarrega o trabalho do órgão encarregado sem melhoria correspondente dos cálculos realizados.

A aproximação que a D.O. vem empregando, além de prejudicial, é fictícia, pelo menos até as centenas de cruzeiros. Afirmamos isto porque temos tido oportunidade de analisar o comportamento das rubricas orçamentárias durante alguns anos. Algumas dessas rubricas, existentes em número reduzido, servem de amostra do todo, pois a legislação que as regula é simples, moderna e consta de poucos dispositivos, e o ônus fiscal é representado por um múltiplo de Cr$ 100,00. No

caso de ser escriturada em uma dessas rubricas uma quantia indivisível pela taxa o total anual acusará o engano.

Pode ser citado para exemplo o Impôsto de Faróis, regulado pelo Decreto-lei n.º 5.406, de 1943 que fixa duas taxas para a cobrança daquele tributo, respectivamente Cr$ 2.000,00 e Cr$ 500,00. No entanto a arrecadação de 1944 foi de 2.710.960 e a de 1945 foi de 3.278.960 cruzeiros. Em 1946, há um mês com 570.800 cruzeiros.

Sabemos que há na Contadoria uma vigilância constante para descobrir e corrigir os erros, não sòmente nessas rubricas como em tôdas as outras.

Somos testemunhas pessoais do desvêlo com que os responsáveis zelam pela perfeita observância dos textos legais.

Não obstante, os enganos ocorrem, porque é impossível fazer um trabalho 100% exato, mòrmente quando êste trabalho é numérico e depende da colaboração de centenas de pessoas nem tôdas especializadas.

E' admissível, ademais, que haja erros de fácil localização mas de correção quase impossível.

Embora reconheçamos, como fizemos questão de frisar, os esforços do pessoal da C.G.R. temos que concluir que os dados não oferecem o grau de precisão suficiente para análise tão circunstanciada como a que aparentemente é feita.

Não é êste, no entanto, o argumento decisivo para que se proceda à modificação implìcitamente proposta acima. Parece, pelo contrário, que mesmo levando em conta sòmente as necessidades da previsão da Receita Pública poder-se-ia concluir que a transcrição de dados em milhares de cruzeiros seria mais coerente e mais prática.

Seria mais coerente porque as previsões são feitas em milhares de cruzeiros e o estudo que, hipoteticamente se fizesse das quantias abaixo dêste padrão em nada melhoraria os resultados.

Seria mais prática porque o trabalho monótono de transcrever e conferir dados numéricos seria muito atenuado.

E' possível que se nossos informantes fôssem solicitados a enviar os dados expressos em milhares de cruzeiros e demora na remessa de tais dados fôsse abreviada.

A Contadoria demonstrou pràticamente em 1946 a viabilidade do fornecimento de dados provisórios em milhares de cruzeiros. Quinze a vinte dias depois de encerrado um mês aquela repartição publicava o resultado da execução do Orçamento naquele mês. A Receita e a Despesa eram discriminadas apenas em suas divisões mais amplas mas, mesmo assim, essa antevisão foi muito útil e prestou apreciável ajuda na análise mensal da arrecadação.

De maneira geral os dados definitivos enviados posteriormente afastavam-se muito pouco dos provisórios, embora a C.G.R. chamasse a atenção para o fato de que êstes estavam sujeitos a retificações.

Pelos nossos padrões, ou antes, pelos padrões que devemos adotar uns e outros podem ser considerados iguais.

Desejamos que êste artigo contribua para acentuar na D.O. o ambiente favorável à adoção da medida proposta — utilização de dados em milhares de cruzeiros. E' uma providência de fácil execução mas de significado apreciável para o setor diretamente atingido.

A modificação, entretanto, não será sòmente de ordem material. E' possível que seja afetada favoràvelmente a própria atitude mental dos servidores envolvidos. Julgamos que seria então criado um clima propício à análise mais objetiva da documentação, em que sòmente as variações de fato representativas fôssem levadas em consideração.

Seria desejável que também em outros setores da administração pública houvesse movimento idêntico. A demora na publicação de dados estatísticos, tão generalizada, talvez pudesse ser diminuída, quando decorrente de verificações e acertos.

ORGANIZAÇÃO

A Estrutura da Administração Federal

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

NUM Estado, pode ocorrer que haja uma fonte unitária de poder, isto é, apenas um núcleo de govêrno pròpriamente dito, ou que o poder governamental se distribúa entre um núcleo principal e núcleos secundários. O Estado diz-se unitário no primeiro caso e federativo no segundo.

Evidentemente, o conceito acima supõe o Estado, como entidade jurídico-política, indivisível e à idéia de Estado federados opõe est'outra, mais ajustada à realidade, embora em desacôrdo aparente com certas fórmulas verbais, de Estado federativo.

Não temos motivo, nem autoridade, para retomar a infindável discussão dos publicistas em tôrno do que deva ser a concepção pura e estrita de Estado, a ser construída sôbre o conjunto dos atributos — população, território, govêrno, soberania, estabilidade — que constituem, grosso modo, a pedra de toque do direito dum corpo social a dizer-se ou não um Estado. Apenas recordaremos que, na prática de conveniência dos povos, cada um dêsses atributos pode vir a ser considerado mais ou menos contingente, em face de exemplos objetivos.

Deixando, portanto, de lado, os casos duvidosos e seguindo o critério de considerar a moda o índice representativo, admitimos que Estado é a entidade possuidora de todos aquêles atributos, entendida a soberania como sendo a capacidade de transigir, por determinação própria e insuscetível de revisão por outrem, no campo das relações internacionais e referida a estabilidade aos demais atributos.

De tal ponto de vista, a verdadeira confederação é u'a multiplicidade de Estado; as genuínas reuniões pessoais serão, quando muito, confederações; as uniões reais perfeitas guardam o ti o dos Estados de onde se originam.

Pôsto isto, a Administração — organismo incumbido de executar as determinações do Govêrno — partilha da natureza do Estado a que pertence: é, por assim dizer, um sistema circulatório alimentado por uma só e poderosa bomba aspirante-premente, no Estado unitário; e, no Estado federativo, uma associação de sistemas circulatórios, independentes entre si, adstritos à irrigação de zonas restritas, as quais são, ainda, cobertas pela rede dum maior sistema comum, cujos canais se anastomosam, aqui e ali, com os condutos das redes locais.

A Administração em Estado moldado segundo noção radical de unitarismo marca-se pelo fato de provirem do centro as ordens para tôdas as ações, inclusive as menos importantes. Os agentes administrativos espalhados pelo país funcionam como simples executôres automáticos, sendo-lhes negada até a menor parcela de discrição em sua conduta funcional. O mecanismo administrativo é, aí, o do sistema linear ou militar da teoria da organização do trabalho. Nêle inexiste, obviamente, a delegação de autoridade.

E' bem de ver que, dessa maneira, as coisas estão postas em completa crueza de teorismo. De fato, nem a organização linear nem a administração unitária são exequíveis na inteira latitude de sua concepção, salvo em se tratando, respectivamente, de grupos de trabalho modestos, em quantidade e qualidade, e da Administração de Estado reduzido às proporções de pequeno município de vida incipiente.

A tendência natural para o auto-govêrno, aliada à impossibilidade material de comandar dum ponto único cada passo dos agentes executivos, sem entorpecer e, frequentes vezes, interromper o processo administrativo, requer a delegação dos poderes administrativos.

Para Berthélemy, essa operação tem dois aspectos: a *déconcentration* e a *descentralization*. Diz êle (1):

(1) H. BERTHÉLEMY — *Droit Administratif* — 3.ª ed. — Paris, 1933 — pág. 113.

"Descentralizar-se por três categorias de medidas. A primeira maneira consiste em tornar independentes do poder central os administradores encarregados da gestão dos interêsses regionais e locais. A segunda, em aumentar as atribuições das autoridades regionais e locais. A terceira, em acrescer seu poder de decisão".

Desconcentração, ensina, é o simples acréscimo das atribuições dos agentes locais do poder central.

Conseqüentemente, a desconcentração acomoda-se, mais ou menos à vontade, nas normas dum regime unitarista. Trai, porém, já iniludível orientação federalista. A *fortiori*, é mister afirmar a conformidade da descentralização com o federalismo.

Notemos que o federalismo, antes de ser regra prática ostensiva na organização dum Estado, é princípio fundamental de comportamento e, neste sentido,

"caracteriza-se por uma tendência a substituir as relações de subordinação pelas de coordenação, ou, ao menos, a restringir aquelas quanto possível; a substituir a compulsão de cima pela reciprocidade, pelo entendimento e pelo ajustamento, o comando pela persuasão a fôrça pela lei" (2).

Não parece, entretanto, muito temerário afirmar, pensando mesmo na organização estatal, que a descentralização, à luz da resultante das duas opiniões acima transcritas, significa o estabelecimento do federalismo de fato e de direito, com ou sem declaração formal.

A respeito da descentralização em um Estado tradicionalmente unitário, como a França, é, todavia, mais prudente considerá-la prova da plasticidade e adaptabilidade do regime unitário.

Aquêle conceito de federalismo, o de Max Hildebert Boehm, dá a medida do que uma Administração Federal devia ser : um instrumento de orientação e coordenação das atividades administrativas dos componentes da federação.

Nêsse caso, prevaleceria menos, sem dúvida, a ciência política do que o princípio da divisão do trabalho : à Administração Federal ficariam os encargos de preparação do trabalho administrativo e seus complementares, tudo feito numa base de cooperação livremente pactuada; a parte executiva seria da competência dos componentes referidos.

Mas os fundamentos do federalismo levam a sucessivas divisões da autonomia administrativa. Não há parar nas províncias (em mais apropriada terminologia, os nossos Estados dir-se-iam províncias ou regiões ou teriam qualquer outra designação genérica semelhante a estas, dado não se lhes aplicar a denominação Estado com a significação que lhe é mais usual), não há parar nas províncias, dizíamos, regiões geográficas ainda em geral muito extensas. Nossa organização, por exemplo, vai a nova divisão, ao município, que é, aqui, a célula política da República, nos têrmos da Constituição.

Para certos fins, pelo menos, a cissiparidade autônomica dá-se, também no município, do que não faltam exemplos alhures. No Brasil, há entidades espaciais menores do que o município apenas para fins puramente administrativos e não dotadas de autonomia.

Aplicada à Administração regional, à estadual, em nosso caso, a pauta traçada para a Administração federal, atribuir-lhe-iamos a função de orientar e coordenar as atividades administrativas das entidades locais. A estas caberia, afinal, a direta prestação de serviços à coletividade.

Em cada caso, a orientação e a coordenação far-se-iam no sentido de ensejar o uso das melhores técnicas, de articular emprêsas de interêsse não confinado, de auxiliar a procura de meios materiais de ação, inclusive a formação de fundos financeiros comuns.

Essas as linhas gerais dum atraente plano teórico de organização das atividades administrativas em um Estado federal ou federativo. Não é difícil, porém, reconhecer condições de inércia inerentes a um plano assim rígido. Na realidade, se as entidade menores ficassem em dependência de orientação até no que concerne a realizações para efeitos necessàriamente limitados às respectivas fronteiras, estaria retomado o perigoso caminho da centralização; por outro lado, se às entidades maiores não se dessem faculdades mais amplas que as de orientação e coordenação, ficariam condenadas a um papel de grande passividade e todos os interêsses comuns a duas ou mais entidades menores teriam de sofrer, em sua realização, a espera in-

(2) M. H. BOEHM — *Encyclopedia of the Social Sciences* — pág. 169.

dispensável ao processo de ajustamento dos desejos de cada uma.

Talvez por isso, a distribuição de encargos no Estado federal faz-se, em geral, com referência a matérias, a finalidades, e não a fases de trabalho.

A rigor, cumpre reconhecer que a divisão por fases de trabalho, embora se faça abstração das duas sortes de dificuldades assinaladas linhas atrás, não apresenta condições para aplicação indiscriminada. Mas várias das parcelas da atividade governamental prestam-se muito bem a ser realizadas por etapas de preparação e execução atribuídas a responsáveis separados.

A existência dessas circunstâncias favoráveis permitiria preferir-se a adoção dum critério misto, segundo o qual certos assuntos, em tôda a sua extensão, fôssem da competência exclusiva da Administração Federal; outros permanecessem na alçada exclusiva das Administrações regionais e alguns outros ficassem reservados à cooperação entre as Administrações, de forma orientadora e coordenadora, para a federal, e executiva, conforme critério semelhante de distribuição de encargos, para as demais.

A cooperação seria proveitosa justamente nos casos atuais de competência não exclusiva, desde que eliminaria ou minoraria a duplicação descoordenada de esforços, tão freqüente na vigência do arranjo tradicional.

