

370
22

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO X

Vol. II — Ns. 1 e 2

Maio e Junho 1947

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL
Mário de Bittencourt Sampaio

DIRETORES DE DIVISÃO:

Adroaldo Tourinho Junqueira Ayres
Orçamento e Organização

Astério Dardeau Vieira
Pessoal

Joaquim Moreira de Souza
Substituto do Diretor
Seleção e Aperfeiçoamento

Liberato Soares Pinto
Substituto do Diretor
Edifícios Públicos

DIRETORES DE SERVIÇO:

José Machado de Faria
Administração

Lopo de Carvalho Coelho
Documentação

CONSULTOR JURÍDICO
Carlos Medeiros Silva

DIRETOR DOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO
Joaquim Moreira de Souza



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO X

MAIO E JUNHO DE 1947

Vol. II - Ns. 1 e 2

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Significação do Hospital dos Servidores do Estado	3
COLABORAÇÃO	
Bases psicológicas para a seleção dos técnicos de orçamento — E. MIRA Y LOPES.	5
Imigração e Colonização — ARAÚJO CAVALCANTI.	9
O "deficit" orçamentário — RICHARD LE WINSOHN.	20
Do acidente do trabalho no Serviço Público — JOÃO DE ALBUQUERQUE	26
Organização Mundial de Saúde — ISIDORO ZANOTTI.	40
Ordenamento jurídico e conceito de Estado — DJACIR MENEZES	50
PENSAMENTO ALIENIGENA:	
A contribuição de melhoria na República Argentina — JUAN CARLOS LUQUI.	56
ADMINISTRAÇÃO LOCAL:	
A situação municipal na Carta e no Regime de 10 de novembro de 1937 — OCÉLIO DE MEDEIROS.	63
O Município e a Imigração — CARLOS DODSWORTH MACHADO	72
DOCUMENTÁRIO	
REPORTAGEM:	
Uma repartição modelar — MARCOS BOTELHO.	75
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA:	
Doutrina: Devemos reformar o Código Penal? — OLIVEIRA E SILVA.	87
Pareceres — Julgados	89
DECISÕES ADMINISTRATIVAS.	96
ADMINISTRAÇÃO GERAL:	
Orçamento — ALBERTO C. NEIVA e JOSÉ V. O. MARTINS	
O orçamento e a aplicação das Leis Tributárias.	107
Organização — ALBERTO DE ABREU CHAGAS	
Atribuições dos órgãos colegiais.	111
Pessoal — M. J. A. FERNANDES	
Aspectos da política de extranumerários.	113
Aperfeiçoamento — OSWALDO FETTERMANN	
Problemas paralelos à realização de cursos (II).	115
Seleção — BELMIRO SIQUEIRA	
Mínimos de aprovação.	122
Questões apresentadas no C. 105 — Concurso para Oficial Administrativo do S.P.F.	126
Obras Públicas — LIBERATO SOARES PINTO	
Problemas a resolver.	131
NOTAS:	
Diretor Geral Abílio Mindêlo Balthar.	134
A situação financeira do Estado de Minas Gerais.	134
BIBLIOGRAFIA:	
Crítica — GUERREIRO RAMOS	
Pequena Bibliografia do Estudo do Padrão de vida.	136
Publicações recebidas	140

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda — 6.º andar — Sala 613

Rio de Janeiro — Brasil

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

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

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

P701

15.12.1948

Significação do Hospital dos Servidores do Estado

Anuncia-se para breve a inauguração do Hospital dos Servidores do Estado, concretizando, assim uma velha aspiração de amparo social dos que ligaram diretamente seus destinos aos do próprio Estado. Bem compreensível é a expectativa geral, a curiosa ansiedade por uma cerimônia de duplo significado.

E' o fim de uma obra demorada, cujo início ocorreu há onze anos, e de um período difícil e atribulado, cheio de vicissitudes e obstáculos, penosamente vencidos pelos que se empenharam em tornar uma realidade o tão desejado hospital.

A nova instituição poderá vir a representar papel decisivo no movimento de renovação da moderna técnica hospitalar, capítulo em que, salvo exceções pouco numerosas, pecamos pela quantidade insuficiente de leitos e pela qualidade sofrível dos serviços prestados.

Ocorre, porém, que uma das principais manifestações da eficiência do hospital "moderno" é a sua "guerra total" à doença, mobilizando, com presteza e segurança, todos os recursos apontados pela ciência e pela arte de curar. Se, por um lado, a técnica, avançada e brilhante, solucionou um sem número de problemas médico-sanitários, por outro levantou questões de difícil resposta, entre as quais avulta a da capacidade econômica de cada indivíduo consumidor para "comprar" uma assistência à saúde, necessariamente onerosa pelas próprias contingências da técnica que lhe empresta eficiência. E, paradoxalmente, a manutenção da saúde vai-se tornando tanto mais elevada de custo quanto mais frutuosa em resultados.

Bem ou mal, são resolvidos os problemas dos abastados e os dos desprotegidos da fortuna. Difícil, porém, é o caso das classes médias economicamente fracas para suportar o ônus do tratamento médico e inadequadas à condição humilhante de receber de outrem aquilo que deveria estar em suas mãos prover.

Esta é, precisamente, a posição do servidor público e sua família, cuja média se enquadra nesse grupo econômico "fronteiriço", vivendo dentro dos limites quase rígidos de uma remuneração fixa, sujeita a variações de pequena significação e beneficiada apenas por reajustamentos periódicos e não frequentes.

Para esse grupo marginal, a doença é sempre um imprevisto perturbador do orçamento doméstico, mantido com sacrifícios em equilíbrio instável, ou até mesmo deficitário.

E' um problema que a civilização moderna procura solucionar com a conquista do direito a um padrão mínimo de existência social condigna.

Bem se compreende que o Estado não poderia deixar de intervir no problema da assistência às classes assalariadas em geral. Sua atitude, porém, não é apenas a de nume tutelar, paternal e protetor, pois a questão avulta em transcendência quando vista sob o prisma social, sobrepujando, de muito, o interesse de cada indivíduo de per si.

Surge, então, em primeira linha, a política de valorização e recuperação do homem, pelo levantamento do seu padrão de higidez.

Os reflexos econômicos de uma tal política se fazem sentir desde logo no barateamento do seguro social e no aumento dos benefícios por êste concedidos. E' desnecessário salientar outras conseqüências da mais profunda significação dessa política.

Se a conveniência e a legitimidade da intervenção do Estado nos problemas de assistência e previdência social não podem ser postas em dúvida quando referentes às classes trabalhistas em geral, com mais razão ainda se explica tal ação quando incide sobre os próprios servidores do Estado. Neste caso, prevalecem tôdas as razões determinantes da política geral de valorização do homem, acrescidas de outra, tão importante quanto as primeiras : — é que o aprimoramento físico do servidor público repercute diretamente sobre a eficiência dos serviços.

Verdade tão meridiana dispensa argumentação demonstrativa. O bom senso, simples e elementar, compreende que a higidez do fator humano é condição preliminar e básica para a obtenção de alto rendimento do trabalho. Nem mesmo a tarefa altamente mecanizada foge a êste postulado, pois quanto mais complexa e perfeita a máquina, tanto mais capaz, física e mentalmente, há de ser o homem que a maneja. Já se afirmou, certa vez, que uma estrada de ferro é integrada, antes de tudo, por homens.

Dir-se-á que êste aspecto da ação do Estado é algo egoísta. E' proteção a si mesmo. A acusação frágil cairá ao atentar-se que o servidor público é o agente impulsionador da máquina administrativa do Estado, criado para servir à comunidade social da qual êle próprio faz parte. Estado organizado, servidor eficiente e sociedade equilibrada são valores similares e interdependentes.

Não há, pois, como obscurecer a significação transcendente do que se espera do novo hospital.

Bases psicológicas para a seleção dos técnicos de orçamento

PROF. E. MIRA Y LOPEZ

(Tradução de Lygia Azevedo)

O autor do presente trabalho aqui nos oferece um importante aspecto do problema orçamentário, qual seja a necessidade de se proceder a uma seleção científica dos técnicos da orçamento.

Estudando as características fundamentais do trabalho do orçamento, o Prof. Mira y Lopez termina por sugerir as técnicas psicológicas recomendáveis nesse processo seletivo. (N.R.)

A Psicologia humana vem demonstrando cada vez com maior evidência que é mais difícil saber “gastar” do que “ganhar” dinheiro; que é mais difícil saber “distribuir” que “adquirir”, que também é mais difícil “planejar” que “executar”.

Eis por que se procura selecionar, dentre o vasto campo de “managers”, “business executives”, “directors” e “administrators”, os mais capazes de equilibrar — na empresa pública ou privada — com maior acerto ético e eficiência prática os recursos e gastos públicos.

Quanto melhor o técnico orçamentário, tanto menos “arbitrariedade” e tanto mais “equidade” haverá no orçamento por ele elaborado. Mas, para lograr aproximar-se do limite máximo desta última e do limite mínimo daquela cumpre não se ater apenas às aparências de saber, de esforço e de tenacidade que cada profissional ostente; torna-se imprescindível proceder a uma seleção científica.

Recentemente, Alec Roger, Chefe do Departamento de Orientação Profissional do “National Institute of Industrial Psychology” (Londres) formulou com notável clareza as condições a

que deve atender qualquer estudo desta natureza, que são as seguintes:

- 1 — Preparar uma cuidadosa descrição do trabalho para o qual se vai fazer a seleção. Cumpre averiguar quais suas particularidades ou obrigações fundamentais e como se relacionam entre si.
- 2 — Recolher a maior quantidade possível de casos e motivos de fracasso, pois eles servem para indicar os “danger points” do trabalho. Ao fazê-lo importa assegurar-se do concurso de quantos técnicos se possa dispor, assim como de organizações profissionais interessadas no assunto.
- 3 — Escrever tão concretamente quanto possível a informação recolhida sobre as causas de fracasso obtidas. Resistir à tentação de apresentar uma lista de termos abstratos.
- 4 — Buscar e investigar a maior quantidade possível de “qualidades desejáveis”, mas ser cauteloso em aceitá-las, pois as causas de êxito são mais dificilmente determináveis que as de fracasso.
- 5 — Recordar que a extensão e minúcia da busca de tais “qualidades desejáveis” devem relacionar-se com o número e qualidade dos candidatos a selecionar.
- 6 — Dispensar atenção especial à primeira “triagem” dos candidatos, ou seja, ao meio de recrutá-los, a fim de evitar a escolha entre material de baixo nível e valor escasso.
- 7 — Utilizar uma ficha-registro que sirva não apenas para coligir rapidamente fatos de relêvo senão, também, para anotá-los e

servir de base e registro permanente do *interview* pessoal.

- 8 — Verificar se os fatos constantes da referida ficha assim como todo o material impresso usado no processo seletivo correspondem ao conhecimento que se tem do trabalho.
- 9 — Determinar, com o auxílio da técnica psicológica, se há testes que se possam empregar no processo seletivo; em caso afirmativo, fazer com que sejam empregados por pessoas habilitadas.
- 10 — Dar ciência aos candidatos dos requisitos exigidos pelo trabalho, o que praticamente permite a eliminação daqueles que, por ignorância, se habilitam para serem desenganados depois (no original inglês: "separar as ovelhas das cabras").
- 11 — Lembrar-se de que o objetivo precípua do questionário é a resposta à seguinte pergunta: "qual o nível do candidato em relação aos demais?"
- 12 — Procurar obter a resposta a esta questão resolvendo outras duas: primeiro, encarando-a à luz do estudo das causas de fracasso no trabalho, com o objetivo de observar se, de acordo com ele, é inaceitável. Depois, examinando-a sob um ângulo mais positivo e amplo: como é sua inteligência, seu conhecimento e interesses, iniciativa, aceitabilidade (impressão agradável ou desagradável que emana de sua pessoa), habilidade para influenciar os outros ("liderança") e dedicação ou perseverança.
- 13 — Recordar que a efetividade do questionário depende em grande parte da profundidade e relevância de seu estudo do passado ou história vital do candidato. As previsões acerca de sua conduta futura terão de basear-se no estudo cuidadoso de sua conduta passada.
- 14 — Assegurar colaboradores com questionários bem elaborados e folhas de informação, para obter os dados que resultem de interesses, uma vez feito o estudo do trabalho.
- 15 — Compreender que o juízo definitivo sobre as habilitações de cada candidato é algo

mais que a soma dos juízos parciais obtidos no decorrer da análise; há de ser, de certo modo, determinado também por fatores que não podem ser avaliados de modo concreto (N. T. os chama imponderáveis).

Aceitando em linhas gerais esses princípios, aplicáveis a qualquer tipo de seleção de técnicos, "managers" ou "executives", vejamos agora, mais concretamente, como pode e deve ser orientada a seleção dos "técnicos orçamentários".

CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS DO TRABALHO DE "ORÇAMENTO"

O trabalho de elaboração orçamentária é um dos mais difíceis e exige sempre a ponderação de dados e relações no meio econômico ao qual se aplica.

Quer se trate de elaborar o orçamento de instalação, quer o de conservação de qualquer serviço ou repartição, tem-se inevitavelmente de *criar* e *determinar* os recursos que manterão essa entidade. E para isso não basta apenas conhecer-se bem sua finalidade, objetivos e necessidades; cumpre também situá-los *em relação* ao amplo quadro das exigências gerais do ambiente em que tal entidade se vai desenvolver.

Esse trabalho requer ao mesmo tempo uma poderosa função crítica e um critério equânime, bem como, em determinadas circunstâncias, excelente imaginação e capacidade profética (criação de entidades novas e manutenção de outras, em situações de emergência, naquelas em que se não pode determinar matematicamente o índice de variabilidade das diversas funções econômicas).

De acordo com nossa classificação, já exposta em número anterior desta Revista (Maio 1946), o trabalho orçamentário é *predominantemente psíquico, abstrato-verbal, variável, perceptual*. Requer, conseqüentemente, de modo essencial: a) nível intelectual elevado, com boa capacidade de hierarquização de datas e de orientação de conteúdos concretos segundo normas e princípios abstratos; b) boa capacidade de informação, avaliação e interpretação de conteúdos expressivos (verbais); c) boa capacidade de organização, criação e adaptação de recursos para nivelamento de valores (econômicos); d) boa capacidade de compreensão (apreensão e comparação) de dados

significativos, especialmente em seus aspectos dinâmico-funcionais (crescentes, estáticos e decrescentes) e em suas interrelações vectoriais. Especificamente, esse trabalho exige, ainda, uma *boa capacidade matemática, habilidade de cálculo, persistência e concentração atenta do controle de grandezas numéricas* (o que, por sua vez, exige boa memória de algarismos) e, é claro, interesse por assuntos econômicos.