Essa duplicidade ocorre porque, de uma parte, as Administrações regionais, ao tomarem interêsse por u'a matéria da competência subsidiária, não indagam, via de regra, dos passos da Administração federal no terreno comum, se é que não os ignoram deliberadamente, e, de outra, a Administração federal não se retrai nem dá novo curso a seu procedimento, diante da atuação concorrente das Administrações regionais, seja por não na conhecer, não confiar nela ou não se aperceber da vantagem de procurar associar-se-lhe de modo harmonioso.

A simples distribuição de competências por matéria, no Estado federal, afigura-se um traço de federalismo centralizador.

Não é de esquecer, realmente, que o federalismo também pode ser instrumento de centralização e com êste caráter foi utilizado na formação da União americana, cujos membros, ao ingressarem nela, estavam na posse de independência política.

A ser plausível aquela hipótese, a referida distribuição terá sido mero artifício introduzido sem justificativa no federalismo brasileiro, instituído, que foi êste, por fraccionamento dum Estado unitário.

Mas, vejamos qual é o esquema básico de operações da Administração federal brasileira.

O primeiro ato de organização da Administração federal, após promulgada a Constituição de 1891, foi a Lei n.º 23, de 30 de outubro dêsse mesmo ano, que, em seu art. 1.º, reza:

> "Art. 1.º Os serviços da Administração federal distribuem-se pelos seguintes Ministérios:" (segue a enumeração dos Ministérios).

Os Ministérios foram, portanto, caracterizados como setores de distribuição dos serviços da Administração federal.

Nada se inovou, nêste particular, pois os setôres da Administração do Govêrno central, no Império, eram igualmente Ministérios e, por outro lado, a caracterização convém ainda hoje, cumprindo sòmente salientar a existência atual de órgãos extraministeriais diretamente subordinados ao Presidente da República.

Tal acepção é comum ao têrmo semelhante de outras línguas, tendo provindo da designação de Ministros dada aos auxiliares diretos do Chefe do Executivo, encarregados, respectivamente, da gestão dos diversos setores dos negócios públicos.

Nos Estados Unidos da América, entretanto, o equivalente de um nosso Ministério denomina-se *Department*, cujo chefe é um *Secretary*, salvo, quanto a esta última parte, três exceções: do Departamento do Estado, órgão com uma função interna sem exato paralelo na Administração brasileira ou, quiçá, em vaga semelhança com o que faz o Gabinete civil da Presidência da República, e a função do nosso Ministério das Relações Exteriores, o chefe é o Secretário de Estado; o Departamento da Justiça, com encargos idênticos à soma dos de nossas Consultoria e Procuradoria Gerais da República, é chefiado pela *Attorney General* e o Departamento de Correios (*Post-Office Department*) está sob a chefia do *Post-Master General*.

E' interessante acentuar os vários significados do têrmo Departamento, de uma a outra Administração. Assim é que vamos encontrá-lo na França como circunscrição territorial e no Brasil como subdivisão maior de Ministério.

Departamento, em nossa Administração, segundo o uso já agora mais ou menos consagrado, é expressão que, graças a um esfôrço sistematizador sempre digno de louvores, se vem substituindo — para designar os principais setôres ministeriais — a algumas outras não uniformes nem expressivas.

Há, porém, ressalvas a fazer:

1.º, por falta de uma lei de sistematização da nomenclatura administrativa, a substituição não se completou e, pois, em muitos casos, aquêles setores continuam designados como outrora;

2.º, abriram-se divergências, todavia em número pequeno, no emprêgo administrativo mais recente do têrmo Departamento: o Departamento Nacional do Café era autarquia; o D.A.S.P. é órgão à margem dos Ministérios.

Além dos Ministérios e do D.A.S.P., o esquema básico da Administração federal brasileira contém outros órgãos: as Administrações dos Territórios, o Estado Maior Geral, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e alguns Conselhos e Comissões.

A respeito de Conselhos e Comissões, dos que figuram no esquema básica e de muitos outros intra-ministeriais ou, de qualquer modo, colocados abaixo do primeiro nível da hierarquia administrativa, observe-se que são órgãos colegiais, isto é, órgãos cuja conduta administrativa tem de ser a resultante dos votos ou opiniões dum certo número de vogais. Pode-se por outra maneira distinguir os órgãos colegiais pondo-os em oposição aos órgãos de chefia singular, que constituem o tipo comum na Administração.

Não se conhece definição legal que autorize usos exclusivos para os têrmos Comissão e Conselho aplicados à maioria dos órgãos colegiais da Administração. Há, contudo, difusa, a idéia de que a Comissão, sem deixar de ter função deliberativa, possui encargo executivo preponderante, enquanto o Conselho não se despe do caráter de *staff* e adstringe-se a ser eminentemente deliberativo. A idéia é inferida, sem dúvida, da utilização que tem sido dada aos têrmos. E sabe-se que, para confirmar a regra, existem as exceções, de entre as quais basta citar o Conselho Nacional do Petróleo, com sua ponderável missão executiva.

PESSOAL

Relações entre o plano de classificação de cargos e o plano de pagamento

DIRCEU GONÇALVES DIAS

ANTES de apreciarmos a relação existente entre o plano de classificação de cargos e o plano de pagamento, devemos procurar estabelecer o conceito de classificação. Classificar é associar, em grupos determinados, coisas ou objetos, seres e idéias, que apresentem entre si uma semelhança qualquer. Ao iniciarmos, por exemplo, os nossos conhecimentos de gramática aprendemos a separar as palavras em grupos, os quais correspondem às diversas categorias gramaticais. Êsses grupos, por sua vez, apresentam divisões e subdivisões.

Tentemos dividir o fio de nosso pensamento em três fatores: *classificação de cargos, plano de pagamento,* e suas *relações.*

CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Na administração de pessoal é flagrante a necessidade de classificarmos os fatos fundamentais, a fim de facilitar as relações existentes entre pessoas que executam as inúmeras atribuições em que ela se divide e subdivide e, mais ainda, as existentes entre os seus técnicos e os administrativos, o público, os funcionários e os demais órgãos.

Examinando a "máquina administrativa" verificamos, imediatamente, a impossibilidade de se executar as diferentes funções da administração de pessoal, caso queiramos considerar isoladamente cargo por cargo.

Se, porém, procedermos a um exame nesses mesmos cargos, encontraremos fatores comuns entre êles, bem como elementos essenciais que os irão afastar de outros existentes na organização, o que nos dificultará lidar com êles separadamente. Torna-se então, necessário classificá-los, grupando-os de acôrdo com os elementos análogos que apresentam, grupos êsses a que chamamos classes. Passaremos, nesse caso, a trabalhar com êsses grupos de cargos, ao invés de com cada um isoladamente.

Podemos estabelecer várias bases para se processar a essa classificação: salário atribuido, localização geográfica do cargo, caráter permanente ou temporário, deveres e responsabilidades.

Sabendo-se que, quando procuramos definir o que seja cargo, além da unidade do ocupante, temos que considerar, como elementos importantes, os deveres e as responsabilidades, e sendo, ainda, a classificação de cargos um "instrumento" da administração do pessoal, a base partindo dêstes dois elementos é a que pode oferecer estrutura segura para o exercício das funções dessa administração.

Devemos, outrossim, levar em conta que apesar de ser um "instrumento" de Administração de Pessoal a classificação de cargos ainda resolve dois grandes problemas:

1) auxilia a capacidade humana a avaliar, ràpidamente, uma grande massa desorganizada no que se refere aos cargos, decidindo, ainda, sôbre os que devem ter tratamento igual e os demais; e
2) estabelece uma só terminologia para os cargos facilitando, entre outras coisas, a estimativa orçamentária.

Grupados os cargos em classes, de acôrdo com a natureza do trabalho, devemos escaloná-las, tendo em vista o grau de dificuldade dêsse trabalho, constituindo-se assim as carreiras.

Para conseguirmos um plano de classificação de cargos, temos que vencer quatro fases: preparação, aprovação, instalação e administração.

A primeira torna-se a mais importante, pois as demais se prendem à eficiência com que ela fôr efetuada.

Nessa fase, traçamos o que podemos chamar de "viga mestra" do plano. Colhemos os elementos informativos de que necessitamos e elaboramos o projeto do plano de classificação. Lançamos, ainda, os questionários, os quais, depois de preenchidos, são recolhidos, examinados e selecionados, tendo em vista a natureza das atividades exercidas, e, dentro de cada uma dessas, a dificuldade e a posição na escala funcional. Em seguida, preparamos as especificações de classes e o que de necessário para a instalação e administração do plano.

Feito isso, submetemos o trabalho à aprovação da autoridade competente, com o que se conclui a segunda fase.

A instalação, ou seja a terceira fase, nada mais é do que a execução do projeto aprovado, ou ainda, a colocação de cada cargo existente nas classes compreendidas no mesmo, e na definição e situação de cada funcionário.

E' de todo conveniente que a instalação seja processada com a assistência dos que elaboram o plano, pois os mesmos deverão estar interessados no seu sucesso.

Devemos, também, permitir, nessa fase, quaisquer reclamações a fim de se corrigir, imediatamente, alguma falha que por ventura se evidencie.

Após a instalação do plano, cumpre-nos administrá-lo, o que poderá ser feito por um órgão central, permitindo, assim, uma coordenação exata do seu desenvolvimento. Entremos, dessa forma, na quarta fase, na qual, aliás, devemos proceder a revisões periódicas, fazendo que a classificação esteja sempre atualizada, pois ela deverá traduzir, a qualquer instante, a situação exata da organização.

Plano de Pagamento

Não existe na Administração de Pessoal problema que mai sinteresse ao funcionário que o que se relaciona com a retribuição paga pelo serviço prestado. Assim sendo, para uma organização atrair pessoal capaz, é imperioso que ela possua um bom plano de pagamento.

Não é possível se efetivar um bom recrutamento, se o salário oferecido não corresponder ao esfôrço dispendido pelo empregado, na atenção de sua tarefa. Também, não é possível se manter, dentro de uma organização, um moral elevado se encontramos, na mesma, empregados pagos por critérios divergentes.

À vista disso, é claro que precisamos estabelecer uma padronização dos salários. Qual o critério a seguir? Nada mais aconselhável do que se adotar a política de "igual salário para igual trabalho". Partindo dêsse princípio, podemos elaborar um plano de pagamento, fixando salários em função di-

reta das atribuições do cargo, sem nos preocuparmos com quem o irá ocupar.

Como o plano de classificação de cargos, o de pagamento apresenta as mesmas quatro fases ou sejam: preparação,, aprovação, instalação e administração. Os problemas que se apresentam através dessas fases são idênticos aos do outro. No entanto, a fim de fixarmos as escalas de salário, devemos considerar: funções e responsabilidades dos cargos, salários correntes e possibilidades financeiras do empregador.

Se, ao instalarmos o plano de pagamento, encontramos um empregado com salário superior ao estabelecido para o cargo, devemos considerar êsse salário como um direito do mesmo. Substituído êsse empregado, o futuro ocupante dessa vaga perceberá a remuneração estipulada no plano.

E' necessário, também, que, instalado o plano, examinemos a questão do ajustamento dos salários que na ocasião recebem os empregados, pois, em relação aos fixados na escala, podemos encontrar funcionários com salários abaixo do nível inferior dessa escala, com salário cujo valor se encontra situado entre dois pontos consecutivos da escala e com salário igual a um dos pontos da escala.

No primeiro caso, o empregado deverá passar a receber de acôrdo com o nível inferior da escala; no segundo, de acôrdo com ponto imediatamente superior, e no terceiro de acôrdo com o ponto correspondente.

Relações

Como vimos em linhas gerais, o plano de classificação de cargos não depende da remuneração atribuída ao empregado. Interessam-lhe, ùnicamente, os cargos, ou ainda, as funções e responsabilidades que caracterizam essa célula da organização. Também os salários pagos independem de elementos que atuam no plano de classificação.

São coisas distintas, agindo cada uma no seu âmbito próprio, se bem que um bom plano de classificação seja uma sólida base para se levantar um bom sistema de pagamento, pois êste, estabelecendo como principal objetivo, oferecer "salário igual por igual trabalho", encontra naquele, metade da solução do problema, que é grupar os cargos segundo o grau de dificuldade do trabalho aliado ao de funções e responsabilidades.

SELEÇÃO

A carreira do Magistério superior

J. C. Nogueira Ribeiro

NÃO obstante só agora o assunto esteja realmente em foco e em fase de concretização, já por diversas vêzes se fizera referência, entre nós, à necessidade da criação da carreira do professor de ensino superior e universitário, à semelhança do que se tem feito em outros países; o que não tem sido observado ,porém, é que já tivemos realizações concretas nesse sentido, conforme será mostrado adiante.

Conceito de carreira

Mas que devemos entender pela expressão *carreira do magistério*? Como devemos conceituar aqui o têrmo — carreira —: no sentido comum de *profissão* ou no sentido técnico-jurídico? Damos-lhe nesse caso conceituação técnica específica, notando, porém, que êle não deixa de abranger, nesse sentido, tudo o sue se contém no mesmo, quando tomado em sua significação usual de profissão ou de atividade em que pode haver melhoria de situação hierárquica e financeira.

Conceituação técnica *específica*, dissemos. Vejamos porque.

No Direito Administrativo brasileiro, carreira é "um conjunto de classes da mesma profissão, escalonadas segundo os padrões de vencimentos" (art. 6.º do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União). Dois elementos essenciais, por-

tanto, constituem e caracterizam a carreira: existência de um conjunto de classes pertencentes a uma mesma profissão; e correspondência dessas classes a padrões ascendentes de vencimentos. E, o que é importante, se a cada carreira, competem atribuições específicas, o mesmo não se dá com as classes, podendo as atribuições de uma carreira ser cometidas a qualquer funcionário, sem levar em conta a classe a que pertença.

Dado o caráter especialíssimo das funções do professor, outra deve ser a orientação a seguir no estabelecimento de uma carreira para o magistério. Para o funcionalismo em geral, o elemento por excelência característico da carreira é o escalonamento das classes segundo padrões ascendentes de remuneração: numa carreira do magistério superior deve caracterizá-la, antes de tudo, o escalonamento de funções de complexidade e responsabilidades crescentes. A essas funções corresponderão, naturalmente, padrões diferentes de venciemntos e será *sui generis* o sistema de promoção de uma função a outra.

Não caberia, pois, falar na existência de uma carreira do magistério no Brasil, com apôio no fato de fazerem jús os catedráticos a uma melhoria de vencimentos conforme o tempo de exercício do cargo, como vem acontecendo desde o Código de Ensino de 1901. Trata-se apenas de uma gratificação de magistério: a cada acréscimo dos vencimentos não corresponde a promoção a uma função de maior complexidade e importância.

Outro elemento específico da carreira de que tratamos está no sistema de promoção. Se há divergências de opinião relativamente a outros pontos, é aqui que elas se apresentam em mais alto grau; o que mais tem sido objeto de discussão é se o merecimento deve ou não ser apurado por meio de concursos (de provas ou de títulos, ou ambos). Além disso, é preciso não esquecer o caráter especial da atividade do professor do ensino superior e universitário, cuja função mais importante não é ensinar a ciência feita mas "transmitir, com a ciência, a capacidade que a produziu"; em nosso país êsse objetivo não tem merecido a atenção que se lhe deve mas por isso mesmo, para sanar essa deficiência, é imperioso aproveitar nos quadros do magistério superior aquêles elementos que mais se destaquem em qualquer dos ramos dos conhecimentos humanos. É o que vemos praticar nas nações mais cultas e democráticas, que muito se têm beneficiado com o concurso dos grandes sábios mesmo de outras nacionalidades. Essas considerações visam à conclusão de que a carreira do magistério superior não pode estar fechada àqueles que, fora dos quadros dos institutos superiores e das universidades, criam a ciência ou contribuem em alto grau, na literatura ou nas artes, para o levantamento cultural e o aperfeiçoamento moral da humanidade. Convém, pois, que, além da possibilidade de contratos por prazo determinado, seja oferecida a êsses elementos a oportunidade de ingressarem no pôsto final da carreira, sujeitos às mesmas exigências feitas aos demais concorrentes.

Por outro lado, tendo em vista a diversidade de natureza do ensino ministrado nos diferentes institutos que compõem uma Universidade, é evidente a inconveniência de uma padronização rígida para a constituição do corpo docente, devendo-se permitir uma certa flexibilidade dentro de linhas gerais.

Ligeiro histórico

Data de 1831 e 1832, para as Escolas de Direito e Medicina, respectivamente, o sistema que vigorou com algumas interrupções até 1925, segundo o qual o corpo docente era constituído essencialmente de dois cargos, professor catedrático e professor substituto, cabendo a êste, mediante novo concurso ou por antiguidade, o direito exclusivo de acesso à vaga deixada pelo primeiro. Uma forma primitiva, como se vê, da carreira do magistério, conforme conceituada acima.

Em 1882, Rui Barbosa (1), no trabalho que, de simples parecer da comissão de instrução da Câmara, se transformou no mais luminoso e erudito dos projetos de reforma do ensino, combateu aquêle sistema de docência, apontando-lhe as falhas e insurgindo-se não só contra o direito de acesso, por parte dos substitutos, às vagas dos catedráticos como também contra a exigência de concurso para o preenchimento dessas vagas. Embora não cogitasse do estabelecimento de uma carreira docente, advogava Rui excelentes medidas que o país não estava em condições de pôr em prática.

(1) Reforma do Ensino Secundário e Superior — Tomo I — Vol. IX das obras completas — M.E.S. — 1942.

Tomando como modêlo o tipo alemão de docência, a reforma de 1911 (Lei Orgânica — Rivadávia Correia) regulamentou a docência livre, colocando-a à base de uma carreira formada de três funções: livres docentes, professores extraordinários e professores ordinários; a promoção do livre docente a professor extraordinário se fazia mediante concurso de títulos, o que não era exigido para a passagem a professor ordinário. Em parecer apresentado na Câmara em 1920, Azevedo Sodré, declarando-se a favor do sistema adotado na Alemanha, mostrou as falhas de adaptação da reforma de 1911, cujo autor "acreditou, diz êle, ter adaptado ao nosso meio o sistema da docência alemã, do qual esperava colhêr ótimos frutos. A prática, entretanto, não confirmou tais esperanças e, fôrça é confessar, como foi transplantado, não deu e nem podia dar resultados satisfatórios. Aconteceu-lhe o mesmo que a certas máquinas conjugadas, nas quais um defeito de engrenagem perturba profundamente o funcionamento, quando o não impossibilita de todo". Os maiores defeitos que aponta são a "dispensa de provas reais de habilitação para a livre docência" e a "conservação do professorado substituto vitalício" sob o rótulo de extraordinário, com direito inconteste à promoção ao pôsto mais elevado de professor ordinário (2).

Realmente, uma das imperfeições da organização do corpo docente até 1925 estava na regalia concedida aos professores substituto ou extraordinários de ascenderem às cátedras vagas sem qualquer prova de capacidade. "A posição de catedrático, escreveu Rui Barbosa em 1882, não pode ser a recompensa das mediocridades pacientes, tranqüilamente aninhadas na certeza legal da promoção, à espera da oportunidade prevista, para assumirem um lugar, que deve pertencer, não à antigüidade, mas ao merecimento. A cátedra de professor não pode ser senão a homenagem rendida à superioridade do mais digno, venha de onde vier... uma vez que o seu mérito se imponha a todos, e a todos sobrepuje" (3). O sistema, em suas linhas gerais, fundava-se na boa doutrina, reconhecendo a conveniência do treinamento e do incentivo; apresentava, porém, falhas na sua estrutura e na sua dinâmica. Seria, pois, de esperar que a experiência de quase um século desse bons frutos: de fato, em 1925 foi extinta a classe dos substitutos e mantida a docência livre mas não se cuidou, nem então nem em 1931 (Reforma Francisco Campos), de organizar em carreira as funções docentes.

(2) Documentos Parlamentares — Instrução Pública — Vol. XI — Ensino Secundário e Superior (1917 — 1928) — 1929.

(3) Op. cit., pág. 74.

O Estatuto da Universidade do Brasil

Em conseqüência do Decreto-lei n.º 8.393, de 17 de dezembro de 1945, que concedeu autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar à Universidade do Brasil, recebeu esta novo Estatuto, aprovado pelo Decreto n.º 21.321, de 18 de junho de 1946. Na organização do corpo docente está uma das mais importantes alterações trazidas pelo referido Estatuto.

Assim reza o seu artigo 79: "O corpo docente das escolas e faculdades poderá variar na sua constituição de acôrdo com a natureza peculiar do ensino a ser ministrado, devendo, porém, o professorado ser constituído *por uma carreira de acesso gradual e sucessivo*". (O grifo não é do original). Especifica, a seguir, os cargos que devem constituir a carreira: instrutor, assistente, professor adjunto e professor catedrático; não os define, todavia, atribuição que entrega aos regimentos das unidades universitárias. Não fazem parte da carreira os docentes livres, que ficam de fora, como também os professores contratados, os pesquisadores e técnicos especializados e os auxiliares de ensino.

Tanto os instrumentos, como os assistentes e os professores adjuntos serão admitidos ou nomeados pelos diretores das unidades universitárias, de acôrdo com indicação dos respectivos professores catedráticos. Os assistentes serão escolhidos entre os instrutores e admitidos pelo prazo máximo de tres anos, podendo ser reconduzidos; a escolha dos professores adjuntos se fará entre os assistentes que tenham obtido o título de docente livre. Os professores catedráticos serão nomeados mediante concurso de provas e títulos, ao qual poderão concorrer não apenas os professores adjuntos mas, tambem, "os docentes livres, os professores de outras escolas e faculdades oficiais ou reconhecidas e pessoas de notório saber, a juízo da respectiva congregação". Uma vez que é exigido concurso de provas e títulos para atingir à docência livre (condição para que o assistente possa passar a

professor adjunto), observa-se que, enquanto a admissão ao primeiro pôsto (instrutor) e a promoção ao segundo (assistente) se fazem mediante indicação por parte de professores, o acesso aos postos mais elevados está condicionado à aprovação em concurso.

No desconhecimento de quais serão, precisamente, as funções inerentes a cada um dos cargos da carreira, não nos é possível um estudo comparativo; mas em suas linhas gerais o sistema ora adotado segue mais de perto a organização docente em vigor nos Estados Unidos, onde a carreira do magistério se compõe dos cargos sucessivos *de instructor, assistant professor, associate professor* e *professor* (4). O modêlo é dos melhores mas nunca é demais lembrar o perigo das imitações, ainda mesmo quando estas não se limitem ao simples trabalho de cópia.

Não julgamos a melhor a denominação dada pelo Estatuto da U.B. ao primeiro pôsto da carreira; o têrmo *instrutor* é usualmente empregado entre os americanos do norte como sinônimo de *professor*, mas entre nós possui já um significado mais ou menos específico: ficaria melhor *professor auxiliar* ou outro semelhante.

Não tivesse o Estatuto conferido à função de instrutor um caráter mais de auxiliar de ensino, da confiança imediata do professor, preferíamos que o processo de seleção para o primeiro pôsto da carreira fôsse o concurso livre entre os diplomados, concurso apenas de provas, escrita, didática e prático-oral, as quais permitissem uma escolha justa do candidato de maior preparo e de mais vocação para o magistério. Não vamos reviver aqui tudo o que já se disse de bom e de mau sôbre o concurso. Ainda não podemos, infelizmente, prescindir de todo dêsse meio de seleção e quando um instrumento necessário apresenta defeitos, o melhor é procurar corrigí-los. Êsses defeitos se devem freqüentemente, ao próprio instrumento e à maneira como é êle utilizado. Busque-se, pois, fazer do concurso um elemento de medida menos imperfeito e mais fiel possível, aperfeicoando-o na sua estrutura e na sua execução

Nesse ponto perfilhamos as idéias de Azevedo Sodré expendidas no parecer já citado (5): a seleção para os primeiros cargos se faz normalmente entre candidatos que ainda não tiveram tempo para acumular títulos, os quais só deveriam ser exigidos daqueles que concorrem aos postos finais da carreira. Para o provimento dêsses postos finais portanto, um concurso apenas de títulos, compreendidos nesta denominação não sòmente diplomas, certificados e obras publicadas mas também todo o *curriculum vitae* do candidato, trabalhos executados, sua influência sôbre o meio social e contribuições em benefício do país e da humanidade.

Já na exposição de motivos de que fêz preceder o Decreto n.º 19.851, de 11 de abril de 1931 (Estatuto das Universidades Brasileiras), Francisco Campos, após referir-se aos vícios do concurso simplesmente de provas para o provimento das cátedras, salientava a superioridade do concurso de títulos, ou seja, daquelas "provas anteriores, isto é, constituídas desinteressadamente, sem propósito utilitário imediato, provas que, de modo mais acentuado e vigoroso, destacam as tendências, a vocação, a capacidade e a personalidade do candidato" (6).

Quando da promulgação da Constituição de 16 de julho de 1935, Pontes de Miranda criticou acerbamente o seu artigo 158, que tornou disposição constitucional a exigência do concurso de provas e títulos para a nomeação do professor catedrático, disposição essa que, escreveu êle, "veio agravar um dos maiores males do Brasil (*sic*): o corpo de professores reduzido a função burocrática, a funcionários do ensino, com todos os vícios que daí resultam, sem a colheita dos grandes espíritos que espanem a poeira das cátedras" (7). Continua de pé a observação, em face do artigo 168, alínea VI, da Constituição de 18 de setembro: teria sido mais sábio falar em "concurso de provas *ou* de títulos, ou ambos", se não se preferisse transferir o assunto para a legislação ordinária.

Merece aplausos não só a conservação da docência livre, como também a sua posição relativamente à carreira professoral, na qual não convi-

(4) Cf. C. S. Marsh — American Universities and Colleges-Washington — 1940.