Do ponto de vista temperamental é preferível, para essa tarefa, um tipo *intra-tensivo anemocional* porém “*fluido*” ou “*plástico*”, isto é, adaptável e dispondo de capacidade de criação imaginativa no campo econômico. Todavia, é evidente que esta capacidade variará conforme a dificuldade orçamentária se encontre na parte de arrecadação (impositiva) ou na de distribuição (remunerativa). Ligeiros traços compulsivos podem ser favoráveis na medida em que assegure qualidades de ordem, controle, precisão e honestidade; são contraproducentes, porém, se exagerados, pois conduzem à indecisão e à minúcia contagiosa.

TÉCNICAS PSICOLÓGICAS RECOMENDÁVEIS PARA A SELEÇÃO.

O importante problema da honestidade dos técnicos não pode ser resolvido senão por meio de uma compilação minuciosa de seus antecedentes de conduta nas diversas fases da vida. Trataremos aqui, portanto, somente dos aspectos exploráveis mediante o uso das técnicas psicológicas propriamente ditas. Em primeiro lugar convém assegurar-se — condição *sine qua non* — da aptidão matemática, habilidade de cálculo e memória para algarismos, uma vez que sem esses dotes dificilmente se poderá elaborar ou controlar um orçamento. Para este objetivo dispõem-se de numerosos testes já padronizados, principalmente nos países de língua inglesa: desde os antigos de Collar até os mais recentes, de Clapp-Heubner e Clapp-Young (Houghton Mifflin). Talvez uma das baterias mais recomendáveis para este tipo de seleção seja o “Cooperative General Mathematic Test” (Educational Records Bureau) e o “Rogers Test for Diagnosing Mathematic Ability” (Teachers College. Bureau of Publication). Para a prova de apreensão (memória imediata) de algarismos também podem servir os já conhecidos modelos de Whipple, eliminando todos os candidatos incapazes de guardar de memória, sem erro

de omissão, transposição ou alteração, três séries numéricas de oito algarismos.

Para certos tipos de trabalho orçamentário deve-se usar uma prova de nível mais elevado, como, por exemplo, os “Multiple — Purpose Objective Test in Algebra” (Webb-Duncan).

Em seguida tem-se de analisar a inteligência abstrata e o nível de inteligência verbal (necessário para a compreensão das disposições legais e o aconselhamento dos diversos técnicos administrativos que intervirão como informadores). Isto pode ser feito de várias maneiras: a melhor seria recorrer a uma prova global, que consiste em dar aos candidatos toda espécie de dados — úteis e inúteis — de informação relativos a diversos tipos de órgãos públicos e de recursos financeiros do Estado assim como de legislação orçamentária nacional, pedindo-lhes que apresentem vários projetos fundamentados de orçamentos, elaborados de acordo com outros tantos tipos de critério político-econômico. Para tal prova isolam-se os candidatos deixando-os trabalhar por um período de vários dias, o que evidentemente se torna exaustivo e dispendioso.

Outra maneira de verificar a mesma avaliação seria usar escalas de inteligência à semelhança das elaboradas por O' Rourke e Thurstone para seleção dos técnicos da *Civil Service Commission* dos Estados Unidos.

Outro meio seria ainda a utilização das baterias de inteligência abstrata e verbal que constituem a base dos testes de Miller, Morgan e Henmon-Nelson.

Finalmente, também seria possível realizar provas mais concretas de aptidão para trabalhos de Economia, tais como: o *American Council Economics Test* (World Book) os *Comprehensive Objective Test in Economics* (Harlow) ou o *Iowa Test in Economics*.

Relativamente à capacidade de organização e síntese de dados heterogêneos assim como de criação e adaptação de recursos para nivelamento de fatores e valores econômicos diversos (em conjugação com as aspirações culturais, sociais e políticas), é sumamente difícil estudá-los com testes apropriados.

Não obstante, poder-se-iam recomendar para este fim os seguintes critérios:

- a) atividade de organização (respostas Z) na prova de *Rorschach*;
- b) execução perfeita e precisa das configurações práticas complexas no P. M. K. (simples, escada e cadeia);
- c) rendimento à prova de agrupamento de conteúdos significativos de *Ziegler*.

Seria conveniente também elaborar uma prova semelhante ao "American Council Civics and Government Test (World Book)" adaptada, evidentemente, ao país onde deva atuar o técnico orçamentário, com o objetivo de verificar se ele está de posse da média de conhecimentos e informações necessárias à adaptação do orçamento às circunstâncias de tempo, lugar e objetivo que o determinam.

Finalmente, a capacidade de observação diferencial (comparação) e a concentração atenta (visual, auditiva e verbal) poderiam ser avaliadas mediante a aplicação de algumas das provas contidas no questionário organizado por Zyve para determinar a aptidão científica. Dêstes parecem-nos interessantes os itens destinados à "percepção global" de desníveis relativos de grandeza e os que servem para analisar pequenos erros de traçado.

Acessoriamente o cálculo orçamentário exige a rápida manipulação de máquinas de calcular, régua de cálculo, índices e quadros, etc., isto é, um material de tipo diverso, para cuja utilização cumpre ter também certa habilidade, que poderia ser demonstrada mediante as provas denominadas "directions tests", empregando itens adequados, e, ainda, o próprio material a ser usado na tarefa de elaboração orçamentária. Isto teria incontestavelmente a vantagem de tornar mais realista o exame nesta parte que consideramos, por todos os motivos, acessória.

COMENTÁRIO SINTÉTICO

A experiência demonstra que é verdadeiramente difícil reunir em uma só pessoa o "espírito

matemático" e o "espírito prático" exigidos para a execução de um "bom orçamento".

E' justamente a razão por que a tarefa se subdivide em outras sub-tarefas, umas destinadas ao que possui o primeiro, outras ao que possui o segundo. Mas o ideal é que possam ser concentradas em um só cérebro.

Felizmente, a moderna preparação dos técnicos de administração, de economistas, contadores e peritos em orçamento dos órgãos responsáveis do governo desenvolve-se em cada vez mais crescente contacto com as realidades vitais e com as disciplinas de caráter biopsicológico, que ajudam a conhecê-las e valorizá-las. Assim, por exemplo, nos cursos de administração pública de diversas universidades norte americanas incluem-se extensos estudos de psicologia social (pura e aplicada) que há alguns decênios poderiam parecer absurdas.

Eis por que cremos que os testes por si só não resolvem esse problema tão complexo que é o de selecionar um bom técnico em orçamento. Em todo caso, o que os testes podem fazer é eliminar os manifestamente incapazes e registrar um certo princípio de hierarquia "potencial" dos aptos. Todavia a verdadeira eficiência desses será conhecida somente quando, no curso de sua preparação especializada ou de sua função administrativa, tenham de enfrentar a execução de diferentes projetos de orçamento.

Nossa experiência pessoal sob esse aspecto é a de que é melhor inclinar-se a criar uma especialidade de "técnica orçamentária" nas Escolas de Funcionários Administrativos, desde que tenham completado os conhecimentos básicos que os capacitem para os cargos de chefia ou direção na vida pública. E é no curso da teoria e práticas correspondentes — um ou dois anos de especialização intensiva — que se poderá julgar, com maior probabilidade de acertar, os verdadeiros valores dos encarregados de controle econômico do erário nacional. Assim se fez durante os anos de 1933 à 1936, na Escola de Funcionários do Governo da Catalunha. Mas, para isso, evidentemente, é necessário que, de imediato, seja respeitada sua solução técnica e que não fique à mercê do capricho de qualquer leigo, improvisado em político.

IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO

(À MARGEM DO PROJETO DÁMASO ROCHA)

ARAÚJO CAVALCANTI
Técnico de Administração

A Comissão Especial de Imigração, Colonização e Naturalização, da Câmara dos Deputados, está empenhada em encontrar solução para problemas básicos que constituem sua própria razão de ser, dentre os quais merece referência à parte a elaboração de uma nova e definitiva política imigratória e colonizadora para o Brasil.

O relator geral da Comissão, deputado Dámaso Rocha, apresentou, no começo de abril deste ano, dois projetos de lei, para serem examinados e discutidos nesse importante órgão parlamentar. Foi estudado, em primeiro lugar, o projeto que cria o Departamento Nacional de Imigração e Colonização, (D.N.I.C.) e dá outras providências. Em pouco mais de um mês a referida Comissão concluiu os seus estudos, aprovou e encaminhou o aludido projeto com as modificações essenciais propostas pelos ilustres deputados Aldo Sampaio, Israel Pinheiro, Pedroso Júnior, Aureliano Leite e Plínio Cavalcanti.

Contou o relator geral com a colaboração de uma equipe de técnicos constituída pelos Srs. A. Junqueira Aires, diretor da Divisão de Orçamento e Organização do DASP; Izidoro Zanotti, Araújo Cavalcanti, Carlos D. Machado, Osório Nunes e E. Christian Kjer.

A Revista do Serviço Público divulga neste número o projeto do qual se podem esperar os mais auspiciosos resultados e que foi recebido pela imprensa do país com os maiores elogios. (N.R.).

I

A Comissão Especial de Imigração, Colonização e Naturalização, da Câmara dos Deputados, está realizando um trabalho de in-

vulgar interesse político, econômico, social, com a elaboração dos projetos de lei em que se traçam novos rumos à política imigratória e colonizadora do Brasil.

Sem alardes, enérgica e seguramente, conseguiu a douta Comissão encerrar no dia 13 de maio do corrente (1), a primeira fase de suas atividades encaminhando à Comissão de Finanças e Orçamento e ao Plenário, o projeto de lei que cria o Departamento Nacional de Imigração e Colonização (D.N.I.C.) e dá outras providências. Esse projeto reflete na clareza, precisão e objetividade de seus importantes dispositivos, uma exata compreensão das necessidades nacionais, no que se refere aos problemas de imigração e colonização.

É de inteira justiça acentuar a mentalidade ampla, o espírito prático e a capacidade realizadora da Comissão Parlamentar. De resto, era o que se esperava de uma Comissão constituída pelos nomes respeitáveis dos Srs Israel Pinheiro — presidente, Dámaso Rocha — relator geral, Aldo Sampaio, Pedroso Júnior, Aureliano Leite e Plínio Cavalcanti — todos homens reconhecidamente experientes em assuntos de administração pública e profundos conhecedores dos problemas nacionais.

2. Esta é uma oportunidade rara que o Brasil deve aproveitar no sentido de canalizar para suas fábricas, campos e áreas desabitadas ou inaproveitadas do interior, todo elemento humano de ascendência européia e norteamericana que porventura queira se fixar em nosso país. Este o momento oportuno para uma política imigratória de portas abertas e de âmbito nacional, dentro de planos objetivos que levem em consideração o aproveitamento do alienígena nas várias regiões

(1) Diário do Congresso, 16 de maio de 1947 — págs. 1.758-1.763.

géo-econômicas do país, segundo critérios de distribuição e utilização devidamente estudados.

Não há razão para os excessivos temores ou exageradas cautelas de certas autoridades e determinados setores da opinião pública, tôdas as vezes que se procura resolver, de maneira definitiva, os problemas de imigração e colonização.

Motivos históricos explicam o jacobinismo mal disfarçado da civilização brasileira: entre outros, a colonização quase totalmente portuguesa. O domínio exclusivo da terra pelos lusitanos, durante séculos, muito contribuiu para agravar êsse medo inato ao estrangeiro que tão facilmente se observa entre nós. Aos portugueses interessados na exploração intensiva do Brasil sempre pareceu mais aconselhável importar a mão-de-obra negra do que imigrantes europeus, os quais, pela superioridade de suas condições socioculturais poderiam transformar-se em perigosos rivais na exploração da colônia. Tornado independente, continuou, entretanto, a predominar no Brasil a mentalidade jacobina que se traduz no horror ao estrangeiro, nas mil e uma dificuldades opostas aos que nos procuram, no "porque me ufanismo" ridículo. Não é exagêro afirmar ser o Brasil o país que maiores obstáculos opõe ao estrangeiro em nossos dias, — complexo de inferioridade que urge eliminar.

Não estamos, pois, em condições de permitir que se implante, entre nós, a tirania perene do nativismo exagerado. Sob o pretexto vago de garantia da nossa "integridade territorial e étnica", manutenção das "características cristãs da nacionalidade", "uniformidade da raça" e chavões idênticos, já começaram as baterias chauvinistas a abrir fogo contra os esforços da ilustrada Comissão Parlamentar destinados a liquidar de vez com tais preconceitos que nos chumbam à estagnação e à miséria.

Mistér se faz acabar com a influência nefasta dos conhecidos "patriotas" e "salvadores da pátria" cujo nacionalismo feroz constitui séria ameaça ao desenvolvimento econômico do Brasil.

3. Somos uma nacionalidade que não deve e não pode prescindir do concurso alienígena. Encontramo-nos em pleno período de formação histórica — sofrendo as agruras de uma séria crise caracterizada pelos estudiosos como de crescimento — em que se pode verificar, de imediato, a tremenda insuficiência demográfica brasileira

contribuindo para diminuir ainda mais os baixos níveis de produção e renda nacionais.

A Europa dispõe de um excesso de população que devemos aproveitar concorrendo com diversos países na corrida pela obtenção dos melhores agricultores, técnicos, operários, artistas e professores, Corrida em que já nos encontramos atrasados em relação à maioria dêsses países, quer pela desorganização dos serviços que cuidam de imigração e colonização, quer pelos excessos nacionalistas da mentalidade dominante, refratária a tudo que é estrangeiro.

Em trabalho publicado em novembro de 1943 (2) foi-nos proporcionado ensejo de examinar problemas de certa forma relacionados com os que ora estudamos nesta Revista. Algumas observações formuladas a essa época continuam hoje inteiramente oportunas. Escreviamos, então:

"O Brasil é um dos poucos países do mundo que têm o privilégio de possuir, com maior ou menor intensidade, alguns dos elementos essenciais do poder geopolítico, assemelhando-se, neste particular, aos Estados Unidos, à Rússia e ao Canadá. Em primeiro lugar, espaço, área geográfica de expressão continental e oceânica favoravelmente localizada. Em seguida, recursos naturais, ou seja, a ocorrência, nesse espaço, dos elementos florestais, agropecuários, minerais, geofísicos, etc. indispensáveis à vida e ao trabalho. Falta-lhe, porém, o 3.º elemento fundamental, expresso por uma relação: coeficiente demográfico satisfatório. Isto é, a área geográfica brasileira precisa de ser *efetivamente ocupada e trabalhada* por uma população maior do que a atual — tanto em termos de quantidade (mais habitantes por km²) como em termos de qualidade (melhores condições de saúde, bem-estar, cultura, capacidade de trabalho). Em consequência, encontra-se o Brasil faminto de mercado interno, capital, mão-de-obra, técnicos — carência fundamental que o Governo só poderá atenuar mediante a execução de um grande empreendimento, inteiramente planejado, nesse sentido:

- a) Fomento, por todos os meios possíveis, da *imigração européia em grande escala*;
- b) canalização, para o país, de capitais estrangeiros (sob quaisquer formas que revistam, créditos, máquinas, técnicos, turistas).

(2) ARAÚJO CAVALCANTI — "Da Organização Empírica à Organização Científica", posteriormente editado pela empresa "A Noite" editora, Rio, novembro de 1945, pág. 24. Ver também a êsse respeito os magníficos estudos de Sr. Izidoro Zanotti publicados na Revista de Medicina Pública. Rio, 1946.

Para tal fim, deveria o governo tomar, desde já, tôdas as providências exigidas pelo caso, como garantias especiais, facilidades diversas, ampla publicidade exterior através dos consúladados, escritórios de expansão comercial, companhias de navegação e assim por diante).

- c) Industrialização intensiva das diversas regiões geoeconômicas brasileiras.

País vasto, pobre, vulnerável, pouco habitado, cheio de problemas, o Brasil, mais do que qualquer outra nação, encontra-se na imperiosa necessidade de superar suas tremendas deficiências" (3).

Infelizmente nada foi planejado no sentido de corrigir a longo prazo, as anomalias da situação demográfica brasileira. Os problemas se agravam e se complicam, no seu entrosamento fatal, enquanto os responsáveis continuam empregando a fórmula suicida de deixar tudo para depois quando não resolvem aplicar, à última hora, a medicina suave dos paliativos de emergência...

Os trabalhos que estão sendo pacientemente elaborados pela Comissão Especial de Imigração, Colonização e Naturalização procuram atender, ainda em tempo oportuno, a necessidades inextinguíveis do país.

Transcrevemos, a seguir, os primeiros resultados das atividades da mencionada Comissão Parlamentar na atual sessão legislativa. Em seguida, apreciaremos os pontos essenciais das providências sugeridas.

"COMISSÃO ESPECIAL DE IMIGRAÇÃO, COLONIZAÇÃO E NATURALIZAÇÃO

Aos 13 de maio de 1947, às 13,15 horas, na Sala destinada aos seus trabalhos, reuniu-se esta Comissão Especial, sob a Presidência do Sr. Israel Pinheiro, respectivo Presidente. Compareceram os Srs. Dámaso Rocha, Relator geral, Aldo Sampaio, Plínio Cavalcanti, Pedroso Júnior e mais os técnicos Srs. Isidoro Zanotti, Ellen Chrisian Kjer, J. M. dos Santos Araújo Cavalcanti e Dodsworth Machado. Especialmente convidados compareceram, também, os Srs. Péricles de Carvalho, Diretor do Departamento de Imigração do Ministério do Trabalho e Coronel Gaelzer Neto.

Deixaram de comparecer os Senhores Aureliano Leite e Gilberto Valente. Por carta que foi lida, o Sr. Conselheiro Jorge Latour, Presidente do Conselho de Imigração que também havia sido convidado a comparecer a essa reunião apresentou suas escusas por não poder estar pre-

sente em virtude de coincidir o dia e a hora com as da audiência semanal que tem com o Presidente da República.

Abertos os trabalhos foi lida, aprovada e assinada a ata da reunião anterior, após o que o Sr. Israel Pinheiro declarou ter a reunião como objetivo único a leitura e assinatura do projeto que cria o Departamento Nacional de Imigração e Colonização.

Antes de dar a palavra ao respectivo relator, Sr. Dámaso Rocha, o Presidente congratulou-se com o mesmo pelo feliz êxito de suas atividades, louvando seu entusiasmo e persistência que permitiram a elaboração de um trabalho merecedor que foi de generalizados e favoráveis comentários. O Sr. Dámaso Rocha procedeu, então, aquela leitura após o que foi o projeto assinado pelos presentes, sendo que com restrições pelo Sr. Plínio Cavalcanti que declarou reservar-se o direito de oferecer-lhe emendas quando tiver de ser discutido em Plenário.

O Sr. Dámaso Rocha referiu-se, em seguida à colaboração que lhe foi prestada durante todo o trabalho de elaboração do projeto pelos técnicos cujos nomes estão acima referidos, louvando-lhes a inteligência e dedicação com que a todo tempo emprestaram com boa vontade e solicitude sua valiosa assistência. O Sr. Pedroso Júnior, prosseguindo nas mesmas considerações, declarou serem perfeitamente justas as referências elogiosas do relator, à cooperação valiosa e dedicada daqueles técnicos e propôs, sendo aprovado, fossem as mesmas concretizadas num voto de louvor nesta ata.

Por último, falou o Sr. Isidoro Zanotti. Em seu nome e no dos demais técnicos que colaboraram com a Comissão, agradeceu às referências feitas às suas pessoas. Declarou, após, que continuam dispostos a prestar a sua contribuição em tudo aquilo que a Comissão julgar necessário de seus conhecimentos e finalizou traduzindo a sua satisfação não só pelas trocas de idéias havidas, como também pelos estudos e trabalhos em que tinham tomado parte, o que lhes permitiu a oportunidade de travarem conhecimento com os esclarecidos e dedicados membros da Comissão. Nada mais havendo a tratar o Sr. Presidente determinou fôsse publicado com esta ata o projeto que acabava de ser assinado pela quase totalidade dos componentes da Comissão. Em seguida, foi suspensa a reunião e por mim João de Almeida Portugal, lavrada esta ata.

LEI N.º DE 1947

Cria o Departamento Nacional de Imigração e Colonização (D. N. I. C.) e dá outras providências

Art. 1.º Fica criado o Departamento Nacional de Imigração e Colonização (D. N. I. C.), diretamente subordinado ao Presidente da República.

Art. 2.º Compete ao D. N. I. C.:

a) estudar os problemas relativos à imigração e colonização;

b) superintender, orientar e dirigir todos os serviços referentes ao recrutamento, seleção, transporte, entrada, hospedagem, distribuição, colocação, assimilação de imi-

(3) Ib. pág. 25. Também investigando idênticos problemas o escritor Osório Nunes e o técnico de imigração Isidoro Zanotti publicaram valiosos estudos que serão devidamente apreciados no próximo artigo.

grantes, assim como coordenar os serviços de colonização e naturalização;

c) opinar em todos os convênios, acôrdos e utratados de imigração entre o Brasil e outras nações;

d) aprovar os planos de colonização apresentados por entidades públicas federais, territoriais, estaduais ou empresas e particulares;

e) expedir instruções a respeito de atos de sua incumbência quando executados por outros órgãos da administração pública.

Art. 3.º O D. N. I. C. tem a seguinte estrutura:

- 1) Divisão de Estudos (D.E.)
- 2) Divisão de Seleção (D.S.)
- 3) Divisão de Imigração (D.I.)
- 4) Divisão de Colocação e Assimilação (D.C.A.)
- 5) Divisão de Colonização (D.C.)
- 6) Serviço Jurídico (S.J.)
- 7) Serviço de Administração (S.Ad.).

Art. 4.º Incumbe à Divisão de Estudos (D.E.):

a) estudar os problemas de seleção imigratória, antropologia étnica e social, eugenia e colonização;

b) proceder a estudos, elaborar planos e indicar medidas concernentes ao recrutamento, seleção, transporte, entrada, hospedagem, distribuição, colocação e assimilação de imigrantes;

c) pesquisar e registrar os fenômenos das migrações nas diferentes zonas do país;

d) preparar planos de colonização, com o fim de aproveitar o elemento brasileiro e realizar a assimilação do imigrante;

e) estudar o aproveitamento, em colonização, de áreas desabitadas ou inaproveitadas;

f) indicar medidas destinadas a promover o povoamento de zonas favoráveis ao desenvolvimento econômico e assimilação do imigrante ou onde haja interesse nacional que aconselhe seu adequado povoamento;

g) estudar os textos dos convênios propostos entre o Brasil e outras nações;

h) examinar os planos de colonização apresentados à aprovação do Departamento; e

i) organizar estatísticas.

Parágrafo único. Para execução das atribuições a que se refere o presente artigo, fica a D.E. assim organizada:

- 1) Seção de Estudos Imigratórios (S.E.I.)
- 2) Seção de Estudos de Distribuição e Colonização (S.E.D.C.)
- 3) Seção de Estatística (S.E.)

Art. 5.º Compete à Divisão de Seleção (D.S.):

a) recrutar e selecionar imigrantes;

b) organizar e manter, no exterior, os serviços ou comissões de recrutamento e seleção que forem necessários;

c) coligir dados para a elaboração dos projetos de acôrdos, convênios ou tratados internacionais.

Art. 6.º São atribuições da Divisão de Imigração (D.I.):

a) providenciar o embarque e transporte de imigrantes;

b) promover a recepção e hospedagem dos imigrantes;

c) fiscalizar a entrada de imigrantes no país;

d) manter serviços de identificação de imigrantes;

e) ter a seu cargo a manutenção de hospedarias de imigrantes;

f) efetuar o registro das empresas que transportam imigrantes para o país, por via marítima, terrestre e aérea;

g) determinar os pontos de localização e a capacidade de hospedarias;

h) fixar os pontos de entrada de imigrantes.

Parágrafo único. Para execução dos seus encargos, tem a D.I. os seguintes órgãos:

1) Seção de Transportes e Recepção (S.T.R.)

2) Seção de Identificação e Arquivo (S.I.A.)

3) Hospedarias de Imigrantes (H.I.)

4) Inspetorias de Imigrantes e Postos de Vigilância.

Art. 7.º São atribuições da Divisão de Colocação e Assimilação (D.C.A.):

a) manter atualizados registros de oferta e procura de mão de obra de profissões e de pedidos de introdução de imigrantes;

b) promover o encaminhamento dos imigrantes aos seus pontos de destino, distribuindo-os conforme for mais conveniente aos interesses nacionais;

c) providenciar, em colaboração com entidades públicas e particulares, a conveniente colocação de imigrantes na agricultura e indústria;

d) apreciar os pedidos de Estados, Territórios, Municípios, empresas e particulares relativos à introdução e distribuição de imigrantes estudando com os mesmos os convênios que se fizerem mister;

e) estabelecer medidas concernentes à fixação assimilação de imigrantes e opinar nos pedidos de naturalização;

f) prestar assistência aos imigrantes;

Parágrafo único. Para execução das atribuições constantes deste artigo, a D.C.A. tem a seguinte estrutura:

1) Seção de Registro (S.R.)

2) Seção de Colocação (S.C.)

3) Seção de Assimilação e Nacionalização (S.A.N.)

Art. 8.º Cabe à Divisão de Colonização (D.C.):

a) coordenar os serviços de colonização;

b) fiscalizar a execução de planos de colonização, no que se refere à nacionalidade dos colonos;

c) incentivar junto aos Estados, Territórios, Municípios, empresas e particulares, o interesse na execução de planos de colonização;

d) organizar cadastros de terras colonizáveis;

e) sugerir as desapropriações que forem necessárias à fundação de núcleos coloniais do Departamento;

f) promover a criação de núcleos coloniais;

g) encaminhar o trabalhador nacional para os núcleos coloniais;

Parágrafo único. Para execução de suas incumbências, dispõe a D.C. dos seguintes órgãos:

- 1) Seção de Coordenação e Fiscalização (S.C.F.)
- 2) Seção de Núcleos Coloniais (S.N.C.)

Art. 9.º Ao Serviço Jurídico (S.J.) incumbe:

- a) examinar tôdas as matérias jurídicas relativas às atividades do Departamento;
- b) elaborar projetos de decretos, regulamentos e instruções referentes aos objetivos do Departamento.

Art. 10.º Compete ao Serviço de Administração (S. Ad.) realizar as tarefas de administração geral: necessárias à execução das atribuições do D.N.I.C.

Parágrafo único. Compõe-se o S.Ad. de:

- 1) Seção do Pessoal (S.P.)
- 2) Seção de Orçamento e Material (E.O.M.)
- 3) Seção de Comunicações (S.Com.)
- 4) Seção de Documentação (S.D.)
- 5) Seção de Mecanografia (Mec.)
- 6) Cursos de formação e aperfeiçoamento dos servidores do D.N.I.C.

Art. 11.º Deverão funcionar em regime de estreita articulação e cooperação com o D.N.I.C., nas matérias que a êste digam respeito, os seguintes órgãos:

- 1) Divisão de Passaportes do Departamento Econômico e Consular do Ministério das Relações Exteriores;
- 2) Repartições diplomáticas e consulares brasileiras;
- 3) Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras do Departamento Federal de Segurança Pública, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores;
- 4) Serviço de Registro de Estrangeiros;
- 5) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
- 6) Departamento do Interior e da Justiça do Ministério da Justiça e Negócios Interiores;
- 7) Departamento Nacional do Trabalho do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;
- 8) Serviço de Saúde dos Portos do Departamento Nacional de Saúde do Ministério da Educação e Saúde;
- 9) Serviço do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda;
- 10) Divisão de Terras e Colonização do Departamento Nacional da Produção Vegetal do Ministério da Agricultura;

Art. 12.º Poderá o D.N.I.C. organizar Serviços nos Estados e Territórios.

Art. 13.º O D.N.I.C. poderá realizar convênios com órgãos estaduais, territoriais, municipais e entidades privadas, os quais serão aprovados pelo Presidente da República.

Art. 14.º O Ministério da Marinha e as empresas de navegação sob administração do Governo Federal ou por êste subvencionadas, prestarão ao D.N.I.C. o auxílio de que êste necessitar no transporte dos imigrantes para o Brasil.

Art. 15.º O Departamento Nacional de Imigração do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio fica transferido para o D.N.I.C.

Art. 16.º Fica extinto o Conselho de Imigração e Colonização (C.I.C.), criado pelo Decreto-lei n.º 406, de 4 de maio de 1938, e reorganizado pelo Decreto-lei número 7.967, de 18 de setembro de 1945, e ficam transferidos para o D.N.I.C. suas dotações orçamentárias, pessoal de sua secretaria, material, instalações, acervo patrimonial e seu serviço de publicidade.

Parágrafo único. São, igualmente, transferidos para o D.N.I.C., pessoal, dotações orçamentárias, material, acervo patrimonial e instalações do Departamento Nacional de Imigração do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Art. 17.º Fica criado o cargo isolado, de provimento em comissão, de Diretor-Geral do D.N.I.C., com o vencimento mensal de..

Parágrafo único. Ao Direto-Geral ficam atribuídas as responsabilidades de direção, supervisão e coordenação do D.N.I.C.

Art. 18.º Dentro de 90 dias a partir do início de seu funcionamento, o D.N.I.C. organizará o projeto de orçamento e de quadro do seu pessoal, para que o Presidente da República o encaminhe ao Congresso Nacional.

Art. 19.º Fica aberto, no exercício vigente, o crédito especial de Cr\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil cruzeiros), para atender o tôdas as despesas referentes ao cargo criado pela presente lei, material, intalações e organização do D.N.I.C.

Parágrafo único. Êsse crédito será registrado no Tribunal de Contas, distribuído ao Tesouro Nacional e posto à disposição do D.N.I.C., que o movimentará pelo regime de adiantamento, nos termos da legislação em vigor.

Art. 20.º Os créditos ordinários, especiais e suplementares abertos no exercício vigente até a data da publicação desta lei e destinados à imigração, ficam automaticamente transferidos para o Departamento Nacional de Imigração e Colonização (D.N.I.C.).