(5) V. nota 2.

(6) Organização Universitária Brasileira — Decretos ns. 19.850, 19.851 e 19.852, de 11 de abril de 1931 — Imprensa Nacional — 1931.

(7) Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, tomo II, Editora Guanabara, página 416.

ria, realmente, ser incluída, em que pese a opinião de alguns estudiosos da matéria. A docência livre não é um cargo mas um título (8) que confere a um profissional o direito, entre outros, de realizar cursos equiparados aos cursos regulares, destinados aos alunos que os prefiram a êstes; trata-se, pois, de medida excelente, uma vez que estabelece um regime de concorrência e constitui um real estímulo para o professor, além do benefício que vem prestar ao aluno.

Mais de uma vez encontramos em nossa jurisprudência administrativa o reconhecimento das vantagens da docência livre; em uma dessas oportunidades, após estudar o aspecto legal do assunto, assim se manifestou o D.A.S.P.: "... e se o encararmos, estão, pelo lado didático, tendo em vista as provas públicas para a conquista do título, não podemos deixar de reconhecer a vantagem que a instituição da livre docência oferece à eficiência do ensino por muitos motivos" (9). Importa, por conseguinte, mobilizar, "de modo completo, esta utilíssima reserva didática... como notável coeficiente, que se destina a ser, no progressivo aperfeiçoamento do nosso aparelhamento de ensino" (10).

Estabelecida a ineficiência, senão a impossibilidade, de cursos específicos de formação do professorado de nível superior, faz-se necessário recrutá-lo dentre os diplomados de maior vocação para o magistério, submetendo-os a um treinamento e a um processo seletivo no exercício mesmo da função docente. De acôrdo com o sistema ora adotado, dois são os caminhos normais que se apresentam ao candidato ao magistério superior: um contrato como instrutor (mais próprio para os recém-formados) ou o concurso para a função de docente livre. Nessa riqueza de processos para a formação do professor reside, talvez, o elemento de maior valor da organização docente escolhida para a Universidade do Brasil. Por um lado, o treinamento nos primeiros postos da carreira, com incentivos reais para um aperfeiçoamento progressivamente maior; por outro lado, a aquisição do direito de realizar cursos equiparados, cursos de aperfeiçoamento e outros, com o ingresso nesse excelente "viveiro de professores" que é a docência livre.

(8) Cf. Parecer do D.A.S.P. no processo n.º 148/40 — D.O. de 29-1-40 — Jurisprudência Administrativa, 4.º volume, pág. 328.

(9) Jurisprudência Administrativa, 1.º volume, pág. 6. V. também o vol. 3.º, pág. 134.

(10) Exposição de Motivos do Decreto n.º 19.851, de 11 de abril de 1931 — Organização Universitária Brasileira — Imprensa Nacional — 1931.

Conclusão

Na história da evolução do ensino superior no Brasil, por duas vêzes, em 1879 e em 1911, houve tentativas no sentido de dar ampla autonomia àquela modalidade de ensino, subtraindo-a mesmo à fiscalização do Govêrno. Essas tentativas precoces, mal baseadas no exemplo da Alemanha, deram maus resultados e não vingaram.

No entanto, estavam em bom caminho aquêles reformadores e a intenção que os animava era, em princípio, das mais nobres e esclarecidas. A organização geral do ensino superior, quer se refira a institutos isolados, quer a universidades, deve ater-se a linhas mestras e estabelecer apenas requisitos mínimos, abaixo dos quais ou sem os quais não seria possível a consecução dos objetivos visados. Nada de camisas de fôrça, de estruturações rígidas, dentro das quais se estiola o espírito de iniciativa, e as inovações revigoradoras e úteis, impostas muita vez pelas características regionais, se vêem asfixiadas pelas amarras de um sistema inflexível. Não haverá, rigorosamente falando, *ensino superior* sem um alto grau de autonomia.

Aplicando essas considerações ao assunto ora em foco, assunto que diz respeito ao elemento básico de qualquer organização destinada ao ensino, chegaremos às seguintes conclusões:

a) a nova legislação que se prepara para o ensino superior e que virá reformar o Estatuto das Universidades Brasileiras, de 1931, e leis subsequentes, deverá estabelecer como instituição geral obrigatória a carreira do magistério superior mas, ao mesmo tempo, há de conceder às universidades ampla autonomia na maneira de efetivá-la;

b) dentro, ainda, de cada universidade, ou em cada instituto isolado, deverá ser levado na devida conta que a organização professoral não pode ser a mesma para as diferentes modalidades de ensino: um sistema excelente para uma Faculdade de Medicina será, por isso mesmo, inade-

quado para uma Faculdade de Direito ou de Filosofia (11).

Já possuímos para a Universidade do Brasil um plano destinado a instituir entre nós, de uma vez para sempre, a carreira do professorado superior. Não está êle isento de defeitos, conforme já foi observado. Seja como fôr, porém, deverá ser executado integralmente, em obediência ao espírito que lhe presidiu à elaboração: nada melhor que seu cumprimento fiel para lhe pôr à mostra as falhas de estruturação.

Não se veja, nos comentários que fizemos à organização docente adotada para a Universidade do Brasil, outro intuito senão o de chamar a atenção para certos pontos mais importantes e, sobretudo, manter vivo o espírito de observação crítica com referência a um assunto que não deve ser considerado resolvido em definitivo. Cabe aqui lembrar, porém, àqueles que só pensam em destruir para reformar, numa ilusão que tem tanto de ingênua quanto de perigosa, que os nossos vícios, tão freqüentemente apontados, são antes de infraestrutura que de superestrutura. O de que mais necessitamos não são reformas e sim a execução fiel e honesta dos planos elaborados. Em matéria de educação, talvez mais do que em outros campos, tem sido excessiva a preocupação de alterar o que existe, quando sempre faltou a experiência que, só ela, mostrando os defeitos de organização, autorizaria uma revisão esclarecida e sensata, no sentido de conservar o que tivesse provado bem e rejeitar ou substituir o que não houvesse correspondido às previsões. "O ensino, a justiça e a religião, escreveu Rui, vivem mais realmente da verdade e da moralidade com que se praticam do que das belas reformas que se lhes consagram."

Cumpra-se, pois, o plano criado para a Universidade do Brasil. Sòmente após uma fase suficientemente longa de experimentação, que lhe dará vida, serão aconselháveis as alterações que se impuserem. São conhecidas as dificuldades que soem envolver os assuntos de administração referentes a pessoal: não é de admirar, pois, que a matéria seja delicada e complexa, tanto mais por se tratar, também, de matéria de educação.

(11) V., a propósito, *in* Revista do Serviço Público, n.º de março de 1945, o interessante projeto apresentado pelo Prof. João de Albuquerque para uma carreira de magistério nas Faculdades de Medicina.

Questões apresentadas no C. 77 - Concurso para Fiscal de Seguros do M. T. I. C.

No último número, apresentamos as provas de "Seguros Privados e Capitalização" e "Prática de Legislação de Seguros". Hoje, publicamos as demais provas que constituiram o C.77, concurso para Fiscal de Seguros do M.T.I.C.

FISCAL DE SEGUROS — C. — 77

CONTABILIDADE

$ Organizar uma folha de Caixa com os seguintes lançamentos:

	Cr$
Saldo inicial	20.000,00
Pagamento duplicata	12.000,00
Compra de café	50,00
Vendas a vista	5.000,00
Cheque contra o Banco do Brasil	20.000,00
Pago a F. pelo seu crédito em Conta Corrente	5.000,00

usando os títulos de Razão adequados.

$ A conta de Mercadorias acusa no balanço um saldo de Cr$ 10.000,00
As compras importaram em Cr$ 300.000,00
As vendas importaram em Cr$ 280.000,00
O lucro bruto foi de Cr$ 70.000,00

responder:

Qual foi o saldo inicial da conta?
Qual foi o custo das mercadorias vendidas?

$ Armar com as seguintes contas o Balanço Patrimonial a que se referem, colocando-as quanto ao Ativo na ordem crescente de disponibilidade e quanto ao Passivo na ordem crescente de exigibilidade :

	Cr$
Caixa	10.000,00
Contas a Pagar	20.000,00
Cauções	1.000,00
Mercadorias	70.000,00
Fundo de Reservas	35.000,00
Títulos a pagar	20.000,00
Credores Hipotecários	20.000,00
Imóveis Hipotecados	30.000,00
Capital	60.000,00
Depósitos Bancários	30.000,00
Móveis e Utensílios	4.000,00
Contas a Receber	10.000,00

Qual o quociente de liquidez financeiro do patrimônio representado pelo balanço acima?

$ Apurar o patrimônio líquido e o índice de rendabilidade do mesmo, considerado igual 100, sabendo que :

	Cr$
Fundo de Reserva	20.000,00
Imóveis	1.000.000,00
Mercadorias	200.000,00
Títulos a Pagar	300.000,00
Caixa	20.000,00
Móveis e Utensílios	40.000,00
Fundo de Depreciação de Móveis	10.000,00
Contas a Receber	100.000,00
Vendas	500.000,00
Custo de Vendas	300.000,00

$ O crédito de um fornecedor estrangeiro é de £ 120-10-5 e figura nos livros pela importância de Cr$ 8.400.

Qual o lançamento que se deve fazer para que o crédito figure nos livros ao câmbio de 4d.?

PROBLEMAS

a) De acôrdo com a padronização organizada pelo Instituto de Resseguros do Brasil, as companhias de seguros que operam em ramos elementares devem apresentar, para cada um dêsses ramos, (incêndio, transporte, acidentes pessoais etc.), uma demonstração de resultado parcial como se segue :

Resultado parcial do ramo no exercício de:

DÉBITO		CRÉDITO	
A — Reserva de Riscos não Expirados	Cr$	M — Reserva de Riscos não Expirados	Cr$
B — Reserva de Sinistros não Liquidados	Cr$	N — Reserva de Sinistros não Liquidados	Cr$
C — Sinistros — Seguros	Cr$	O — Recuperações de Sinistros — Seguros	Cr$
D — Sinistros — resseguros aceitos	Cr$	P — Recuperações de Sinistros — Resseguros cedidos	Cr$
E — Despesas com Sinistros — Seguros	Cr$	Q — Recuperações de despesas com Sinistros — resseguros cedidos	Cr$
F — Despesas com Sinistros — Resseguros aceitos	Cr$	R — Anulações e Restituições — resseguros cedidos	Cr$
G — Anulações e Restituições — Seguros	Cr$	S — Prêmio — seguros	Cr$
H — Anulações e Restituições — Resseguros aceitos	Cr$	T — Prêmio — resseguros aceitos	Cr$
I — Prêmio — Resseguros cedidos	Cr$	U — Comissões — resseguros cedidos	Cr$
J — Comissões — Seguros	Cr$		
K — Comissões — Resseguros aceitos	Cr$		
	Cr$		Cr$

b) O candidato deverá preencher as três últimas colunas do quadro que se segue de acôrdo com a operação indicada na primeira.

Observações :

1. Sempre que a operação comportar o uso de uma ou mais contas previstas na padronização do item *a*) tal uso será obrigatório;

2. nos casos da observação anterior, o candidato *deverá* indicar, com letra bem legível, a maiuscula indicadora da conta, conforme a demonstração do item *a*), em seguida o ramo (subconta) *Exemplo* — Prêmios de resseguros cedidos do ramo incêndio deve ser indicado "I — incêndio".

LIVROS DA SEGURADORA

OPERAÇÃO	CONTA A DEBITAR	CONTA A CREDITAR	QUANTIA EM Cr$
EXEMPLO—			
— Recebimento pela Matriz do prêmio de um seguro acidentes pessoais (Cr$ 100,00).....	CAIXA.....	S-Acidentes Pessoais.....	100,00

OPERAÇÃO	CONTA A DEBITAR	CONTA A CREDITAR	QUANTIA EM Cr$
— Em virtude de um sinistro incêndio a Cia. pagou ao segurado Cr$ 100.000,00, em cheque contra o Banco B e lançou na c/do Instituto de Resseguros (I.R.B.) a importância de Cr$ 30.000,00 correspondente a recuperação.			
— Em relação ao sinistro citado no item anterior a Cia. recebe aviso do I.R.B. de que as despesas com a liquidação (pagas pelo I. R. B.) montaram a Cr$ 3.000,00; indicar o lançamento relativo à parte que cabe à Cia.			
— A produção do agente Y foi, em certo período, de Cr$ 81.000,00 (50.000,00 de prêmio-incêndio e 30.000,00 de prêmios-seguros transporte e 1.000,00 de resseguros-roubo), sendo sua comissão de 30%; indicar os lançamentos sabendo que o agente ainda não remeteu o saldo à Matriz.			
— O agente Y transferiu e a Matriz recebeu em dinheiro o saldo das operações indicadas no item anterior.			
— Em certo mês a Cia. cedeu ao I. R. B. Cr$ 10.000,00 de prêmios do resseguros-acidentes pessoais, indicar o lançamento em contra-partida com o I. R. B.			
— Uma apólice de seguro-granizo foi cancelada devolvendo ao segurado, em dinheiro, Cr$ 500,00.			
— Num certo exercício os prêmios-incêndio (segurados anuais) recebidos montaram a Cr$ 2.000 000,00 e no ano anterior a Cr$ 1.000 000,00, indicar os lançamentos correspondentes à constituição da nova reserva de Riscos não Expirados e reversão da anterior.			