Art. 21.º Todos os atos concernentes ao D.N.I.C. e assinados pelo Presidente da República, serão referendados pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, quando dependentes da competência do Departamento e ainda pelos titulares de outros Ministérios, quando relativos a assuntos de atribuição comum.

Art. 22.º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão Especial de Imigração, Colonização e Naturalização da Câmara dos Deputados, em 13 de maio de 1947. — *Israel Pinheiro*, Presidente. — *Dâmaso Rocha*, Relator-Geral. — *Aldo Sampaio*. — *Pedroso Junior*. — *Pínio Cavalcanti*.

RELATÓRIO APRESENTADO PELO DEPUTADO DÂMASO ROCHA, RELATOR GERAL DA COMISSÃO ESPECIAL DE IMIGRAÇÃO, COLONIZAÇÃO E NATURALIZAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Foi apresentado no dia 1.º de abril de 1947 à Comissão Especial de Imigração, Colonização e Naturalização, pelo seu relator-geral, um projeto de lei que cria o Departa-

mento Nacional de Imigração e Colonização (D.N.I.C.) e dá outras providências.

2. Naquela reunião, — aliás a primeira da atual sessão legislativa — o relator-geral expôs as atividades desenvolvidas no sentido de chegar às conclusões consubstanciadas no aludido projeto, examinou os problemas de imigração e colonização, focalizando, depois, as vantagens que hão de advir para o país da criação desse órgão. Após a leitura do projeto, os membros da Comissão Especial trocaram idéias, acentuando-se a urgente necessidade de ser o mesmo convertido em lei. Por determinação do Presidente da Comissão Especial foi o referido projeto de lei publicado no *Diário do Congresso Nacional* de 3 de abril de 1947, para estudo, conhecimento dos interessados e recebimento de sugestões.

3. O preparo do projeto que cria o D.N.I.C., foi precedido de cuidadoso exame das condições em que se encontram os nossos problemas de imigração e colonização.

4. Seria ocioso ressaltar a significação e a importância dessas magnas questões nos quadros da nossa atual conjuntura econômica, social e política. Trata-se, efetivamente, sob qualquer de seus aspectos, de matéria do mais alto interesse nacional.

5. Assim o reconheceu a própria Constituição de 18 de setembro de 1946, quando, sabia e prudentemente, estabeleceu como competência privativa da União a atribuição de legislar sobre naturalização, entrada, extração e expulsão de estrangeiros; emigração e imigração (art. 5.º XV, n.º 0).

6. Dispondo, ainda, a respeito do assunto, determina a Constituição de 1946, de maneira categórica:

“Art. 162. A seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes ficarão sujeitas, na forma da lei, às exigências do interesse nacional.

Parágrafo único. Caberá a um órgão federal orientar estes serviços e coordená-los com os de naturalização e de colonização, devendo nesta aproveitar nacionais”.

7. Aquêlê diploma reconheceu, portanto, a necessidade que, de há longa data, se fazia sentir, de providência objetivas no âmbito da política imigratória e colonizadora. Essa necessidade torna-se dia a dia mais grave à proporção que se generaliza no território nacional uma séria crise de mão-de-obra, tanto no setor das atividades agropecuárias, como nos domínios industriais.

8. Através dos sindicatos, das organizações de classes, de determinados serviços públicos e empresas particulares se avolumam os pedidos de trabalhadores, sendo principalmente generalizadas as exigências de mão-de-obra bem qualificada.

9. Por outro lado, com a normalização das condições internacionais intensificam-se as ofertas de industriais, técnicos, homens de negócios e especialmente, agricultores europeus, desejosos todos de transplantarem para o Brasil os seus recursos e as suas atividades.

10. Infelizmente, porém, não se acha o nosso país preparado para aceitar ou permitir a realização desses in-

vestimentos de capital e mão-de-obra, respeitadas certas condições básicas, entre outras razões, pela situação caótica e de todo deficiente do atual sistema de órgãos incumbidos dos assuntos de imigração, colonização e migração interestadual de trabalhadores. A ausência de planos ou programas objetivos de colonização, aliada à falta de harmonia e coesão no funcionamento das diversas repartições integrantes do aludido sistema, muito contribuem para prejudicar interesse vitais do Brasil.

11. No momento em que alguns países amigos, melhor avisados, estão tirando todo o proveito possível das atuais condições mundiais, selecionando bons imigrantes, promovendo por todos os meios a transplantação de capitais, instalações industriais, fábricas, técnicos, agricultores, o Brasil nada fez de realmente prático até agora, nesse sentido, valendo a pena frizar, todavia, que semelhante atraso poderá traduzir-se tanto em prejuízos irreparáveis para sua própria economia como na perda de uma oportunidade excepcional de desenvolvimento de seus recursos humanos, técnicos e econômicos.

12. Em sua recente Mensagem ao Congresso Nacional, de 15 de março de 1947, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República revela, contudo, que o Governo Federal já tomou conhecimento dessa situação calamitosa. Ao mesmo tempo, em obediência ao que a própria Constituição expressamente estipulou, pretende Sua Excelência adotar providências definitivas a tal respeito, no intuito de acelerar o progresso econômico do país.

13. São os seguintes os trechos mais importantes da Mensagem sobre tão relevante assunto:

“Correlatos com os problemas do trabalho e fatores de máxima importância na estrutura social do país e na própria formação de sua nacionalidade, apresentam-se os problemas de colonização e imigração. Salientamos de início as necessidades de povoamento de nosso território.

Não basta, porém, formar populações. É indispensável fixá-las e assisti-las convenientemente nas tarefas árduas do desbravamento e das primeiras ocupações ou da radicação em áreas antes povoadas e hoje desertas.

“Outro aspecto digno de consideração é o dos trabalhadores nacionais que, com suas famílias, se transferem, em migrações periódicas, de umas para outras partes do território nacional, especialmente em períodos de safra. A esses trabalhadores e a seus dependentes, pretende o Governo emprestar mais detida assistência, amparando-os no curso de seus deslocamentos, na obtenção de colocação, na execução de seus contratos de trabalho e em seu retorno às regiões de origem.

A solução das questões imigratórias trará consigo, correlatamente, a de dois problemas de longo alcance imediato. Antes de tudo, o recebimento de boas correntes imigratórias viria concorrer para o povoamento de nosso solo e a utilização de áreas desabitadas ou improdutivas.

Além disso, atendida a premente necessidade de prover-se o país de mão de obra, cuja falta pesa de

modo acentuado na economia de determinadas regiões. Consciente dessa situação, o governo decidiu levar a cabo uma série de providências no sentido de estimular a vinda de apreciáveis correntes humanas, condicionadas aos nossos interesses econômicos, sociais, políticos e técnicos.

Essas providências visam às duas modalidades de imigração: a espontânea e a dirigida. A fim de prevenir a entrada de elementos que, por suas condições físicas, profissionais e técnicas, não se coadunem com os nossos interesses, foi há pouco aperfeiçoada a legislação sobre concessão de vistos, para coibir a entrada de estrangeiros que não satisfaçam àquelas condições. Quanto à imigração dirigida, o governo tomou dois grupos de medidas: um que se refere à vinda de deslocados de guerra e outro que diz respeito ao recebimento de correntes imigratórias de países europeus, cuja composição racial e social se ajuste às nossas características nacionais. Com relação à vinda de refugiados de guerra, o governo brasileiro como membro do Comitê Intergovernamental de Refugiados, já expediu instruções a seu representante no aludido órgão, no sentido de concluir acordo para a vinda de deslocados de guerra mediante a seleção dos imigrantes segundo as nossas próprias normas e conveniências, as quais além de serem as decorrentes dos nossos interesses sociais, econômicos, políticos e técnicos, incluem também a obrigação de a mesma ser feita entre agricultores, técnicos e operários especializados. As despesas para o transporte destes grupos, cuja seleção será feita por comissões brasileiras que já se encontram na Europa, está a cargo do Comitê Intergovernamental de Refugiados, o qual contribuirá para a ampliação, no território nacional, das instalações, para recepção, alojamento e fixação dos refugiados na indústria e na agricultura. Calcula-se que o número desses refugiados alcance neste ano a 60 mil, tudo dependendo, no entanto da nossa capacidade de colocação desses imigrantes, os quais, de preferência, segundo as instruções, devem vir acompanhados de suas famílias, compostas de cônjuge e parentes consanguíneos. Quanto à imigração dirigida dos países emigrantistas, habituais fornecedores de imigrantes ao Brasil, o governo brasileiro já expediu instruções para a conclusão de acordos com aqueles países a fim de acelerar a vinda de imigrantes cuja seleção está subordinada ao mesmo critério estabelecido para os refugiados de guerra. Cabe esclarecer que só serão admitidos à seleção os imigrantes que representem mão de obra apreciável na produção, excluídos os que se dediquem a atividades que não se podem considerar de utilidade para a economia nacional.

Para complemento dessas providências é de encarecer ao Congresso a necessidade de ser apressada a elaboração da lei de que cogita a Constituição, para a unificação dos órgãos administrativos que se ocupam dos diversos aspectos da imigração. Dada a dispersão atual de que resulta diversificação de esforços e recursos, além de contradições na orientação da política imigratória, é indispensável e urgente o funcionamento de um órgão que conjugue

todas as energias no sentido de solucionar, com prontidão e eficiência, o problema da imigração. Faz-se igualmente necessário encarecer a necessidade de votar recursos para ampliação das instalações e meios referentes à seleção, transporte, recepção, hospedagem, encaminhamento e colocação final dessa massa de imigrantes, que, doravante, irá aumentar progressivamente”.

14. Efetivamente, órgãos de quase todos os Ministérios interferem nas diversas fases do processo imigratório — seleção, transporte, entrada, hospedagem, distribuição, colocação, assimilação e colonização — definindo-se, por conseguinte, uma situação completamente anômala que cumpre corrigir. Urge eliminar os desajustamentos, os desperdícios, os prejuízos relativos às atividades desarticuladas de vários setores que deveriam funcionar estreitamente conjugadas, integrados num regime de intensa cooperação, visando, pela ação conjunta e pela sinergia de esforços e recursos, atender à imperiosa necessidade de suprir o Brasil dos imigrantes de que tanto carece.

15. São os seguintes os principais órgãos que, atualmente, cuidam do assunto:

a) Conselho de Imigração e Colonização (C.I.C.) — diretamente subordinado ao Presidente da República, encarregado, sobretudo, de expedir instruções a respeito de imigração e colonização, deliberar quanto à introdução de estrangeiros no território nacional, elaborar a política imigratória, etc.;

b) Departamento Nacional de Imigração (D.N.I.) do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, incumbido da execução das atividades relativas à entrada, transporte, hospedagem, identificação e encaminhamento de imigrantes, migrações de trabalhadores;

c) Divisão de Terras e Colonização (D.T.C.) do Departamento Nacional da Produção Vegetal do Ministério da Agricultura — com encargo dos trabalhos executivos concernentes à colonização;

d) Divisão de Passaportes do Departamento Econômico e Consular do Ministério das Relações Exteriores, com a incumbência de dar instruções aos cônsules sobre a concessão de vistos aos imigrantes;

e) Serviço de Saúde dos Portos do Departamento Nacional de Saúde do Ministério da Educação e Saúde — para fiscalizar a imigração do ponto de vista da saúde;

f) Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras do Departamento Federal de Segurança Pública, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores — controle policial;

g) Departamento do Interior e da Justiça do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, incumbido das matérias de permanência, expulsão e naturalização;

h) Serviços de Registro de Estrangeiros, para fiscalização e cadastro;

i) finalmente, os governos estaduais, territoriais e municipais que também interferem no assunto quando quaisquer dos seus aspectos lhes dizem respeito, mormente no que se refere ao registro e controle dos estrangeiros.

16. Essa desarticulação, além de retardar o andamento de qualquer providência objetiva, se faz sempre acompanhar dos inevitáveis conflitos de atribuições, dispersão de recursos e energias, e transformação das mais simples iniciativas num papelório inflexível.

17. Evidentemente, tal situação não poderia persistir contrariando relevantes interesses políticos, sociais e econômicos do país. Seria conveniente utilizar as vantagens decorrentes das atuais condições do mundo, especialmente da situação européia, propícia à renovação das tradicionais correntes imigratórias que tanto contribuíram, como é justo salientar, para a prosperidade dos países da América Latina, inclusive do nosso país, no desenvolvimento extraordinário dos Estados sulinos.

18. O Conselho de Imigração e Colnização (C.I.C.), criado pelo Decreto-lei n.º 406, de 4 de maio de 1938, e reorganizado pelo Decreto-lei n.º 7.967, de 18 de setembro de 1945, apesar da capacidade de seus membros, quase nada pôde fazer para corrigir as anomalias de tão alarmante estado de coisas, no que se refere aos problemas imigratórios e de colonização. Contra as boas intenções e os louváveis esforços dos senhores conselheiros, conspiravam fatores negativos capazes de solapar quaisquer planos ou programas de trabalhos práticos. Basta mencionar sua natureza de órgão de deliberação coletiva, composto, presentemente, de 13 membros. Isto é, em um setor da administração pública que estava a exigir empreendimentos concretos, dinamismo objetivo, realizações positivas de vulto, unicamente possíveis num regime de responsabilidade, unidade de comando e de ação, — preferiu-se dar a orientação contraindicada das entidades de composição heterogênea, demasiado complexas, por isso mesmo pouco inclinadas à ação direta e rápida que se fazia mister. A experiência administrativa de quase 9 anos de funcionamento do C.I.C., aliada às desanimadoras estatísticas de entrada de imigrantes em nosso país, documentam, de maneira categórica, a razoabilidade dessa observação. Nos órgãos de composição excessivamente heterogênea, cria-se um clima propício às discussões intermináveis e muitas vezes estéreis, em que, certas matérias de grande relevância se diluem nos casuísmos ou preciosismos das opiniões eruditas, quando não ficam na dependência de longos prazos, desaparecendo, por completo, as possibilidades de obtenção de resultados práticos. E é disso que o Brasil precisa, em tão importante setor e no momento em que vários países se aproveitam da presente situação mundial, numa verdadeira corrida para o recrutamento de bons imigrantes. Resultados práticos, vale insistir, porquanto não é lícito continuar de braços cruzados, face à impressionante crise de mão-de-obra que ameaça paralisar a nossa produção industrial e agropecuária.

19. Igualmente vital para o Brasil é pôr em prática uma política enérgica e eficiente de colonização, de acordo aliás, com determinações expressas da Constituição de 1946, nos termos do artigo 156:

“A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas. Para esse fim, serão preferidos os na-

cionais, e dentre eles os habitantes das zonas empobrecidas e desempregados”.

É de promover-se a colonização, por conseguinte, com imigrantes que se destinem à agricultura e com elementos nacionais, tudo dentro de planos objetivos e que mais interessem ao país.

20. Dessas considerações, deduz-se que a extinção do Conselho de Imigração e Colonização é imperiosa. Cumpre, de fato organizar um Departamento capaz de realizar os patrióticos objetivos da Constituição de 1946.

21. Evidencia-se, assim, a indispensabilidade das providências contidas no referido projeto de lei, elaborado com cuidado e rigor técnico. Houve, acima de tudo constante preocupação de enquadrá-lo bem no âmago das nossas realidades administrativas, financeiras e orçamentárias. Por esse motivo é que foram prévia e carinhosamente examinadas todas as sugestões dos técnicos e estudiosos do assunto, sem falar nos subsídios fornecidos pelos órgãos oficiais. Cogitou-se, sobremaneira, de situar o planejamento do órgão retilizador da política imigratória e colonizadora dentro das diretrizes do governo federal, no sentido de compressão das despesas e dos seguintes pontos básicos:

- a) unidade indispensável de orientação e de ação, pela centralização dos órgãos esparsos;
- b) capacidade executiva, acompanhada de plena autoridade e responsabilidade do ponto de vista técnico-administrativo, abrangendo os aspectos fundamentais da política imigratória e colonizadora;
- c) ampla autonomia técnica e administrativa, bem como recursos suficientes, sem o que não será possível efetuar imigração ou colonização com a eficiência e na escala que seria de desejar para acelerar o desenvolvimento econômico do país.

22. A solução ideal, proposta desde 1940, e posteriormente, em diversas ocasiões, seria a constituição de um Ministério especial, a exemplo de vários países. Contra essa sugestão, todavia, poderiam ser formuladas objeções relativas à sua oportunidade política, ou ao programa governamental ora em andamento e orientado principalmente no sentido de redução dos gastos e restauração do equilíbrio orçamentário da União.

23. Merecem, também, ser mencionados os subsídios de autoria de estudiosos da matéria, os Senhores Professor Henrique Dória de Vasconcelos, Dr. Artur Hehl Neiva, Dr. Dulce Pinheiro Machado, Major Geraldo de Menezes Côrtes e Cônsul Hélio de Burgos Cabal. Cada um dos projetos apresentados possui, entretanto, vantagens e inconvenientes.

24. Desta forma, ter-se-ia o Departamento Nacional de Imigração e Colonização (D.N.I.C.), dotado de uma organização simples, em que se procurou obter a indispensável unidade de orientação e de comando pela atribuição ao respectivo Diretor Geral das responsabilidades de direção objetiva do órgão. Em síntese, a obtenção de um regime de responsabilidade dentro do qual possa tão importante matéria ser tratada com dinamismo e espírito prático — tanto vale dizer, um órgão predominantemente

executivo, responsável e operoso, ao contrário da atual descoordenação, complexidade e morosidade.

25. A subordinação do D.N.I.C. ao Presidente da República decorre da necessidade de se dar autonomia técnica e administrativa, flexibilidade de ação e suficiente autoridade ao órgão em aprêço. Semelhante necessidade tem origem em inelutáveis exigências de ordem prática, como verdadeira imposição da própria experiência brasileira em matéria de imigração e colonização.

26. As vantagens gerais de soluções mais rápidas para problemas de tão ampla significação nacional, reúnem-se as que dizem respeito ao funcionamento mais eficiente e regular dos diversos setores de trabalho do Departamento. A experiência dos últimos anos deixou claramente definida a impossibilidade de obtenção de bons resultados com o sistema de órgãos desarticulados, dentro da estrutura geral dos Ministérios. Por outro lado, com a reorganização dos órgãos que cuidam dos assuntos, de imigração e colonização, estabelecer-seia uma certa concorrência entre os ministérios interessados, cada qual procurando absorver o novo organismo, cujos objetivos específicos estavam, porém, a reclamar a constituição de uma entidade à parte. Acresce, ainda, a circunstância de que os problemas em questão, pela peculiaridade e urgência de que se revestem, interna como externamente, carecem de um tratamento igualmente peculiar.

27. A Comissão Especial de Imigração, Colonização e Naturalização realizou várias reuniões, para estudar e discutir o projeto de lei que cria o D.N.I.C.

28. Em uma das primeiras reuniões, ouviu os Srs. Professores Castro Barreto e Xavier de Oliveira. O Professor Castro Barreto, autor de livros sobre os problemas de população, bem como de conferências e artigos, em considerações elogiosas a respeito do projeto elaborado pelo relator, disse, entre outras coisas, o seguinte: "O exame do projeto de lei criando o D.N.I.C. traz aos que vêm estudando os assuntos da população e do povoamento do país, com o pensamento no futuro, uma grande esperança de ver aberto o caminho para a orientação racional de um dos seus mais importantes problemas — o da imigração. Realmente, o preenchimento dos imensos vazios demográficos da América do Sul, tomou, ante o espantoso desenvolvimento das técnicas de comunicação, um caráter muito sério. Os oceanos deixaram de ser grandes baluartes da distância e são meros estreitos que as armadas vingam em poucas horas; certas nações agressivas, de grande pressão demográfica, já ensaiaram e continuam ensaiando a teoria dos espaços vitais. As migrações interoceânicas apresentam, doravante, uma extraordinária importância para o futuro das nações americanas, quase todas de baixo índice demográfico e de instituições políticas e sociais baseadas no liberalismo". Propôs o autor, algumas sugestões de valor que foram estudadas. O Professor Xavier de Oliveira, antigo parlamentar, estudioso dos assuntos imigratórios, formulou diversas apreciações em torno da questão demográfica. Tratou, também, da criação de núcleos coloniais, da assimilação, da imigração italiana e do financiamento.

29. A Comissão resolveu, outrossim, convidar os Senhores Conselheiros Jorge Latour, Presidente do Con-

selho de Imigração e Colonização (C.I.C.) e Major Geraldo de Meneses Côrtes, autor de estudos a respeito da questão imigratória, para uma troca de idéias sobre o projeto elaborado pelo relator geral. Nessa oportunidade, depois de longas considerações feitas pelos presentes, ficou combinado que o Conselheiro Jorge Latour apresentasse sugestões, em forma de emendas ao projeto, no prazo de 20 dias. Infelizmente, até o final dos trabalhos, não foram oferecidas tais sugestões, embora decorrido mais de um mês. Entretanto, o presidente do C.I.C. poderá, ainda, enviar suas observações à Comissão, para que esta possa apreciá-las.

30. Noutra sessão compareceram os Srs. Coronel Guilherme Gaelzer Neto, ex-comissário de imigração e o Professor Henrique Dória de Vasconcelos, diretor do Serviço de Imigração do Estado de São Paulo, os quais prestaram oportunos esclarecimentos.

31. A fim de examinar o projeto do relator geral, realizou a Comissão várias sessões ordinárias e extraordinárias, durante as quais se efetuaram intensos trabalhos, em meio a úteis e esclarecedores debates.

32. O Deputado Israel Pinheiro, presidente da Comissão, com excepcional experiência das atividades administrativas, dedicou sua capacidade e tirocínio ao exame do assunto. É de ressaltar-se a atuação do Deputado Alde Sampaio, ilustre professor de economia que acompanhou, com o máximo cuidado, todas as fases de discussão do projeto, apresentando inúmeras sugestões de grande alcance. O Deputado Aureliano Leite, profundo conhecedor das necessidades de mão de obra de que se ressentia o Brasil, autor de projeto de lei sobre naturalização, emprestou o brilho de sua inteligência aos trabalhos. Com espírito esclarecido e lúcida compreensão dos problemas econômicos do país, prestou o Deputado Pedrosa Júnior valiosa colaboração. O Deputado Plínio Cavalcanti que passou a fazer parte da Comissão, aplicou seus conhecimentos e sua experiência no exame do projeto, oferecendo úteis observações.

33. Merece registro especial a atenção dispensada pela imprensa ao projeto do relator geral. Não foram poucos os editoriais e artigos publicados em torno desse trabalho, nos mais importantes jornais do país. O acolhimento favorável da imprensa se traduziu, tanto no reconhecimento da importância, objetividade e espírito prático do projeto, como na crítica honesta e construtiva de determinados pontos. Pode dizer-se que a imprensa responsável acompanhou com invulgar interesse e simpatia os trabalhos da Comissão, muito contribuindo com reparos e sugestões que foram devidamente examinados.

34. Após os estudos e debates realizados pela Comissão Especial de Imigração, Colonização e Naturalização, ficou estabelecida a seguinte estrutura para o Departamento Nacional de Imigração e Colonização (D.N.I.C.), na forma do projeto de lei anexo:

1. Divisão de Estudos (D.E.).
2. Divisão de Seleção (D.S.).
3. Divisão de Imigração (D.I.).
4. Divisão de Colocação e Assimilação (D.C.A.).
5. Divisão de Colonização (D.C.).

6. Serviço Jurídico (S.J.).

7. Serviço de Administração (S.Ad.).

3. A subestrutura planejada para os órgãos integrantes do D.N.I.C. é a seguinte:

1. Divisão de Estudos (D.E.):

a) Seção de Estudos Imigratórios (S.E.I.);

b) Seção de Estudos de Distribuição e Colonização (S.E.D.C.);

c) Seção de Estatística (S.E.).

2. Divisão de Seleção (D.S.):

a) Serviços ou Comissões de Seleção no exterior.

3. Divisão de Imigração (D.I.):

a) Seção de Transporte e Recepção (S.T.R.);

b) Seção de Identificação e Arquivo (S.I.A.);

c) Hospedarias de Imigrantes (H.I.);

d) Inspetorias de Imigrantes e Postos de Vigilância.

4. Divisão de Colocação e Assimilação (D.C.A.):

a) Seção de Registro (S.R.);

b) Seção de Colocação (S.C.);

c) Seção de Assimilação e Nacionalização (S.N.A.).

5. Divisão de Colonização (D.C.):

a) Seção de Coordenação e Fiscalização (S.C.F.);

b) Seção de Núcleos Coloniais (S.N.C.).

6. Serviço de Administração (S.Ad.):

a) Seção do Pessoal (S.P.);

b) Seção do Material e Orçamento (S.M.O.);

c) Seção de Comunicações (S.Com.);

d) Seção de Documentação (S.D.);

e) Mecanografia (Mec.);

f) Cursos de formação e aperfeiçoamento dos servidores do D.N.I.C.

36. Relativamente às atividades a serem desenvolvidas pelo D.N.I.C., cabe formular algumas observações, sem, contudo, descer a minúcias dispensáveis. São atribuições gerais do D.N.I.C.: estudar os problemas relativos à imigração e colonização; superintender, orientar e dirigir todos os serviços referentes ao recrutamento, seleção, transporte, entrada, hospedagem, distribuição, colocação, assimilação de imigrantes, assim como coordenar os serviços de colonização e naturalização; opinar em todos convênios, acôrdos ou tratados de imigração entre o Brasil e outros países; aprovar os planos de colonização apresentados por entidades públicas federais, estaduais, territoriais ou empresas e particulares; e expedir instruções a respeito de atos de sua incumbência quando executados por outros órgãos da Administração Pública.

37. Principais incumbências da *Divisão de Estudos* (D.E.): estudar os problemas de seleção imigratória, antropologia étnica e social, eugenia e colonização; proceder a estudos, elaborar planos e indicar medidas concernentes ao recrutamento, seleção, transporte, entrada,

hospedagem, distribuição, colocação e assimilação de imigrantes; pesquisar e registrar os fenômenos das migrações nas diferentes zonas do País; preparar planos de colonização, com o fim de aproveitar o elemento brasileiro e realizar a assimilação do imigrante; estudar os textos dos convênios propostos entre o Brasil e outras nações; organizar estatísticas.

38. Compete à *Divisão de Seleção* (D.S.): recrutar e selecionar imigrantes; organizar e manter, no exterior, os serviços ou comissões de recrutamento e seleção que forem necessários; coligir dados para a elaboração dos projetos de acôrdos, convênios ou tratados internacionais.

39. Os Serviços de Seleção dessa Divisão funcionarão no exterior, devendo ser localizados em zonas adequadas dos países europeus que possam fornecer apreciáveis contingentes imigratórios. Do seu funcionamento rápido e eficiente dependem a quantidade e a qualidade dos imigrantes a serem encaminhados para os nossos campos e fábricas, ou seja, a própria política imigratória e colonizadora. Os Serviços de Seleção (S.S.) manterão estreitas relações com autoridades dos países em que funcionarem e com elas entrarão em entendimentos, de conformidade com o D.N.I.C. Cuidarão, primordialmente, de recrutar e selecionar bons imigrantes. Deverão fazer, sempre que possível, visitas a todas as localidades, com o fim de estudarem as diferentes populações, seus hábitos, qualidades rurais ou técnicas, costumes econômicos, políticos e sociais, sistemas de organização econômica e social, capacidade de trabalho, índices de progresso, topografia e clima da região, enfim todos os elementos que permitam autorizar um juízo seguro quanto à utilidade e facilidade de adaptação ao meio brasileiro dos imigrantes que fôsem escolhidos.

40. Dentre as atribuições de *Divisão de Imigração* (D.I.), destacam-se: providenciar o embarque e transporte dos imigrantes; fiscalizar a entrada de imigrantes no país; manter serviços de identificação de imigrantes; ter a seu cargo a manutenção de hospedarias; determinar os pontos de localização e a capacidade das hospedarias.

41. Principais incumbências da *Divisão de Colocação e Assimilação* (D.C.A.): manter atualizados registros de oferta e procura de mão de obra, de profissões e de pedidos de introdução de imigrantes; promover o encaminhamento dos imigrantes aos seus pontos de destino, distribuindo-os conforme fôr mais conveniente aos interesses nacionais; providenciar, em colaboração com entidades públicas e particulares, a conveniente colocação de imigrantes na agricultura e indústria; estabelecer medidas concernentes à fixação, assimilação de imigrantes e opinar nos pedidos de naturalização.

42. Os mais importantes objetivos da *Divisão de Colonização* (D.C.) são: coordenar os serviços de colonização; fiscalizar a execução de planos de colonização, no que se refere à nacionalidade dos colonos; promover a criação de núcleos coloniais; encaminhar o trabalhador nacional para os núcleos coloniais.

43. Ao *Serviço Jurídico* (S.J.) incumbe examinar todas as matérias jurídicas relativas às atividades do

D.N.I.C.; elaborar projetos de decretos, regulamentos e instruções referentes aos objetivos do Departamento.

44. Ao Serviço de Administração (S.Ad.) compete realizar as tarefas de administração geral necessárias à execução das atribuições do D.N.I.C., isto é, o fornecimento dos meios materiais necessários à execução econômica e rápida das finalidades do D.N.I.C.

45. No que se refere ao pessoal, a Comissão foi de parecer que seria melhor atribuir ao Diretor Geral do D.N.I.C. competência para, dentro de 90 dias, organizar o projeto de orçamento e de quadro de pessoal, que o Presidente da República encaminhará ao Congresso Nacional (art. 18). Daí o fato de se ter previsto, apenas, acriação do cargo de Diretor Geral. Isso não impede, todavia, que o Departamento possa desde já funcionar, porquanto deverá essa autoridade requisitar no Serviço Público Federal os servidores de que necessitar, possuidores das indispensáveis qualificações para o bom desempenho das delicadas tarefas de organização e funcionamento inicial da nova entidade. Ademais, fica transferido para o D.N.I.C. o pessoal do C.I.C., que deverá ser extinto, e do D.N.I. do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

46. Já estão, em linhas gerais, os delineamentos do órgão projetado para superintender, orientar e dirigir todos os serviços referentes ao recrutamento, seleção, entrada, hospedagem, distribuição, colocação, assimilação de imigrantes, assim como coordenar os de colonização e natu-

ralização. Trata-se de um projeto cujas características primordiais são: simplicidade, eficiência, adequação às nossas realidades e extrema objetividade.