Dado o balancete abaixo, de uma sociedade de seguros que opera nos ramos elementares:

Imóveis Urbanos	1.200.000,00	
Móveis e Utensílios	100.000,00	
Gastos de Instalação	100.000,00	
Apólices Federais	300.000,00	
Apólices Estaduais	100.000,00	
Ações da Companhia	100.000,00	
Empréstimos c/garantia de títulos	300.000,00	
Depósitos a Prazo Fixo	600.000,00	
Diversos Devedores	120.000,00	
Agentes	180.000,00	
Prêmios a receber	50.000,00	
Juros a receber	10.000,00	
Caixa	150.000,00	
Bancos	300.000,00	
Títulos em caução	380.000,00	
Capital	—	2.000.000,00
Fundo de reserva	—	500.000,00
Amortização do gasto de instalação	—	60.000,00
Amortização de Móveis e utensílios	—	60.000,00
Provisão p/devedores duvidosos	—	30.000,00
Reserva de Riscos não expirados	—	300.000,00
Reserva de sinistros a liquidar	—	100.000,00
Reserva de contigência	—	50.000,00
Reserva para oscilação de títulos	—	10.000,00
Títulos a pagar	—	30.000,00
Diversos credores	—	20.000,00
Garantias diversas	—	380.000,00
Prêmios de seguros	—	1.000.000,00
Prêmios de resseguros cedidos	100.000,00	
Indenizações pagas	400.000,00	
Sinistros recuperados	—	50.000,00
Renda de títulos	—	30.000,00
Juros de Empréstimos ativos	—	30.000,00
Juros bancários ativos	—	25.000,00
Rendas de aluguéis	—	60.000,00
Comissões de resseguros	—	30.000,00
Comissões de seguros	130.000,00	
Despesas de administração	145.000,00	
	4.765.000,00	4.765.000,00

Pede-se:

a) calcular o *ativo líquido* da mesma, de acôrdo com o regulamento de seguros (D.L. n.º 2.063 de 7-3-40).

d) dizer quais as reservas que devem ser empregadas no ativo em bens especificadas pelo Regulamento de Seguros.

Sabendo-se que:

A reserva correspondente a seguros não expirados deve ser calculada à razão de 30% sôbre os prêmios recebidos menos os prêmios de resseguros pagos.

A reserva de contigência deve ser aumentada de 2% sôbre os prêmios recebidos menos os prêmios de resseguros pagos.

Amortizar 20% dos Móveis e Utensílios e dos Gastos de Instalações.

Aumentar a "Reserva para oscilação do Título" para Cr$ 20.000,00.

Dos lucros líquidos, depois de reservado 6% para Impôsto de Renda, aplicar:

a) 10% a Fundo de Reserva;

b) 10% Gratificações de Pessoal;

c) 20% Percentagem da Diretoria;

d) 60% Dividendos;

e) Levantar o balanço classificado de acôrdo com a lei das sociedades anônimas e a Demonstração de Lucros e Perdas.

d) Analizar o balanço e a demonstração de Lucros e Perdas calculando:

o índice de cobertura das Reservas Técnicas pelos valores que, de acôrdo com a lei, constituem garantias complementares;

o índice de liquidez financeira rápido;

a percentagem das despêsas sôbre a receita da carteira de incêndio;

o índice de rendabilidade do Capital + Fundo de Reserva.

Direito Civil e Comercial

Para cada uma das três questões que se seguem são sugeridas várias respostas. Leia, atentamente cada questão e as respostas sugeridas. Depois, assinale com uma cruz, dentro do parêntese, a resposta ou as respostas certas.

$ São pessoas jurídicas de direito privado as:

( ) sociedades civis
( ) " literárias
( ) " mercantís
( ) entidades autárquicas
( ) fundações
( ) sindicatos.

$ Que caracteriza os bens fungíveis:

( ) a venda?
( ) doação?
( ) troca?
( ) consumo?
( ) divisibilidade?

$ Que distingue a *fraude* do *dolo*:

( ) má fé?
( ) ânimo de prejudicar a terceiro?
( ) êrro?
( ) coação?

Preencha os espaços pontilhados, nas questões que se seguem, com as palavras ou expressões convenientes.

$ A idade em que se torna obrigatório o regime da separação de bens é, para o homem, aos ..... anos, e para a mulher, aos ..... anos.

$ Onde situar o domicílio das seguintes pessoas jurídicas?

União .....
Estado .....
Município .....

$ As dívidas passivas do Estado prescrevem em ..... anos.

$ Enunciar os requisitos, pelo nosso Código, para que a mulher casada possa comerciar:

$ Quando começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado?

$ Em face da pluralidade de residências, como determinar o domicílio civil?

$ As apólices da dívida pública, com cláusula de inalienabilidade, são bens móveis ou imóveis?

$ O ato ilícito é fato ou ato jurídico?

$ Que são atos nulos?

$ Como se caracteriza a capacidade comercial?

$ Em que condições os efeitos da lei penal produzem interdições do comerciante?

$ Por qual instrumento é dada a autorização para o menor comerciar?

$ Quais os casos em que as mulheres casadas podem exercer o comércio sem autorização do marido?

$ Por que se incluem os ausentes entre os relativamente incapazes?

$ Quais os livros obrigatórios ao comerciante?

$ Quais os casos em que se pode exigir a exibição dos livros do comerciante?

$ Como se inicia a diligência para exibição dos livros?

Prova de Habilitação

Matemática e Estatística

$ Uma letra cujo o valor nominal é de Cr$ .... 11.910,16 sofreu um desconto composto de 6% a.a., com um tempo de vencimento igual a 3 anos. Calcular o valor do desconto.

Resposta: Cr$ .....

$ O valor atual de uma letra sofrendo um desconto composto de 6% a.a. e faltando 4 anos para o seu vencimento é de Cr$ 10.000,00. Pede-se o seu valor nominal quando faltar apenas um ano para o seu vencimento.

Resposta: Cr$ .....

$ Calcular o capital que ficará formado depois de 16 anos, colocando-se no começo de cada ano a quantia de Cr$ 1.000,00, sendo 6% a taxa da capitalização.

Resposta: Cr$ .....

$ Uma pessoa desejando constituir um capital X, em vinte anos, procurou uma Companhia que lhe calculou em Cr$ 1.000,00 a anuidade a ser paga no início de cada ano e a 6% a.a. Decorridos 15 anos essa pessoa propôs, à companhia, pagar no começo do 16º ano uma quantia que substituisse as anuidades restantes e lhe permitisse receber depois dos vinte anos o mesmo valor X da capitalização. Pergunta-se:

a) quanto a pessoa deveria pagar duma vez depois do 16º ano? Cr$ .....

b) de quanto era o capital X? Cr$ .....

$ Determinar o valor da letra única que substitua com um vencimento de 40 dias, os três seguintes efeitos:

a) Cr$ 10.000,00 — com 30 dias de vencimento
b) Cr$ 20.000,00 — " 60 " " "
c) Cr$ 15.000,00 — " 60 " " "

utilizar o desconto comercial e a taxa geral de 1/3% ao mês.

Resposta: Cr$ .....

$ Uma pessoa colocou na Cx. Econômica, para render juros simples e durante um tempo fixo de 3 anos, as seguintes quantias:

1.ª) Cr$ 8.000,00 — a 5%
2.ª) Cr$ 20.000,00 — a 6%
3.ª) Cr$ 50.000,00 — a 8%

Na Cx. Econômica consideraram a quantia total de Cr$ 78.000,00 para render juros simples durante 3 anos com uma taxa única de ..... %, que dava o mesmo rendimento.

Calcule a taxa.

VALORES DE $(1+r)^t$		VALORES DE $\frac{1}{r}\left[1-\frac{1}{(1+r)t}\right]$	
ANOS	6%	ANOS	6%
2	1,123 60	5	4,212 3
3	1,191 01	15	9,712·2
5	1,338 22	16	10,105 8
16	2,540 35	20	11,469 9

Calcular os números índices tomando como base o anno de 1935:

Prêmios de Seguros diretos — Unidades milhares de cruzeiros

RAMOS	1935		1936		1937		1938		1939	
	Cr$	Ind.	Cr$	Ind.	Cr$	Ind.	Cr$	Ind.	Cr$	Ind.
Incêndios	60.000	100	62.000	103	88.000	147	101.000	168	125.000	208
Transportes	21 000	100	16.000	76	32 000	152	37 000	176	—	
Acidentes pessoais	2 000	100	1 700	85	5 900	295	8 300	415	—	
	83 000	100	79 700	96	125 900	152	146 300	176	125 000	150

MESES	PRÊMIOS		IMPORTÂNCIAS SEGURADAS		RELAÇÃO ENTRE OS PRÊMIOS E AS IMPORTÂNCIAS SEGURADAS
	Cr$	% s/total	Cr$	% s/total	
Janeiro.....	1.850 000,00	—	555 000 000,00		
Fevereiro.....	3 250 000,00	—	650 000 000,00		
	5 100 000,00	—	1 205 000 000,00		

$ Na Cia. de Seguros *X*. as importâncias seguradas montam a:

	Cr$
Ramo incêndio	793.920.000,00
Ramo transporte	396.960.000,00
Ramo roubo, fidelidade, vidro, granizo	198.480.000,00

Representar, por um gráfico de setores, os dados acima.

$ Calcular as Percentagens abaixo: (*Vide tabelas acima e à direita*).

— A média aritmética .....
— A mediana .....
— O ponto médio da classe 20 a 30 é .....

Dada a seguinte distribuição de frequências:

CLASSES	FREQUÊNCIAS
I — E	
0 — 10	3
10 — 20	10
20 — 30	15
30 — 40	22
40 — 50	33
50 — 60	37
60 — 70	86
70 — 80	43
80 — 90	20
90 — 100	11

I = inclusive
E = exclusive

APERFEIÇOAMENTO

Problemas paralelos à realização de concursos

OSWALDO FETTERMANN

I

INQUÉRITO JUNTO A POSSÍVEIS CLIENTELAS

A organização de cursos, num perfeito sistema de elaboração de um bom programa sôbre adestramento profissional, não prescinde da adoção de várias medidas paralelas, destinadas a propiciar os elementos informativos necessários à fixação das linhas diretoras, ou do roteiro que o administrador atento deva observar, já na fase de levantamento de dados, já no período de implantação do curso, já no estádio de pleno desenvolvimento das atividades. Parece-nos que, assim como há mister que as fainas iniciais sejam orientadas por meticulosos e afincados estudos, assim também urge que o sejam os trabalhos subseqüentes a essa fase. Cumpre, por conseguinte, fazer, de começo, um cuidadoso trabalho de sondagem, de sorte que nenhum curso seja instituído sem prévio e bem meditado exame de tôdas as razões invocadas para a sua criação. A nosso ver, não basta a simples presunção de existir clientela certa para o curso em esbôço: insta, para o bom êxito do empreendimento, que se tenha prova objetiva da existência dessa clientela, que se conheça a sua situação no Serviço Pú-

blico, os seus propósitos e as suas reais necessidades no tocante aos problemas de aprimoramento intelectual, profissional ou cultural. E' mister, ainda e principalmente, que o curso projetado atenda aos interêsses da administração, isso é, que êle seja de tal natureza que possa vir a contribuir seguramente para a melhoria e maior eficiência dos serviços públicos.

Ora um dos recursos que, a nosso vêr, poderão levar a tais resultados é a utilização de inquéritos entre indivíduos que, por determinados motivos, nos pareçam interessados na realização dêsse ou daquêle curso. E, constituindo, ainda, uma experimentação em nossa gerência de pessoal, êsses inquéritos, provàvelmente, se ressentirão de falhas, mas o saber técnico e o espírito científico de seus aplicadores hão de suprir, por certo, as lacunas registadas, e do trato direto do assunto lhes advirá, indubitàvelmente, uma preciosa experiência, a que o administrador diligente há de decorrer para a revisão racional de seus planos de trabalho.

De nossa parte, reputamos êsses inquéritos de iniludível importância; e, entre fins de 1942 e início de 1944, quando na chefia da Secção de Pesquisas e Estudos da então Divisão de Aperfeiçoamento, procuramos dar-lhes o relêvo que merecem, em propugnando pelo seu emprêgo sistemático, sempre que se cogitava em criar cursos ainda não tentados em nosso meio, ou relacionados com carreiras dependentes de análise profissiográfica. E, no sentido de os pôr à prova, sugerimos o seu uso nas tarefas preliminares de organização de uma série de cursos inscritos nos programas de trabalho daquela Divisão, entre os quais, por constituirem uma inovação em nosso Serviço Público, estavam a pedir um cuidado todo especial os *Cursos por correspondência*, previstos pelo art. 40 do Decreto n.º 9.294, de 27 de abril de 1942:

"Poderão ser organizados, para efeito de treinamento de pessoal lotado em serviços e repartições federais nos Estados, cursos por correspondência e pelo rádio".

Para a coleta dos elementos necessários à organização dêsses cursos, pareceu azado o momento para se proceder a tais inquéritos entre os servidores de certas carreiras, lotados em repartições situadas fora desta Capital. Para isso, a referida Secção escorçou um tipo de questionário que, acompanhado de uma circular, seria enviado diretamente a cada servidor abrangido pelo censo. Ao mesmo tempo, solicitar-se-ia a colaboração dos chefes e diretores das repartições; e, com os elementos informativos assim obtidos, de duas fontes diferentes, dar-se-ia, então, início à programação dos cursos. Êsse questionário, que, por várias razões, teve a sua remessa adiada, era o seguinte:

COLETA DE ELEMENTOS PARA A ORGANIZAÇÃO DE CURSOS POR CORRESPONDÊNCIA E PELO RÁDIO (*)

OBSERVAÇÕES IMPORTANTES

I — Os cursos de correspondência e pelo rádio, — como quaisquer outros mantidos pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, — são inteiramente gratuitos, e visam não só ao aperfeiçoamento dos servidores do Estado, mas também à formação de reservas para os quadros da Administração Pública.

II — O questionário abaixo — cujo preenchimento não prejudicará de nenhum modo o servidor, quer no tocante à sua retribuição quer no que diz respeito à sua promoção ou melhoria, e que não tem outro fim senão o de fornecer elementos para a boa organização dos cursos, poderá ser enviado diretamente pelo servidor à Divisão de Aperfeiçoamento, independentemente de qualquer visto, ou interferência da autoridade a que estiver subordinado.

III — O servidor deverá preencher êste questionário com absoluta sinceridade e sem o mínimo receio.

DADOS RELATIVOS AO SERVIDOR

Nome:.....

Filho de..... e

de.....

Nascido no dia..... de.....de 1.....,

(*) O decreto n.º 9.294, de 27 de abril de 1942, que regulamenta os Cursos de Administraão instituídos pelo Decreto-lei n.º 2.804 de 21 de novembro de 1940, dispõe o seguinte:

"Art. 40. Poderão ser organizados, para efeito de treinamento do pessoal lotado em serviços e repartições efderais nos Estados, cursos por correspondência e pelo rádio.

"Art. 41. A juízo do Presidente do D.A.S.P., poderão ser instalados nos Estados, em que o número de servidores federais fôr elevado, os cursos previstos pelo presente decreto".

em....., Estado de.....

.....

Estado civil....., com..... dependentes

.....

Cargo ou função....., classe ou referência:....,

Ministério....., lotado..... e

com exercício.....

Data do ingresso no Serviço Público Federal:..../..../...

Data de nomeação ou de admissão para o cargo ou função atual:..../..../.... Tem concurso ou prova de habilitação?:..... Qual a classificação?:.....

Grau de instrução:.....

Cursos realizados:.....

Cursos por concluir:.....

Línguas estrangeiras que pode ler .....

Em estudos, qual a sua inclinação? Línguas?..... Matemática?..... Ciências naturais?..... Direito?

..... Problemas sociais?..... Artes?.....

Está satisfeito com a carreira ou função atual?.....

.....

No desempenho de suas atribuições encontra alguma dificuldade?..... De que natureza?.....

.....

De que modo pensa removê-la?.....

A realização de um curso especial poderá ajudá-lo nesse sentido?..... Se acredita que pode, que conhecimentos deseja adquirir ou julga necessários?.....

.....

Que dificuldades encontra, aí, para melhorar de situação?

.....

Em caso de ter de ausentar-se, poderá fazê-lo desacompanhado?.....

Até quanto tempo?.....

Outros esclarecimentos:.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Data.....

Assinatura.....

OFÍCIO CIRCULAR

Senhor Servidor:

Êste Departamento, na realização da sua política de aperfeiçoamento, tem em vista realizar uma série de cursos de correspondência, destinados aos servidores que, por estarem lotados em repartições distantes, não podem tomar parte nos cursos de adestramento profissional mantidos pela Divisão de Aperfeiçoamento.

Torna-se imperiosa, entretanto, para a sua pronta realização, a obtenção de dados locais, referentes aos servidores, cujo número e cujas condições possam justificar a criação dos referidos cursos.

Nesse sentido, encareço a Vossa Senhoria, no caso de estar interessado, a fineza de preencher o questionário incluso, que não tem outra finalidade senão a de colher elementos para a organização dos mencionados cursos de correspondência.

Outrossim, torna-se necessário salientar que os cursos em aprêço, como quaisquer outros mantidos por êste Departamento, são inteiramente gratuitos e visam exclusivamente ao aperfeiçoamento dos servidores do Estado, no objetivo de sua maior eficiência em serviço.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Senhoria os protestos de minha alta estima e mais distinta consideração.

CIRCULAR

Sr. Diretor:

O aperfeiçoamento do servidor do Estado constitui hoje, como Vossa Senhoria bem o sabe, objeto das maiores preocupações dêste Departamento, que, tendo em vista realizar, nesse sentido, amplo programa de ação, estuda todos os meios possíveis para a sua efetivação eficiente e integral.

Êsse programa não visa sòmente aos servidores lotados nas repartições federais da capital, mas ainda aos do interior, talvez mais necessitados de cursos de aperfeiçoamento, dadas as desvantagens naturais, do ponto de vista técnico e mesmo cul-

tural, com que lutam, nos centros onde exercem suas atividades.

Seria ideal que se estendessem até aí cursos extrafuncionais e de adestramento em serviço, como os que se estão realizando no Rio de Janeiro. Mas, presentemente, tal empreendimento se torna difícil, tanto por falta de meios como por demandar pesquisas e estudos que ainda estão sendo feitos.

A falta, entretanto ,poderá ser suprida em parte, com a realização de cursos por correspondência, especialmente organizados para o aperfeiçoamento dos servidores lotados nas repartições do interior e ministrados mediante o envio de súmulas das aulas dos cursos aqui realizados e lições especialmente elaboradas com os respectivos problemas, de conformidade com as secções especializadas.

Assim, Sr. Diretor, comunicando-lhe o propósito dêste Departamento no que concerne à política de aperfeiçoamento do servidor do Estado, venho solicitar de Vossa Senhoria a maior cooperação para que tal programa seja eficientemente realizado.

Um cooperação mais ativa de Vossa Senhoria consistiria ainda em informar a esta Divisão as carreiras, ou funções, com mais urgência necessitam de aperfeiçoamento técnico e cultural, e, conseqüentemente, aconselhem a pronta organização dos cursos de correspondência.

Junto envio um exemplar do questionário que será remetido aos servidores aí lotados encarecendo as sugestões e crítica de Vossa Senhoria a respeito.

Louvados em tais sugestões, mais fàcilmente os técnicos dêste Departamento poderão sistematizar as matérias e programar os cursos, estabelecendo normas didáticas adequadas e estudando os processos de contrôle capazes de assegurar, em tôda a plenitude, o bom êxito da iniciativa.

Na certeza de que compreenderá os altos propósitos que inspiram esta Divisão no traçar o referido programa, aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Senhoria os protestos de minha alta estima e mais distinta consideração.

OBRAS PÚBLICAS

Normas sôbre equipamentos

LUCÍLIO BRIGGS

ENTRE os trabalhos que compete à Divisão de Edifícios Públicos realizar, a elaboração de normas apresenta-se em primeiro plano, não só pela amplitude das atribuições regimentais como também pelos resultados que podem ser conseguidos para melhoria dos serviços públicos.

As dificuldades na elaboração de normas, no entanto, são inúmeras e justificam a morosidade com que são produzidas.

Em todos os países é fàcilmente verificável que o desenvolvimento das atividades normativas adquire maior vigor durante o desenrolar dos conflitos ou para auxiliar o aumento do potencial econômico e estabelecer, não só uma medida eficaz para enfrentar os desajustamentos nas relações de comércio internacionais, como facilitar a produção e permitir regularizar o consumo interno.

Verifica-se, então, que nos períodos de maior ansiedade as normas técnicas surgem e são obedecidas pela formação de uma consciência generalizada de necessidade em face da situação, a redução do sentimento egoístico do indivíduo e a integração da coletividade para a realização de um trabalho de cooperação e colaboração. E' êste trabalho de cooperação, justamente, o meio e o mecanismo apropriado para a elaboração das normas o que explica o maior ímpeto na elaboração de normas nas épocas anormais.

No setor restrito do Serviço Público o mesmo fato se observa e a grande dificuldade para obter um desenvolvimento rápido reside no fato de que não há uma motivação suficientemente forte para provocar um desejo generalizado de colaboração; aliás, essa dificuldade é resultante, também, da falta de compreensão da necessidade imperiosa de estabelecer normas que fixem uma orientação uniforme a seguir na solução de problemas idênticos que, continuadamente, aparecem porque, isolada-

mente, cada servidor julga que a solução por êle apresentada é a melhor e a mais vantajosa para o serviço público.

Todavia, na realização de trabalhos dessa natureza há que verificar critérios e interpretações; estudar as possibilidades materiais e os recursos técnicos e econômicos; analisar os campos de aplicação e as inconveniências da generalização; enfim, adequar convenientemente os meios de que se dispõe aos fins desejados.

Dêsse modo, no serviço público, o meio de se conseguir realizar algum trabalho normativo é, agir indiretamente, educando e demonstrando as vantagens que poderão ser obtidas por uma maior extensão do trabalho normativo. A educação poderá ser empreendida pela indicação dos exemplos estrangeiros e pelo incitamento à contribuição pessoal para transformar o espírito exclusivista e a justificável vaidade pessoal em parcela de colaboração. O incitamento, por sua vez, poderá se verificar pela apresentação de um ante-projeto, naturalmente eivado de falhas, erros e omissões, que tenha porém o mérito de despertar as críticas e, portanto, as contribuições dos especialistas e pessoas interessadas que transformarão o trabalho inicial em uma norma de valioso efeito.

A Divisão de Edifícios Públicos, utiliza de dois processos para realizar o trabalho normativo:

a) por intermédio da Associação Brasileira de Normas Técnicas (A.B.N.T.) e,

b) elaborando, ela própria, projetos de normas que, depois de submetidos à crítica e consideração dos órgãos competentes, são expedidos para uso nos serviços públicos.

No primeiro caso, isto é, por intermédio da A.B.N.T., a ação da D.E.P. se processa por dois modos:

a) designando servidores para integrarem comissões de estudos e colaboração no trabalho de elaboração das "Normas Brasileiras", e,

b) solicitando à A.B.N.T. o estudo de alguns assuntos de interêsse imediato para os serviços públicos, que possam ser objeto de normas técnicas, em cumprimento ao Decreto-lei n.º 7.103, de 30 de novembro de 1944, que estabeleceu a concessão de um auxílio em troca da execução de um programa de estudos, anualmente fixado pelo D.A.S.P.

No outro caso, os servidores da D.E.P. são incumbidos dos estudos para elaboração dos ante-projetos de normas, procurando imprimir não sòmente a orientação pessoal como, sobretudo, a opinião e o critério de técnicos no assunto e consultada a bibliografia existente.

Conhecidos os processos pelos quais a D.E.P. executa as suas atividades normativas, uma análise da natureza dos elementos que estarão contidos nos seus programas de trabalho certamente fornecerá melhor compreensão das atividades no que se refere aos equipamentos.

Assim, poderão ser elaboradas normas das seguintes naturezas:

E. Para orientar e uniformizar a organização dos projetos de obras a cargo dos ministérios, no que se refere aos equipamentos.

2. Para a adoção de índices básicos a serem utilizados na elaboração dos projetos de construção de edifícios tendo em vista os equipamentos.

3. Para fixação de tipos e qualidades de equipamentos.

4. Para orientar a escolha ou seleção de um equipamento.

5. Para estabelecer o programa de aquisição dos equipamentos.

6. Para fixar as condições para recebimento e carga de responsabilidade em relação ao equipamento adquirido.

7. Para indicar os requisitos indispensáveis quanto à manutenção e conservação dos equipamentos.

8. Para estabelecer o sistema de registro e contrôle da vida e da produtividade dos equipamentos.

9. Para estabelecer os índices de vida provável dos equipamentos.

10. Para determinar a valorização ou depreciação dos equipamentos.

O sentido de cada um dos itens citados como exemplos de espécies de normas poderá ser entendido com maior precisão pelos comentários que, a seguir, serão feitos.