47. Finalmente, merece especial destaque e justa referência, neste relatório, a equipe de técnicos que acompanhou, com excepcional espírito público, a elaboração do projeto e a sua discussão, composta do Sr. Isidoro Zanotti, Oficial Administrativo do Ministério da Justiça, onde exerce a função de secretário do Departamento do Interior e da Justiça, senhorita Ellen Christian Kjei, da Secretaria do Conselho de Imigração e Colonização, senhores J. M. dos Santos Araújo Cavalcanti, Técnico de Administração e Carlos Dodsworth Machado, Assistente de Administração, ambos com exercício na Divisão de Organização e Orçamento do D.A.S.P.

48. O trabalho desenvolvido por esses ilustres funcionários representou uma valiosa e inestimável contribuição, revelando cada um deles profundo conhecimento do problema imigratório brasileiro. Em matéria tão controversa, pela desarticulação em que se encontram os serviços de imigração no país, firmaram-se, esses diligentes e cultos auxiliares, como verdadeiros técnicos a quem o relator rende as suas homenagens e formula os seus sinceros agradecimentos.

Sala da Comissão Especial de Imigração, Colonização e Naturalização da Câmara dos Deputados, em 13 de maio de 1947. — *Dámaso Rocha*, Relator geral."

O deficit orçamentário

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol

Não existe, em teoria e direito orçamentários, problema mais debatido do que o do deficit. Isto ocorre porque vários são os fatores que se incorporam à discussão — idéias econômicas e financeiras, contábeis e administrativas — o que ainda mais concorre para dificultar sua formulação correta. O Prof. Lewinsohn, recapitula as noções básicas que se prendem ao problema do deficit, mostrando a impropriedade de certas idéias feitas, que ainda hoje viciam até mesmo o raciocínio de estudiosos e homens públicos. Analisa o deficit em função das variações da arrecadação e despesa mensais para chegar ao conceito do que chama deficit flutuante e como é remediado em nosso direito constitucional e orçamentário. Analisa-o ainda em função de idéias e teorias que tiveram larga popularidade entre os estudiosos na década que antecedeu a última guerra, e o faz com uma lucidez e perspicácia que coloca este seu ensaio entre as melhores contribuições com que, há tantos anos, vem abrilhantando as nossas páginas.

I. O CONCEITO DO DEFICIT

O termo "deficit" é, sem dúvida, um dos mais expressivos do vocabulário econômico-financeiro. Provém do latim "deficere" — faltar e significa, literalmente, *falta*, sentido que também lhe é dado em todas as línguas modernas.

Destarte, para verificar se falta alguma coisa cumpre ter, *a priori*, um conceito do equilíbrio. Em certos casos tal conceito resulta de experiências e teorias estabelecidas fora da economia política e das finanças públicas. Para medir o bem estar da população de um país existem normas de natureza fisiológica, que servem de base à com-

paração, e ao economista cabe somente verificar se a situação real corresponde ou não a essas normas. Por exemplo, os fisiologistas concordam em que o equivalente a 3.000 calorias por dia é o necessário para a alimentação de um trabalhador adulto e — a cifra exata depende da composição demográfica — o equivalente a 2.000-2.500 calorias o necessário "per capita", para toda a população. Se não se atingem estes valores caloríficos, então existe deficit alimentar, ou sub-alimentação. Da mesma forma se procede para verificar o abastecimento de um país em um gênero alimentício determinado, ainda que neste caso a norma seja ditada mais pelo uso do que pelas necessidades fisiológicas. Assim, há deficit de trigo quando, em consequência de dificuldades de importação ou de má colheita, o abastecimento é inferior ao consumo normal.

O conceito de deficit difere muito no setor econômico em que o termo é mais corrente: o do comércio exterior.

Em primeiro lugar, na balança do comércio exterior o deficit não indica, como nos casos citados, a diferença entre um algarismo verificado e um de base fixa, considerado necessário ou normal; resulta, ao contrário, de duas variáveis — a exportação e a importação. De conformidade com a terminologia universalmente usada, a balança do comércio exterior acusa deficit quando as exportações são inferiores às importações. Contudo, o deficit em si não revela se o que ocorre provém de exportações reduzidas ou de importações em grande escala.

Em segundo, o deficit verificado na balança do comércio exterior nem sempre é sinal de um verdadeiro desequilíbrio econômico. Ele pode ser mesmo desejável, necessário. Por certo o termo *deficit* implica, originalmente, um julgamento desfavorável, uma qualificação negativa. Se, por diminuição de atividades criminais, o número de polícias se torna excessivo, ninguém se referirá a um

deficit de crimes. Todavia, as palavras sofrem mudanças de sentido e, no domínio econômico, deficit não quer dizer, forçosamente, *carência*. A Inglaterra, por exemplo, há quase um século mantém uma balança de comércio exterior deficitária, e até há pouco tal deficit não prejudicava a sua economia, de vez que foi compensado pelas receitas oriundas de serviços prestados no estrangeiro — navegação, segurança, etc. — e de investimentos de capital em outros países. No Brasil, ao contrário, uma balança comercial apenas equilibrada, foi no passado, e seria, ainda hoje, insuficiente, porque é indispensável um excedente constante das exportações sobre as importações, a fim de que se pague o serviço da dívida pública externa e satisfaça outras obrigações financeiras para com o estrangeiro.

A divergência acima demonstrada origina-se do fato de ser a balança do comércio exterior apenas elemento de uma balança maior — a dos pagamentos internacionais. Em verdade, uma balança de pagamentos deficitária não tem a mesma significação em todos os países. Para se desenvolver economicamente, os países jovens precisam de um afluxo de capitais estrangeiros, que se reflete num excedente de importações totais — bens e serviços tomados em conjunto — sobre as exportações totais, e freqüentemente conduz a um endividamento crescente para com o estrangeiro.

II. EMPRÉSTIMOS E INVESTIMENTOS

O conceito de deficit complica-se ainda mais quando se passa do terreno propriamente econômico para o das finanças públicas. Aparentemente o termo é simplíssimo: o orçamento — e no fim do exercício o balanço das contas — mostra as receitas e as despesas. Se as primeiras excedem as últimas, há um superavit; na hipótese contrária, um deficit. Entretanto, para saber qual dos dois ocorre, neste esquema de comparação, importa primeiro conhecer a sua base, isto é, o conceito do equilíbrio; em outras palavras, importa saber o que se considera receita e despesa.

Poder-se-ia, talvez, tentar responder a isso recorrendo ao princípio da universalidade do orçamento: tôdas as importâncias que entram nos cofres públicos são receitas; tôdas as que saem são despesas. Um golpe de vista, porém, sobre o balanço financeiro da União mostra que o movimento de receitas e despesas de nenhum modo

se identifica com as receitas e despesas orçamentárias. Para apurar estas últimas, cumpre eliminar uma grande quantidade de outros itens: depósitos e fundos, operações de crédito, operações de financiamento, etc. Em 1945, a soma das rendas e a soma das despesas foram cerca de quatro vezes mais elevadas do que as receitas e despesas orçamentárias do mesmo exercício (1).

Do lado da receita, o ponto nevrálgico para a verificação do deficit é o produto das operações de crédito. Universalmente se reconhece que não se pode considerar este produto como receita ordinária, e que se ele figura no orçamento ordinário ou geral apenas para indicar a maneira pela qual será coberto o deficit, deve-se separá-lo nitidamente das outras receitas governamentais: rendas tributárias, administrativas, industriais, patrimoniais. Quanto aos orçamentos extraordinários ou especiais, o modo de contabilidade varia de um país para outro. No *Plano de Obras e Equipamentos do Brasil*, extinto em setembro de 1946, figurava regularmente a rubrica "produto de operações de crédito", orçada em 200 milhões de cruzeiros, ao lado das outras receitas — taxas, rendas de capitais, etc., e que poderiam ter sido incorporadas à renda ordinária do Orçamento Geral. É evidente que esta "receita" — o montante previsto em 200 milhões raramente foi atingido — representava, na realidade, um deficit.

A forma adotada no Brasil nada tem de excepcional. Na parte do Anuário Estatístico da Sociedade das Nações referente às Finanças Públicas de cerca de 60 países, lê-se, a este respeito: "A coluna de receitas indica o montante total, tal como figura nos documentos originais relativos ao orçamento geral; destarte, em inúmeros casos, ela abrange o produto de empréstimos e os saldos dos anos anteriores" (2).

Outro fator que afeta seriamente o conceito do deficit é o que diz respeito aos investimentos de capital e às alienações de propriedades do Estado. Sobre a matéria não existem nem uma doutrina nem uma prática uniformes. Sem dúvida, grande parte das despesas ordinárias têm o caráter

(1) Contadoria Geral da República, *Balanços Gerais da União relativos ao exercício de 1945* (Rio, 1946), pág. 71.

(2) *Anuário Estatístico da Sociedade das Nações 1940-41* (Genebra, 1941) gág. 225.

de investimento, principalmente as construções de imóveis, ainda que se destinem aos serviços governamentais, como, por exemplo, o edifício de um ministério. Quando se trata de despesas relativamente pequenas, inscrevem-se no orçamento ordinário, ao passo que as despesas maiores são freqüentemente incluídas nos orçamentos extraordinários ou especiais. A questão torna-se mais delicada quando se trata de uma despesa verdadeiramente extraordinária, como a aquisição de uma estrada de ferro ou, ainda, a alienação de empresas industriais pertencentes ao Estado — casos que não são raros na história das finanças. Às vezes alienações desta espécie são feitas expressamente no intuito de obter receitas para o governo e de cobrir o deficit orçamentário. Deve-se, ou não, considerar o produto ou as despesas de tais transações como receita ou despesa orçamentárias?

Questões semelhantes se apresentam no que tange ao resgate extraordinário de empréstimos. Anualmente inscreve-se no orçamento uma cota de amortização — no Brasil, no próprio orçamento geral; em muitos outros países, separadamente, num orçamento, ou em um fundo especial para a dívida pública. Todavia, reembolsos extraordinários — como os efetuados no Brasil, em virtude dos acordos de novembro de 1943 sobre a dívida externa — não podem ser facilmente adaptados ao esquema de amortização ordinária. É verdade que reembolsos maciços raramente podem ser feitos sem operações de crédito paralelas, isto é, sem novos empréstimos destinados ao pagamento dos antigos, ou sem empréstimos internos para financiar o resgate de empréstimos externos. Em tais circunstâncias ocorre uma conversão, que não atinge o orçamento senão à medida que se modificam as despesas para o serviço de dívida pública. Não obstante, a fim de dar clareza às finanças públicas, será preferível contabilizar também as transações dessa espécie, sob forma de balanço, equiparar a amortização a uma despesa, e o produto do novo empréstimo a uma receita extraordinária. Inútil frisar que tais contas devem ser nitidamente separadas do orçamento de custeio das atividades governamentais.

Para solucionar o problema, alguns países fazem, no orçamento, estrita discriminação entre “receitas ou despesas efetivas” e “receitas ou despesas de

capital”. Dois são os esquemas geralmente usados, principalmente para as despesas:

- I. a) despesas efetivas:
 - 1) ordinárias
 - 2) extraordinárias;
- b) despesas de capital.
- II. a) despesas ordinárias;
- b) despesas extraordinárias:
 - 1) efetiva
 - 2) de capital.

Semelhante articulação do orçamento evidencia, ao mesmo tempo, sob o aspecto econômico, o caráter do deficit, isto é: se as despesas financiadas por empréstimos acrescem ou não o patrimônio nacional. Na última hipótese, o deficit aumenta a espécie de dívida pública que a economista inglesa Ursula Hicks (3) denominou “dead-weight deb” (dívida de peso morto). Na primeira, o Estado nada perdeu; endividou-se, apenas, porque assumiu a obrigação de pagar a seus credores juros e — a menos que se trate de dívida perpétua — uma cota de amortização. Se o investimento fornece ao governo recursos para o serviço da dívida — o que infelizmente é raro acontecer — eis o tipo de dívida auto-amortizável; se não, a dívida será contrabalançada, nas contas do patrimônio, pelo valor criado ou adquirido por meio do empréstimo — edifícios, terrenos, ouro, etc.; do ponto de vista orçamentário, entretanto, ele criará um encargo suplementar e não se distinguirá de um “dead-weight debt”, salvo no caso de alienação.

III. DEFICIT FLUTUANTE

A origem do deficit não é o critério único para decidir sobre quais as contra-medidas apropriadas para eliminá-lo. Outro critério, ainda mais importante, é o da duração do deficit. Principalmente sob este aspecto era o problema analisado na literatura financeira mais antiga. Adolph Wagner (4) e seus discípulos foram os que mais in-

(3) U. K. Hicks, *The Finance of British Government* 1920-1936 (Oxford, 1938).

(4) A. Wagner, *Traité de la Science des Finances* (Paris, 1909), Vol. I, pgs. 129, 163 e seg.

sistiram sobre este ponto, e criaram toda uma nomenclatura para caracterizar a duração do deficit. Daí, então, o falar-se em deficit de caixa, agudo e crônico, provisório, real, definitivo.

Formalmente, a duração do deficit é determinada pela extensão do exercício, e, porque em quase todos os países seja o orçamento anual, o deficit se refere também a um período anual. Todavia, a anualidade orçamentária não é mais que um esquema, ao passo que o deficit é um fato, bastante real e penoso. Para a boa gestão das finanças, não basta que duas vezes por ano se cogite do equilíbrio das receitas e das despesas: uma vez quando da elaboração do orçamento e outra quando da apuração do exercício. O equilíbrio orçamentário exige um controle permanente, e os órgãos de controle devem conhecer as flutuações regulares das receitas e despesas, levando-as na devida consideração.

Uma perfeita coordenação das receitas e despesas é virtualmente impossível. Diariamente as entradas e saídas de caixa acusam divergências, e mesmo mensalmente os dois lados da balança raramente se equilibram. Todavia, manifesta-se nestas variações uma notável periodicidade, porque parte das receitas, sobretudo dos impostos diretos, se arrecada dentro de um período determinado, e parte das despesas — vencimentos e salários, pagamento de juros da dívida pública — é igualmente realizável em prazo fixo ou em período limitado.