1. Normas para orientar a organização dos projetos de obras e equipamentos.

Em relação a êste item, no artigo "Atividades normativas", publicado no número anterior desta revista, foram feitos comentários e apresentadas, inclusive, sugestões sôbre as informações que, necessàriamente, deveriam ser obtidas para que os projetos apresentassem, tanto quanto possível, as melhores soluções. A formação dos processos

relativos aos projetos de obras e equipamentos, de acôrdo com o que foi indicado, possibilitará uma revisão consciente e permitirá imprimir uniformemente a orientação adotada pelo govêrno em relação ao equipamento e ao aparelhamento das repartições.

2. Normas fixando índices básicos para a elaboração de projetos de edifícios.

O dimencionamento de compartimentos, de salas trabalho, de dependências para a guarda de materiais, assim como as áreas destinadas à comunicação interna nos edifícios e, também às indispensáveis instalações sanitárias, estão na dependência direta dos equipamentos de um modo geral, que deverão ser instalados em cada área destinada a um fim especial.

Ainda, êste assunto foi objeto de um outro artigo desta revista (Out. e Nov. 1946) o qual, sob o título: "Índices ocupacionais", discorreu sôbre o assunto e, dêsse modo, não há necessidade de que sejam, presentemente, fornecidos maiores detalhes.

3. Para a fixação de tipos e qualidades de equipamentos.

A natureza dessas normas encerra uma infinidade de problemas e estudos de uma extensão quase ilimitada, em vista do aparecimento de novas técnicas e de novos materiais.

Não resta dúvida que, de acôrdo com o sentido funcional que representa a utilização de um equipamento, o critério de eficiência deverá estar sempre presente como meio de se conseguir a economia. Essas normas visarão, sobretudo, fixar os requisitos técnicos indispensáveis a atender a determinados índices estabelecidos em função da produção, da capacidade econômica e, de acôrdo com o esquema de organização adotado para a execução do serviço.

As normas dêsses grupo abrangerão, assim, principalmente, os equipamentos dos edifícios e os equipamentos para construções. Ainda aqui, vários exemplos podem ser dados para melhor interpretação do pensamento orientador. Entre outras, poderão ser estudadas normas sôbre equipamentos no que se relaciona a:

a) instalações hidráulicas e aparelhamento correlato, tal como: bombas, bebedouros, filtros, refrigeradores dágua, etc.;

b) instalações e aparelhamento para ventilação e acondicionamento de ar;

c) instalação elétrica, em geral e equipamento para iluminação, compreendendo: lustres, globos, etc.;

d) instalações sanitárias e aparelhamento necessário como, por exemplo: lavatórios, banheiras, chuveiros, etc.;

e) instalações e aparelhamento para comunicações internas, compreendendo: campainhas, intercomunicadores, etc.;

f) instalações e aparelhamento contra incêndio;

g) aparelhagem em geral para construções;

4. Para orientar a escolha ou seleção de um equipamento.

A existência de uma norma geral, com o objetivo acima proposto, terá em vista conseguir que sòmente sejam adquiridos equipamentos, técnica e econômicamente adequados, para que possa ser obtida uma produção eficiente, o que, naturalmente, está condicionado à utilização econômica de tôdas as possibilidades do equipamento, nas condições técnicas indicadas.

5. Para orientar a elaboração de um programa para aquisição dos equipamentos.

Se fôr observada a lei orçamentária será verificado que existem recursos para atender a uma série de instalações idênticas o que, certamente, acarretará a aquisição de equipamentos da mesma natureza. Poderá acontecer que os referidos equipamentos se destinem a construções em vários Estados o que não impede, entretanto, que seja feito um programa de aquisições, possìvelmente nas fontes de produção, com reais vantagens para os cofres públicos.

Naturalmente essas providências caberão às Divisões de Obras dos Ministérios que deverão estabelecer um programa tendo em vista não só os prazos de entrega, em relação ao andamento das obras e aos locais onde serão instalados como, também, quanto aos locais onde são adquiridos.

6. Normas para o recebimento e a carga de responsabilidade do equipamento adquirido.

As normas para aceitação e recebimento utilizadas em relação ao material devem ser, tanto quanto possível, seguidas, de modo a que, por ocasião da transferência da carga do equipamento adquirido ao órgão controlador do material permanente, possa a mesma ser realizada sem nenhuma dificuldade. E' indispensável que, em relação a cada equipamento, sejam feitas anotações de tôdas as características técnicas e do processo de compra

para que nenhuma dúvida surja e a transferência de carga se verifique quase automàticamente.

7. Normas para manutenção e conservação de equipamentos.

Existem alguns equipamentos que necessitam de um cuidado especial para a sua conservação. E' o caso, por exemplo, dos elevadores, cujo funcionamento regular exige um tratamento especial e um trabalho contínuo de conservação e manutenção.

8. Normas para o registro e contrôle do equipamento.

Encontram-se no serviço público várias oficinas que possuem equipamentos de produção e várias repartições que empregam em seus serviços equipamentos automotores. Para ambos o contrôle da vida e produtividade é indispensável e será de tôda a conveniência que o sistema de contrôle seja uniforme em todo o serviço público.

9. Normas para estabelecer os índices de vida provável dos equipamentos.

O patrimônio da União, na parcela referente aos equipamentos, sòmente poderá ser estabelecido com algum rigor se estiver fixada a vida provável do equipamento. Entretanto, se não ficarem estabelecidos o critério de base e os índices de cada espécie de equipamento, não será possível obter informações seguras sôbre o valor provável.

10. Normas para a depreciação ou valorização dos equipamentos.

As taxas de depreciação anual dos equipamentos deverão ser fixadas e previstas as possibilidades de valorização para que, anualmente, sejam feitas as correções dos valores.

Pelos exemplos indicados é fàcilmente verificável que o trabalho normativo, em relação aos equipamentos, exige uma soma considerável de esforços e abrange um campo bastante amplo.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

A pesquisa e os "surveys" sociais

GUERREIRO RAMOS

UM aspecto que tem sido negligenciado no Brasil, na formação dos especialistas nos vários ramos das ciências sociais, é o do treinamento dos mesmos, no emprêgo dos métodos e no manejo das técnicas de pesquisa. A não ser a rara excepção da Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo, onde o prof. Donald Pierson mantém um curso de pesquisa social, não sabemos de nenhuma outra entidade universitária em que se considere a pesquisa social como uma disciplina autônoma.

Um dos maiores serviços prestados ao desenvolvimento dos estudos sociais, no Brasil, pelo snr. Donald Pierson é, precisamente, o de ter difundido, entre nós, um sistema de referências para o estudo de pesquisa social.

Apesar de atuar em São Paulo, todos os que se dedicam às ciências sociais no país, têm-se beneficiado com o seu exemplo. Aliás, São Paulo vem, de há muito, atraindo para os seus centros de ensino, homens de formação técnica que ali deixam discípulos capazes. Entre os primeiros, citemos: Horácio Daves, Samuel H. Lowrie, Radcliffe Brown, A. Kafka, Emilio Willems, todos adestrados pesquisadores.

A conseqüência disto é que naquele próspero Estado, as organizações particulares e públicas, equipadas de pessoal técnico de primeira órdem, têm realizado trabalhos que, em outros pontos do país, seriam audaciosos. São exemplo disto os estudos econômicos do grupo da Federação das Indústrias de São Paulo, os trabalhos sôbre padrão, custo e índice de vida, habitação, zonas urbanas e outros do Departamento Municipal de Cultura e o inquérito sôbre habitação rural da Secretaria de Agri- e superintendido pelos snrs. Carlos Borges Schmidt e Emílio Willems.

No Rio, a Comissão Organizadora do Instituto de Serviços Sociais do Brasil e a Secretaria Técnica da Comissão de Investigações Econômica e Social da Constituinte de 1946 deram ensejo para que se revelassem muitas vocações para a pesquisa. Mas, ao que estamos informados, tôdas elas são frutos do autodidatismo.

Eis, portanto, um campo em que a Fundação Getúlio Vargas poderá atuar com extraodinário proveito para a administração e as organizações privadas. Não lhe faltariam clientes se ela convidasse para trabalhar, no seu setor de ensino, homens de competência técnica comprovada e da espécie daqueles que as entidades congêneres de São Paulo atraem.

Objetivando colaborar na difusão dos métodos e técnicas da pesquisa social nos meios administrativos, escolhemos o livro de Pauline V. Young, *Scientific Social Surveys and Research* (Prentice-Hall, Inc. New York, 1944), como assunto desta seção, nêste número.

Trata-se de uma obra muito manuseada nos meios universitários americanos. Não é, portanto, como novidade que nos interessa, mas como o melhor *tedet-book* de pesquisa social que conhecemos (1), além de ser um excelente roteiro bibliográfico. Sôbre cada problema tratado no texto, encontra-se uma bibliografia detalhada e, em apêndice, uma bibliografia das bibliografias. Ainda nos parece importante ressaltar os capítulos sôbre conceitos e técnicas estatísticas básicas, representação gráfica e o método ecológico, escritos por Calvin F. Schmid, todos vasados em linguagem acessível, mesmo aos leigos.

Somos obrigados a restringir o presente comentário à parte geral do livro, uma vez que tratar da metodologia pròpriamente dita nos parece inadequado ao âmbito desta seção.

Todavia, a êste propósito indicamos um bom itinerário para percorrer as páginas dêste livro. Queremos referir-nos ao programa do curso de métodos

---

(1) Afirmativa que não envolve nenhum desaprêço por outros trabalhos, também de citação corrente, como "Methods in Social Science", de Stuart Rice; "Social Research", de Elmer; "Introduction to Social Research", de Bogardus; "Social Research", de Lundberg, etc.

nas ciências sociais, de autoria do prof. Donald Pierson (vide *"Teoria e Pesquisa em Sociologia"*, págs. 113 a 117). O autor caracteriza aí o que se entende por pontos de vista ("approaches"), métodos e técnicas da pesquisa social. Entre os primeiros inclui o ecológico, o histórico, o estrutural e o psicológico social. Como métodos discrimina o estatístico, o estudo de caso, a observação participante, o comparativo e o experimental e chama de técnicas a entrevista, o formulário, o questionário e a história de vida. É esta, realmente, uma sistematização conforme a qual se poderá organizar os materiais da obra de P. V. Young, com vantagem para a aprendizagem.

Se se procurarem os fundamentos históricos dos estudos sociais verificar-se-á que o chamado "survey social" tem sido a sua forma primitiva. A expressão é freqüente no linguajar dos estudiosos de questões sociais.

Entre nós, todavia, ela vem sendo usada, nem sempre com propriedade. Esta é, portanto, uma oportunidade de contribuir para precisar a sua acepção.

A origem do "survey" social é a necessidade de revelar às autoridades ou aos interessados certos aspectos da sociedade que devem ser objeto de reforma. Visa o aperfeiçoamento da sociedade humana, possuindo um conteúdo reivindicador. Desde já, torna-se evidente que não deve ser confundido com a pesquisa social ou com aquilo que os organizadores chamam de — levantamento. O "survey" social não é uma técnica em si mesma, se bem que aqueles que o elaboram possam usar técnicas. Êle é uma apurada e minuciosa coleção de dados e informações sôbre uma questão social, com o intuito de promover a consciência da necessidade de resolvê-la.

Como o objetivo de melhorar a sociedade sempre existiu, uma vez que não se tem notícia de nenhuma sociedade perfeita, antes do "survey" social tomar a feição atual, foi procedido de formas precursoras, das quais a mais interessante é o romance. Assim "As Recordações da Casa dos Mortos", de Dostoiewski, "Os Miseráveis" de Vitor Hugo são, de modo indireto, relatos de condições sociais patológicas. Em nossos dias acontece mesmo que há uma corrente de escritores que adotam o princípio de que a literatura é um instrumento de reivindicação da massa. Muitos deles são autores de obras cujo conteúdo e objetivo as aproximam do "survey" social. Nos Estados Unidos, alguns dêstes são conhecidos pelo vocábulo "muckrakers", entre os quais se incluem Upton Sinclair, com a sua novela "The Jungle"; Jacob Riis, com "How the Other Half Lives", e Battle With the Slums"; Lincoln Steffens com "The Shame of the Cities".

No Brasil, os similares dos muckrakers" são Jorde Lima, com "Calunga"; José Lins do Rego, com "Moleque Ricardo", Banqué, "Menino do Engenho", "Fogo Morto"; Jorge Amado, com "Cacau", "Capitães da Areia", "São Jorge dos Ilhéus" e, ainda outros romancistas.

Se bem que o "survey" social se tenha generalizado nos Estados Unidos, surgiu na Europa. O primeiro "survey" social pròpriamente dito (2) de que se tem notícia foi realizado por John Howard, filantropo inglês que foi o reformador do regime penitenciário de sua pátria. Em 1774, apresentou a uma comissão da Câmara dos Comuns um relatório das condições em que se encontravam os presos e os estabelecimentos penais ingleses disto resultando várias medidas. John Howard viajou por tôda a Europa, estudando estabelecimentos penais e morreu vítima de uma febre que adquiriu por ocasião de uma de suas visitas a uma prisão da Rússia. Suas obras são: The State of the Prisons in England and Wales" e An Account of the Principal Lazarettos in Europa".