O ritmo da arrecadação federal é condicionado, principalmente, pelo imposto sobre a renda das pessoas físicas e jurídicas, cobrado a partir do mês de agosto. Daí resultar uma receita consideravelmente mais acentuada no segundo semestre do que no primeiro. De 1930 a 1941 — em doze anos, portanto — a arrecadação de janeiro a julho representou, em média, 49,20% do total do exercício respectivo, enquanto que o período de agosto a dezembro, inclusive o período adicional, forneceu 50,80% da receita geral (5). A partir dessa época mais se acentuou a desigualdade das receitas mensais. Relativamente aos últimos cinco anos, os resultados foram os seguintes:

RECEITA GERAL NOS PRIMEIROS SETE E OITO MESES — EM % DA RECEITA ANUAL

Exercício	janeiro-julho	jan.-agosto
1942	46,57%	54,84%
1943	42,41%	51,16%
1944	38,97%	47,72%
1945	41,70%	49,32%
1946	43,10%	52,63%
Média		
1942-46	42,35%	51,13%

O quadro acima demonstra que as receitas da União arrecadadas nos últimos quatro meses e no período adicional do quinquênio — que aliás não fornecem senão cerca de 4% da receita anual — foram quase tão elevados quanto nos primeiros oito meses do exercício. Quanto à despesa, os pagamentos se avolumam também no segundo semestre, não sendo a diferença, porém, tão grande quanto a que ocorre do lado da receita.

O efeito real é que, mesmo no caso de um orçamento perfeitamente equilibrado, existe sempre deficit em certos períodos do ano, assim como superavit em outros. A esperança, ou mesmo a certeza, de que o deficit desta espécie — que denominaremos "deficit flutuante" — seja coberto, posteriormente, pelo excedente das receitas, não dispensa o Governo da obrigação de procurar meios para custear as despesas necessárias. E porque o deficit flutuante seja um fenômeno periódico, até certo ponto inevitável, cumpre adotar, de antemão, dispositivos tendentes a cobri-lo. Com este objetivo a lei orçamentária da União autoriza, anualmente, o Ministro da Fazenda a realizar operações de crédito "por antecipação da receita", até um montante determinado, que corresponde, grosso modo, a 10-15% da despesa total. No orçamento para o exercício de 1947, o limite das operações de crédito foi fixado em um bilhão e duzentos milhões de cruzeiros; na proposta para o exercício de 1948, recentemente enviada ao Legislativo, em um bilhão e trezentos milhões. A proporção que o sincronismo da receita e da despesa se for aperfeiçoando, diminuirá a amplitude desses créditos.

IV. DEFICIT RETILÍNEO E DEFICIT CÍCLICO

Cumpra-se que se distinga do deficit flutuante aquele que se verifica no fim do exercício, e para

(5) Ministério da Fazenda, Comissão de Orçamento, *Proposta Orçamentária para 1943 — Relatório* (Rio, 1943), pág. 139.

o qual talvez a melhor designação seja “deficit efetivo”. Efetivo, aí, não quer dizer irremediável. Em tempos normais, é bastante freqüente ser um pequeno deficit compensado no exercício seguinte por um superavit. Contudo, o fato de o período orçamentário encerrar-se com um excedente de despesa apresenta, além da importância financeira, uma significação psicológica. O deficit do exercício é mencionado em inúmeras estatísticas, nacionais e internacionais, e considerado como prova de que as finanças do país em causa não são boas — pelo menos de conformidade com a doutrina clássica, pela qual o equilíbrio orçamentário é o supremo critério das finanças públicas.

É bem verdade que, a esse respeito, as idéias sofreram profundas modificações na última década de pre-guerra. Grande número de financistas teóricos e práticos, nos Estados Unidos, Inglaterra e outros países, defenderam e aplicaram a teoria de que o orçamento não é apenas um instrumento para as atividades inerentes ao Governo: êle deve ser, também, um impulsionador e regulador da economia nacional, e um orçamento desequilibrado em uma economia florescente é melhor que um orçamento equilibrado em uma economia paralizada. Nesta premissa fundamentou-se a tese de que, em determinadas circunstâncias, o Estado deve dispendir mais do que auferir, causando propositadamente um deficit, ainda mesmo que, tecnicamente, seja possível equilibrar o orçamento.

Entre os partidários desta teoria do “deficit-spending” percebem-se duas tendências: uns preconizam o deficit retilíneo, ao passo que outros se contentam com o deficit cíclico. Os primeiros, seduzidos pela baixa taxa de juros existente nos Estados Unidos, esforçam-se por demonstrar que o governo poderia, durante séculos, custear grande parte de suas despesas por meio de empréstimo, sem que os ônus fiscais relativos ao serviço da dívida pública se tornassem insuportáveis. Calcula-se, por exemplo, que um país que tenha uma renda nacional de 130 bilhões de dólares e uma dívida de 300 bilhões poderia emprestar, todos os anos, 6 % da renda nacional, a 2 % de juros, sem que o serviço da dívida pública absorvesse, ao fim de 110 anos, mais de 15 % da renda nacional. E esta previsão seria ainda pessimista se baseada na hipótese de não terem as grandes despesas governamentais financiadas pelo empréstimo qualquer repercussão sobre a renda nacional, que se

manteria estacionária durante mais de um século. Esse é um efeito bem pouco provável.

O “deficit-spending” é uma forma de inflação — talvez uma inflação relativamente moderada e bem controlada — mas, de qualquer forma, uma ação inflacionista. Ainda mesmo que ela não conduza, como esperam seus propugnadores, a um aumento da renda real, é quase certo que, aplicada em larga escala durante um período longo, fará subir os preços e, conseqüentemente, a renda nominal. Se a renda nacional, no exemplo citado, aumentou de apenas dez bilhões de dólares anualmente, 280 anos poderão escoar-se antes que o serviço da dívida exija 15 % da renda nacional (6).

Conquanto a partir do princípio deste século haja a dívida pública de vários países aumentado, involuntariamente, em ritmo ainda mais acelerado que no caso imaginário citado, nenhum país se arriscaria a tal experiência, a qual conduziria a uma permanente depreciação da moeda. Ademais, importa lembrar que, nos países em que as taxas de juros são três ou quatro vezes mais elevadas que nos Estados Unidos, chegar-se-ia muito mais depressa ao ponto em que os juros da dívida pública absorveriam uma percentagem exagerada da renda nacional, ou, o que é mais provável, a experiência terminaria por uma hiper-inflação, que reduziria a dívida virtualmente a zero. O deficit retilíneo é, pois, uma brincadeira com fogo, e não se conhece nenhum caso em que, mais cedo ou mais tarde, não haja provocado uma inflação vertical.

O deficit cíclico parece mais razoável. Ainda que seus motivos determinantes não sejam os mesmos, o mecanismo assemelha-se ao do deficit flutuante. O desequilíbrio que se exprime pelo deficit flutuante resulta da impossibilidade de completa coordenação das receitas e despesas governamentais durante períodos muito curtos. No decurso de um ano, elas se compensam. Dêsse modo, sob o aspecto puramente fiscal, o orçamento anual é suficiente; mas sob o aspecto econômico, o exercício anual ainda é muito curto.

A evolução econômica apresenta forma cíclica, isto é, períodos de prosperidade e de depressão se

(6) E. D. Domar, *The “Burden of the Debt” and the National Income*. *The American Economic Review*, Dezembro 1944, págs. 798-827.

sucedem com tal regularidade, que se pode representá-los como um movimento cíclico. O fenômeno é incontestável, mas as opiniões divergem no que se refere à duração dos ciclos. Análise mais aprofundada da conjuntura demonstrou que existe não somente um ciclo de 7 a 11 anos, como se acreditava no passado, mas diversos movimentos cíclicos que se cortam, sendo difícil dizer qual o mais importante para a vida econômica. Na sua grande obra sobre o assunto, Schumpeter (7) discriminou três ciclos principais. Um livro mais recente (8), de dois especialistas norte-americanos, refere-se a quatro, cuja duração média é de 54 anos, 18 anos, 9 anos e 41 meses, respectivamente.

É claro que a política financeira não se pode adaptar às "longas ondas" de 54 anos. Mesmo os ciclos de 18 anos, que se manifestaram principalmente na indústria de construção (9), ainda são demasiadamente longos para os planos financeiros do governo. Praticamente, o Estado pode fazer previsões e provisões somente para os "minor business cycles" de 41 meses e os "major business cycles", que se renovam mais ou menos de 9 em 9

(7) Joseph A. Schumpeter, *Business Cycles* (New York, 1939), 2 vols.

(8) Edward R. Dewey and Edwin F. Dallin, *Cycles, the Science of Prediction* (New York, 1947).

(9) C. D. Long Jr., *Building Cycles and the Theory of Investment* (Princeton, 1940). — Alvin H. Hansen, *Fiscal Policy and Business Cycles* (New York, 1941), pgs. 19-27.

anos e são geralmente os mais marcantes. A fim de atenuar seus efeitos perturbadores, pode o governo preparar medidas econômicas e financeiras que lhe permitam agir quando necessário.

Antes da guerra examinava-se o problema principalmente do ponto de vista do "deficit-spending", ou seja, das grandes despesas governamentais, efetuadas no intuito de estimular, durante a depressão, o consumo e a produção. Depois da guerra e sob a pressão do mal inflacionista, começou-se a cuidar também do outro hemisício da conjuntura: o da prosperidade e dos exageros especulativos, que levam à crise. Também neste período incumbe ao Estado importante tarefa. Certas restrições na utilização de capitais, razoavelmente aplicadas no momento apropriado, são talvez mais eficazes que os esforços feitos no sentido de obter superavit orçamentário para amortizar uma parte da dívida pública — como se fez antes de 1929 nos Estados Unidos, pois, pela amortização da dívida, o dinheiro não desaparece da circulação: simplesmente passa das mãos dos contribuintes para as mãos dos credores, que são, aliás, muitas vezes as mesmas pessoas.

Os fundos acumulados durante a prosperidade, ou durante a inflação, sob o controle do governo podem ser "descongelados" e utilizados no fomento da economia, quando se delineiam os sintomas de crise iminente. Destarte, o Estado ficará dispensado, pelo menos parcialmente, de aumentar seus próprios gastos, realizando despesas sem receitas e acumulando novas dívidas.

Do acidente do trabalho no Serviço Público

JOÃO DE ALBUQUERQUE

Damos a seguir o ante-projeto e a parte final do estudo elaborado pelo Dr. João de Albuquerque sobre a racionalização do sistema de seguro e assistência social, estudo esse que vimos publicando nesta Revista sob o título "Seguro e Assistência Social no Serviço Público Civil". (N.R.).

CAPÍTULO I

Art. 1.º Considera-se acidente do trabalho no Serviço Público Federal, (1) para os fins do presente decreto-lei, toda lesão orgânica, perturbação funcional, doença ou intoxicação crônica produzida direta ou indiretamente pelo exercício do trabalho ou função pública, ou em consequência dêla, que determine a perda total ou parcial, permanente ou transitória da capacidade laborativa que cause a morte ou que, de qualquer forma reduza a capacidade de ganho de seu portador.

Parágrafo único. Para o Servidor ou seus herdeiros *terem direito* aos benefícios enumerados neste artigo é suficiente, que, entre o acidente e a morte, incapacidade ou redução de ganho, haja uma relação efetiva de causa e efeito.

Art. 2.º Como doenças ou intoxicações crônicas, para os efeitos dêste decreto-lei, entendem-se, além das chamadas profissionais, inerentes ou peculiares a determinados ramos de atividades, as resultantes das condições especiais ou excepcionais em que o trabalho fôr realizado, não sendo assim consideradas as endemias quando por elas forem atingidos servidores habitantes da região.

Parágrafo único. A relação das doenças e intoxicações crônicas chamadas profissionais será organizada pelo D. A.S.P. ouvidas as S.S. (2) dos órgãos interessados e a Carteira de Seguro do I.P.A.S.E. e posteriormente submetida à consideração do Congresso Nacional e revista logo no início da renovação do mesmo Congresso.

Art. 3.º Todo acidente do trabalho dá direito ao Servidor, além da assistência médica, dentária, farmacêutica e hospitalar, a uma indenização, que em caso de morte será paga em moeda corrente, sob a forma de pensão mensal e vantagens a seus herdeiros ou beneficiários, acrescidas da importância correspondente a um mês de vencimento ou salário, destinadas às despesas com o funeral, na forma das determinações adiante estabelecidas.

§ 1.º O estado físico ou de saúde anterior do servidor não diminui a responsabilidade do I.P.A.S.E. a qual não está limitada às consequências diretas e imediatas do acidente, considerado isoladamente, estendendo-se também às suas agravações e complicações, determinadas seja pelo tratamento médico, seja pelas condições personalíssimas ou estado mórbido anterior de seu portador.

§ 2.º Não se consideram agravações ou complicações de um acidente de trabalho, que haja determinado lesões

ou perturbações, então já consolidadas, quaisquer outras lesões, perturbações corporais, doenças ou intoxicações crônicas que, às primitivas se associem ou se superponham, em virtude de novo acidente, seja qual fôr a origem.

Art. 4.º Incluem-se entre os acidentes do trabalho no Serviço Público, de conformidade com o disposto nos artigos anteriores, os ocorridos em virtude do desempenho de atribuições que forem conferidas aos Servidores e em razão do cargo ou função, tais como:

a) atos de sabotagem ou terrorismo levados a efeito por terceiros, inclusive companheiros de trabalho;

b) ofensas físicas intencionais, causadas por companheiros de trabalho do servidor ou não, em virtude de disputas relacionadas com o trabalho;

c) ato de imprudência, negligência ou brincadeira não provocados por terceiros, inclusive companheiros de serviço de trabalho;

d) atos de terceiros privados do uso da razão;

e) desabamentos, inundações, raios, explosões ou incêndios;

f) execução de ordem ou realizações de serviços sob a autoridade de seus superiores hierárquicos ou as baixadas indevidamente por qualquer autoridade, embora fora do tempo e local da atividade normal;

g) em viagem a serviço da repartição, seja qual fôr o meio de locomoção utilizado, inclusive veículo de sua propriedade;

h) os acidentes ocorridos no trajeto do servidor para o local do trabalho, ou na volta dêla, em trânsito no exercício de suas atribuições, nas transferências e remoções de uma sede de serviço para outra;

i) a agressão sofrida e não provocada pelo servidor, quando no exercício de suas atribuições ou em consequência delas;

j) a causa fortuita, a culpa ou dolo de terceiros, a culpa do servidor, desde que esta não envolva dolo.

Parágrafo único. No período de tempo destinado às refeições, ao descanso ou na satisfação de outras necessidades fisiológicas, no local ou durante o expediente do trabalho é o servidor considerado, para os efeitos dêste decreto-lei, como se em atividade estivesse.

Art. 5.º Serão causas dirimentes da responsabilidade do I.P.A.S.E. os riscos profissionais ocorridos em consequência:

a) dos crimes dolosos praticados pela vítima;

b) da presença irregular da vítima no local do sinistro;

c) da falta grave, insubordinação, indisciplina ou desobediência à lei;

d) do comportamento a moral e da incontinência da vítima, em flagrante desacordo com as determinações do Estatuto dos Funcionários e de outros diplomas legais aplicáveis aos servidores públicos;

e) do exercício da atividade alheia ao serviço público.