A obra de Frédéric Le Play, "Les Ouvriers Européens", é um dos "surveys sociais mais famosos. Baseia-se no estudo de orçamentos de famílias operárias de vários países europeus e demandou ao autor cêrca de vinte anos de trabalho.

Por último, mencionamos o estudo de Charles Booth, "Life and Labour of the People of London", abrangendo 17 volumes que encerram a mais realística descrição das classes pobres de Londres.

Nos Estados Unidos, a idéia do "survey" teve uma enorme aceitação. Dentre os inúmeros "surveys" sociais realizados nêste país destacam-se o de Pittsburgh, sôbre os efeitos da urbanização e da indústria, o de Springfield, o "Missouri Crime Survey", os "Wickersham Comission Crime Surveys".

---

(2) G. A. Lundberg ("Social Research) faz remontar o "survey" social à data de 3.050 antes de Cristo, época em que Heródoto registrou um estudo da população e da riqueza do Egito, preparatório da construção das pirâmides. Refere-se também ao *Domesday Book*.

Pacific Race Relatins Survey" sob a direção de bert Park, o "Unemployment Survey of Califór-."

Eaton e Harrison organizaram uma "Bibliogra- dos Surveys Sociais" (1930) e alistaram até lata de 1928, 154 "surveys" gerais e 2.621 es- cializados. Os assuntos estudados foram, além de tros: escola, educação, saúde pública, indústria rabalho, planejamento regional e urbano, delin- ência, habitação, idade, agricultura, vida do moço da moça, minorias nacionais, igrejas, "dance lls", bandos, parques infantís, doenças, recrea- o, desemprêgo.

É necessário observar que a palavra "survey" é npregada em engenharia e agrimensura. Abrimos "Webster's New International Dictionary" e des- camos as seguintes acepções, como as mais carac- ísticas do "survey" social:

como verbo — to look over or examine with reference to condition, situation, value, etc.
— to view, consider, or study comprehensively or as a whole;
— to view with a scrutinizing eye; to examine or inspect closely;

como substantivo — a compreensive view;
— a critical examination or inspection, often of an offical character, for an implied or specified purpose; an ascertaining of facts regarding condition or condictions to provide exact information, esp. to those responsible or interested.

Destas acepções se conclui que o "survey" social como dizíamos, uma coleção de dados e infor- ções, com o fim prèviamente estabelecido de elar uma situação social anormal e de despertar tenção daqueles que podem promover o bem r coletivo (3).

O "survey" social não se confunde com o le- vantamento, uma vez que não diz respeito neces- sàriamente ao processo organizador. O levanta- mento é uma técnica e, como tal, neutra, não en- cerrando nenhum conteúdo valorativo. É verdade que um "survey" social pode ser o ponto de par- tida de organizações e reorganizações de serviços, mas nunca poderá substituir aquela fase inicial da organização.

Na opinião de George A. Lundberg, o "survey" social é antes um tipo de organização do trabalho de campo ("field work") (4). Assim sendo, não se trata de um método a mais, ao lado do método ecológico, do histórico, do psico-social e do estru- tural. O trabalho de Charles Booth evidencia isto. O autor de "Life and Labour of the People of London" usou, no recrutamento de dados que em- preendeu, de quase todos os métodos e técnicas de pesquisa conhecidos no seu tempo, tendo sido secundado por um *staff* de pesquisadores reputados, entre os quais se incluía Beatrice Webb, então cha- mada Beatrice Potter.

Contudo Paul Ke'log, diretor do "Pittsburgh Survey", tento ucaracterizar a metodologia geral do "survey" social nas cinco seguintes funções:

1. reunir um grupo de peritos para cooperar com os líderes locais na determinação das necessidades sociais de uma cidade;
2. estudar estas necessidades entre si e em relação com a área total da cidade e com as responsabilidades cívicas da democracia;

---

3) Definições de P. V. Young, colhidas no livro ci- no texto: "a cooperative understanding which applies itific method to the study of current related social pro- s and conditions having definite geographical limits and ings with a view of arousing public opinion to take nd in the solution of the existing problems". Ainda: udy-generally a coöperative undertaking which has im- tions or significance — of current foci of social infec- of pathological conditions, having definite geogra- l limits and bearings, for the purpose of presenting a constructive program for social advance arrived at by mea- suring social conditions and comparing standars with an existing unit which has been acceptad as a model toward which to sfrve." Do mesmo tratado, esta definição de Carol Aronovice: "A survey of a community, is a stok-taking of social factors that determine the conditions of a given com- munity, wether that be a neighborhood, a village, city, country, state or nation, with a view of providing adequate information for the intelligent planning and carrying out of constructive and far-reaching social reforms".

(4) "...a social survey might employ any or all of the methods...There are no additional or distinctively "survey" methods. The term, "social surveys", is convetionally used to designate (a) a more or less comprehensive inquiry into numerous aspects of a situation, (b) as it exists a given time in a given community, (c) with rather definite educa- tional propagandist, ameliorative purposes. As such it may utilize any or all known methods of inquiry (G. A. Lund- bery, "Social Research", 1942).

3. considerar, ao mesmo tempo, tanto as condições cívicas como as industriais e considerá-las, em sua maioria, quanto ao poder aquisitivo da população;
4. reduzir as condições a têrmos de experiência doméstica e de vida humana;
5. delinear métodos gráficos para tornar as conclusões persuasivas, claras e inconfundíveis.

Embora nem sempre o "survey" tome por campo tôda uma cidtade, como foi o caso do que dirigiu Paul Kellog, as indicações acima são válidas, de modo genérico.

O "survey" social tende a desaparecer com o aperfeiçoamento dos serviços públicos e com o progressivo florescimento de fundações de objetivos científicos. Já se observa que a palavra "survey" está sendo empregada para outras finalidades. Pauline Young refere-se ao chamado "survey sociológico", como uma inspeção preliminar de uma situação, à guisa de uma introdução ao campo da sociologia ou de uma preparação para a pesquisa social e, ùltimamente, vem se tornando comum chamar de "*survey*"*a* uma espécie de bibliografia detalhada sôbre um determinado assunto, v. g., a recente e magnífica publicação de Donald Pierson, "Survey of the Literature on Brasil of Sociological Significance Published Up to 1940", edição da Harvard University Press.

Confronte-se, em seguida, o "survey" social com a pesquisa social. O primeiro é um instrumento da reforma ou do serviço social, em seu sentido mais lato tem sempre uma importância local, o objetivo de resolver problemas sociais ou de erradicar condições sociais patológicas, no que se evidencia, por conseguinte, sua índole valorativa.

A pesquisa social, ao contrário, é instrumento da ciência sociais e objetiva, não reformar ou tratar a sociedade, mas compreendê-la e explicá-la. Para isto analiza os processos da sociedade e procura estabelecer leis, conceitos, princípios, válidos, (5) não apenas num determinado local ou tempo, mas de maneira absoluta.

A pesquisa social está, portanto, emancipada do julgamento de valor e, para ela, tanto as condições patológicas como as não patológicas, são resultantes da interação de fôrças naturais, cujo dinamismo ela se interessa por surpreender, sem entretanto, emitir diatribes. Ao pesquisador social a questão da normalidade versus anormalidade é, pois, uma questão de grau e não de natureza.

Pode ainda a pesquisa social ser caracterizada em face do "survey social, pelas suas fases gerais que, conforme P. V. Young, são:

1. Formulação de uma hipótese de trabalho;
2. Observação, coleção e registo de dados;
3. Classificação de dados colhidos, em séries e ou sequências e análise desses dados;
4. Generalizações cintíficas e formulações de leis sociais.

Qanto à primeira fase, embora se conheçam pesquisas que foram realizadas sem o objetivo de verificar hipóteses como é, por exemplo, o caso do famoso estudo de Robert S. e Helen M. Lynd, *Middletow*, ela ordinàriamente é a primeira elaboração do "research man". A hipótese de trabalho, salvas raríssimas exceções, é o primeiro motor de pesquisa. Sem ela, o pesquisador não saberá o que fazer com os dados que reune. O célebre trabalho de Max Weber, *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, é uma ilustração da extraordinária importância da hipótese de trabalho na pesquisa social. Todo material desta obra se ordena para comprovar a influência das seitas protestantes na formação da economia moderna.

A segunda e a terceira fase atuam na pesquisa como corretores da "equação pessoal", do "bias", da tendência do observador para obedecer às suas inlinações ideológicas. Assim é que uma observação e uma classificação rigorosa de dados colhidos podem, não raro, levar o pesquisador a uma conclusão contrária à sua inicial hipótese de trabalho.

---

(5)"...social research is concerned with (1) methodical classification of representative facts, (2) together with a description of their mutual relationships, (3) and with a description of their sequences (4) which may belong to the past or present social world conditions, (5), in any part of the world, (6) with a view to predicting a future course of social phenomena and human behavior. — In summary, social research may be regarded as a method of studying, of analyzing and conceptualizing social life as it flows in natural social processes, social situations, social groups, social attitudes and values, and social institutions "for the purpose of generalizing to extend, correct or verify knowledge, whether that knowledge aid in the constructions of a theory or in the pratice of an art. (P. V. Young, op. cit. pgs. 61-3)."

Uma vez verificada a hipótese de trabalho, pode ser reformulada como uma teoria científica ou como uma lei. Ilustram êstes aspectos, os trabalhos de Cliford Shaw e de sua equipe sôbre áreas de delinquência. Conforme êstes pesquisadores, os coeficientes de delinquência nas cidades americanas, tendem a se distribuir, em cada uma delas, conforme um "gradient", ou uma escala decrescente, do centro para a periferia. Ainda, baseado nestes dados, foi formulada, por Clifford Shaw, a lei de que quanto mais alto o coeficiente de delinquência num distrito, maior, ai, a percentagem de delinquentes reincidentes, o que em linguagem matemática, se exprime pela fórmula:

$$y = 22{,}232 + 0{,}943\ x$$

Êste é, assim, o conceito de pesquisa social a que adere Pauline V. Young, em *Scientific Social Surveys and Research.* Em numerosos capítulos, o autor expõe, com clareza e alto senso didático, os princnpais problemas da pesquisa social. Não se incorrerá em exagêro, se se afirmar que, embora não esteja rigorosamente atual, pois deixa de expor métodos novos, como o da "observação em massa" e desconhece totalmente as recentíssimas categorias da teoria do campo, *Scientific Social Surveys and Research* pode ser considerado como uma obra fundamental para a formação do pesquisador, interessado em questões sociais.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

....*Revista dos tribunais,* nov. e dez., Baia.

Revista do Conselho Nacional do Trabalho, março e abril de 1946.

Boletim do Serviço Social dos Menores, junho de 46, São Paulo.

Revista Brasileira de Panificação, dez. 1946.

Revista Industrial de S. Paulo, out. e nov. de 1946.

Boletim da União PanAmericana, jan. 1947.

Revista do Centro Psiquíatrico Nacional, 1.º semestre de 1946.

Fundamentos da Administração Cearense.

Revista Militar Brasileira, julho a dez. de 1946.

Planning, january 24, 1947.

Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, janeiro de 1946.

Boletim da Divisão Jurídica, Set. 1946, do I.A.P.P.

Journal of Research of the National Bureau of Standards, September, 1946.

Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior, No. de 1946.

Red Tape, December, 1946.

Catalogo de las Revistas, Biblioteca Argentina, 1946.

Câmara de Comércio e Indústria do Brasil, nov. 1946 e dez.

Revista de Derecho Comercial, Octubre de 1946, Montevideu.

Paraná Judiciário, out. e nov. de 1946.

Boletin del Instituto Internacional Americano de Proteccion a la infancia, Uruguay, Diciembre de 1946.

Revista de Direito Municipal, Set. e Out. de 1946, Bahia.

Revista do I. R. B., dez. de 1946.

Aviação, Out. de 1946.

Verbum, Set. de 1946.

Industrial Welfare, nov. e dez. 1946.

Standardization, Dez. 1946.

The Journal of the American Dental Association, January, 1947.

El Exportador Americano, dez. 1946.

Caminos y Calles, out. e nov. de 1946, Chicago.

Public Administration, oct. 1946.

Revista do Instituto Histórico e Geográfico Paraibano, vol. 10, 1946.

Engenharia, Fev. 1947.

Previdência e Economia, Jan. 1947.

Revista do I. G. G., S. Paulo, jan. a março de 1945.

Inapiários, janeiro de 1947.

Revista do Clube de Engenharia, dez. de 1946.

1947
IMPRENSA NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL

NÃO PODE SAIR DA
BIBLIOTECA