CAPÍTULO II

DO PESSOAL A QUE SE APLICA ESTA LEI

Art. 6.º O presente decreto-lei se aplica a:

- a) aos servidores da União, desde o tafeiro ao funcionário;
- b) aos servidores dos estabelecimentos de natureza industrial ou rural dos Ministérios quando houver;
- c) Servidores das autarquias:
de indústria da União,
de intervenção econômica
de economia popular.

§ 1.º As reparações por acidente do trabalho relativas ao pessoal para obras da União serão reguladas pelo Decreto-lei n.º 7.036, de 10-11-44, salvo revogação expressa.

§ 2.º Os preceitos deste decreto-lei aplicam-se a todos os servidores, admitidos em caráter efetivo ou transitório.

Art. 7.º Os servidores do I.P.A.S.E. e os mencionados na letra c do art. 6.º equiparam-se em tudo, para os fins deste decreto-lei, aos Servidores Públicos da União.

Art. 8.º Os Serviços de Assistência e Previdência dos Ministérios, do I.P.A.S.E. e das Autarquias mencionadas na letra c do art. 6.º (S.S.) assumirão diretamente os encargos decorrentes das reparações em consequência de acidente do trabalho.

Parágrafo único. Quando a autarquia não possuir Serviço de Assistência e Previdência estes encargos serão assumidos pela S.S. que o I.P.A.S.E. determinar.

Art. 9.º A Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal (D.F.) do D.A.S.P., assim como o S.P. das autarquias referidas na letra c do art. 6.º e do I.P.A.S.E., enviarão à Carteira de Seguro do I.P.A.S.E. a ficha do Servidor Público, da qual constará o número de ordem, o nome, a filiação, a idade, a nacionalidade, a data e o lugar do nascimento, a residência, data de admissão, o cargo ou função que exerce, o padrão ou referência, como também os nomes, idade, sexo, capacidade laborativa dos beneficiários e grau de parentesco com o servidor público, e, finalmente, a indicação dos acidentes, das doenças ou intoxicações crônicas profissionais que, por acaso, tenha o mesmo sofrido.

§ 1.º Esse registro será mantido pelo I.P.A.S.E. rigorosamente em dia.

§ 2.º O I.P.A.S.E. poderá solicitar ao S.B.M. e às S.S. das autarquias acima referidas informações minuciosas e em caráter sigiloso, sobre as condições de saúde e capacidade física do Servidor Público.

§ 3.º Com relação às pessoas indicadas como beneficiárias, as declarações do Servidor Público feitas na forma deste artigo fazem prova plena, podendo, entretanto, ser anuladas por outros meios probatórios idôneos, quando o impugnante for pessoa a que a lei assegure tal direito.

CAPÍTULO III

DOS BENEFICIÁRIOS

Art. 10. São considerados beneficiários de servidor público acidentado, tendo preferência, com exclusão de outros parentes e na ordem em que vão enumerados:

§ 1.º o cônjuge sobrevivente, do sexo feminino ou do sexo masculino, se se tratar de inválidos ou maior de 68 anos, totalmente mantido pela esposa, cabendo, assim, a metade da indenização ao cônjuge sobrevivente e a outra metade repartidamente aos filhos legítimos, naturais reconhecidos ou adotivos menores de 21 anos ou inválidos e as filhas solteiras de quaisquer condição ou idade que

viviam na companhia do Servidor Público acidentado ou eram por ele sustentados.

§ 2.º Se o servidor público acidentado falecer, deixando a viúva em estado de gestação a parte desta será acrescida da cota do nascituro e mais o salário-família do nascituro.

§ 3.º Se o Servidor Público acidentado era viúvo, se a viúva do servidor público não vivia honestamente, se foi considerada cônjuge culpado em ação de desquite, passada em julgado, se tornar a casar ou vier a falecer, toda a indenização será dividida em partes iguais entre os filhos.

Art. 11. Poderão ainda ser considerados beneficiários do servidor público acidentado, as pessoas da família do Servidor Público que viva sob a dependência econômica da vítima, desde que, se for do sexo masculino, seja menor de 21 anos ou inválidos e qualquer que seja o sexo, tenha sido indicada expressamente nos assentamentos do Servidor Público ou por qualquer outro ato solene de vontade:

a) As filhas viúvas desamparadas que vivam honestamente, a mãe viúva ou solteira, sem arrimo e o pai inválido ou maior de 68 anos, se não tiver outro amparo, dividida a indenização em partes iguais pelos ascendentes e descendentes;

b) Os netos menores de 21 anos ou inválidos, e neta, solteira, de vida honesta, que representem pai ou mãe viúva, falecidos, e filhos legítimos ou legitimados do Servidor Público. Nesse caso a indenização será dividida entre os filhos per capita e os netos per stirpe, ficando entendido; que se houver ascendentes estes não serão prejudicados;

c) As irmãs solteiras e viúvas de vida honesta, sem arrimo, que eram sustentadas pelo Servidor Público;

d) Os irmãos menores de 21 anos ou inválidos e sem qualquer amparo, concorrem com as irmãs, igualmente sem qualquer amparo, em partes iguais.

Parágrafo único. Os beneficiários a que se referem os artigos 10 e 11 só poderão ser considerados inválidos ou declarados interditos por exame médico efetivado por profissionais do S.B.M. e das S.S. a que pertença o Servidor Público, nos Estados, Territórios ou Municípios, por profissionais indicados pelo I.P.A.S.E.

Art. 12. No I.P.A.S.E. que, pelo Decreto-lei número 288, de 23 de fevereiro de 1938, tem como objetivo realizar funções de órgãos de assistência aos Servidores do Estado e praticar operações de previdência e assistência a favor de seus contribuintes, fica criado, em virtude deste decreto-lei, uma Carteira de Seguro de Acidentes do Trabalho com as obrigações especificadas neste decreto-lei.

Art. 13. Ao pessoal a que se aplica este decreto-lei que ainda não contribui mensalmente para o I.P.A.S.E. nem para nenhum Serviço de Assistência e Previdência será igualmente descontado mensalmente 5% sobre o salário base, na respectiva folha de pagamento, em benefício do I.P.A.S.E.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, considera-se salário base:

- a) para o mensalista — o salário mensal;
- b) para o diarista ou tafeiro o salário anual correspondente a uma quantia equivalente a 300 vezes a mesma diária.

Art. 14. As autarquias a que se refere a letra c do art. 6.º e em que já existem Serviços de Assistência e Previdência, depositarão, a ordem do I.P.A.S.E., como garantia, no Banco do Brasil, em moeda corrente, uma quantia estipulada em função do número de empregados Decreto 24.637, de 10-7-34).

Art. 15. O Tesouro Nacional, o I.P.A.S.E. e as Autarquias referidas na letra c do art. 6.º ficam obriga-

dos a fazer um depósito, no Banco do Brasil, em moeda corrente, em proporção com o número dos futuros e possíveis segurados.

Art. 16. O I.P.A.S.E. fica autorizado a realizar operações de resseguro com o Instituto de Resseguro do Brasil.

CAPÍTULO IV

DAS INCAPACIDADES E DAS INDENIZAÇÕES

Art. 17. A indenização será calculada de acordo com a gravidade das consequências do acidente, assim classificadas:

- a) Incapacidade permanente e total;
- b) Incapacidade permanente e parcial;
- c) Incapacidade temporária e total;
- d) Incapacidade temporária e parcial;
- e) Morte.

Art. 18. Entende-se por incapacidade permanente e total a invalidez absoluta e incurável para o serviço público em geral.

Parágrafo único. São causas de incapacidade permanente e total as lesões orgânicas ou perturbações funcionais graves e permanentes de qualquer órgão vital, aparelhos ou sistemas, ou quaisquer estados patológicos reputados incuráveis pelo S.B.M. ou órgãos competentes e que determinem incapacidade para o serviço público em geral.

Entre outras, as seguintes:

- a) tuberculose ativa;
- b) alienação mental;
- c) neoplasia maligna;
- d) lepra;
- e) afecções ósseas, articulares ou musculares, bem como os distúrbios neurológicos que comprometam de modo grave e acentuado a manipulação e a locomoção ou a coordenação dos movimentos;
- f) micoses graves;
- g) cardiopatias não compensadas;
- h) supurações pulmonares;
- i) leucemias clínicas e hematologicamente adiantadas;
- j) neuropatias e miopatias graves adiantadas ou de evolução progressiva e rápida;
- k) cegueira total.

Art. 19. Entende-se por incapacidade permanente e parcial a redução, por toda a vida da capacidade funcional, de trabalho ou de ganho do Servidor Público.

Parágrafo único. Assim será considerado o dano estético que reduza a capacidade de ganho do acidentado.

Art. 20. Entende-se por incapacidade temporária e total a que impossibilita o Servidor Público do desempenho das atividades do seu cargo ou função, durante 24 meses.

Art. 21. Entende-se por incapacidade temporária e parcial a redução da capacidade funcional ou de trabalho do Servidor Público durante 12 meses.

§ 1.º Será considerada permanente, parcial ou total, a incapacidade temporária, parcial ou total, para o trabalho que durar respectivamente mais de 12 meses ou mais de 24 meses.

§ 2.º Na ocorrência dos preceitos do parágrafo anterior e a requerimento da parte interessada será revisto o processo, a fim de lhe ser assegurada a indenização a que tiver direito.

Art. 22. O Servidor, vítima de acidente no Serviço Público ou em consequência deste, terá as seguintes vantagens:

a) no caso de incapacidade permanente e total:

1.º) aposentadoria com vencimentos ou salários que representem 85% daqueles que percebia em relação ao cargo ou função que exercia na ocasião do acidente;

2.º) indenização correspondente a 2/3 dos vencimentos ou salários anuais ou a 300 dias para os vencimentos ou salários iguais ou inferiores a 1.800 cruzeiros, ou a 2/4 dos vencimentos ou salários anuais ou a 300 dias para os vencimentos ou salários superiores a 1.800 cruzeiros;

b) no caso de incapacidade permanente e parcial:

1.º) aposentadoria com vencimentos ou salários que representem 80% daqueles que percebia em relação ao cargo ou função que exercia na ocasião do acidente, qualquer que seja o tempo de serviço; e

2.º) a indenização proporcional ao grau dessa incapacidade e em relação à gravidade da lesão ou doença ou intoxicação, à idade, a profissão e subsidiariamente ao grau de cultura, desenvolvimento intelectual do acidentado, ao grau de readaptabilidade à sua própria ou outra profissão em que possa vencer um salário idêntico ao que percebia antes do acidente e a todas as demais circunstâncias capazes de fazerem variar a sua capacidade de ganho;

c) no caso de incapacidade temporária parcial ou total:

1.º) vencimentos integrais do cargo ou função que exerce, durante todo o tempo em que a invalidez o inibe de desempenhar suas atribuições;

2.º) a indenização proporcional ao grau dessa incapacidade e em relação à gravidade da lesão ou doença ou intoxicação, à idade, a profissão e subsidiariamente ao grau de cultura, desenvolvimento intelectual do acidentado, ao grau de readaptabilidade à sua própria ou outra profissão em que possa vencer um salário idêntico ao que percebia antes do acidente e a todas as demais circunstâncias capazes de fazerem variar a sua capacidade de ganho.

Parágrafo único. O vencimento ou salário só será pago ao acidentado quando a incapacidade perdurar mais de 36 horas.

Art. 23. A indenização a que se referem os números 2 das letras a, b e c do art. 22 não poderá, em caso algum, ser superior a 16 mil cruzeiros.

Art. 24. Quando houver modificação do estado físico ou das condições de saúde do acidentado, com diminuição da eficiência para o desempenho da função, será o mesmo, quando possível readaptado na sua própria ou outra profissão em que possa auferir vencimentos ou salários idênticos ao que percebia antes do acidente.

§ 1.º A readaptação não implica para o acidentado na perda da indenização prevista nesta lei.

§ 2.º Se a aposentadoria foi cancelada por ter cessado a invalidez do acidentado, ou, no caso de readaptação, ele reverterá ao Serviço com todas as vantagens peculiares à sua vida funcional, como se em efetivo exercício estivesse.

Art. 25. Se a lesão sofrida pelo Servidor resultar a morte imediata ou posterior, a indenização será paga às pessoas de sua família mencionadas nos arts. 10 e 11, na declaração dos herdeiros em forma de pensão mensal e na seguinte base:

1.º) Ao cônjuge sobrevivente, se espôso e for inválido e com três ou mais filhos nas condições determinadas no art. 10:

a) pensão mensal referente a 85% dos vencimentos ou salários do acidentado;

- b) salário-família;
- c) assistência médico social, quando possível;

2.º) Ao cônjuge sobrevivente, se espôso e fôr inválido e com menos de três filhos nas condições determinadas no art. 10:

- a) pensão mensal referente a 75% dos vencimentos ou salários do acidentado;
- b) salário-família;
- c) assistência médico social, quando possível;

3.º) Ao cônjuge sobrevivente, se espôso e fôr inválido e sem filhos:

- a) pensão mensal referente a 65 a 75% dos vencimentos ou salários do acidentado, de acôrdo com a idade;
- b) aproveitamento da espôsa, no S.P., se não fôr inválida, de acôrdo com suas habilitações e capacidade física;

4.º) Na falta do cônjuge sobrevivente, com três ou mais filhos nas condições determinadas no artigo 10:

- a) pensão mensal correspondente a 90% dos vencimentos ou salários do acidentado, que deverá ser recolhido ao Banco do Brasil ou suas agências ou à Coletoria Federal competente, à disposição do Juiz de Órfãos;
- b) assistência médico social e obrigatoriamente educação primária, secundária, profissional ou superior de acôrdo com as tendências vocacionais dos órfãos;
- c) orientar os órfãos na obtenção de uma colocação social e profissional;

5.º) Na falta do cônjuge sobrevivente, com menos de 3 filhos nas condições determinadas no art. 10:

- a) pensão mensal correspondente a 80% dos vencimentos ou salários do acidentado, que deverá ser recolhido ao Banco do Brasil ou suas agências ou à Coletoria Federal competente, à distribuição do Juiz de Órfãos;
- b) assistência médico social e obrigatoriamente educação primária, secundária, profissional ou superior, de acôrdo com as tendências vocacionais dos órfãos;
- c) orientar os órfãos na obtenção de uma colocação social e profissional;

6.º) Nos demais casos e na ausência do cônjuge sobrevivente e dos filhos nas condições determinadas no art. 11:

- a) pensão mensal referente a 50% dos vencimentos ou salários do acidentado;
- b) assistência médico social, quando possível.

Art. 26. Desaparece a obrigação do pagamento por parte do I.P.A.S.E., da pensão e vantagem concedida à família do Servidor, nos seguintes casos:

- 1.º) Atingindo 21 anos os pensionistas do sexo masculino, salvo nos casos de invalidez e inderdição;
- 2.º) Contraindo núpcias qualquer dos pensionistas do sexo feminino;
- 3.º) Falecendo o pensionista.

Parágrafo único. Em qualquer hipótese é vedada a transferência das pensões ou vantagens.

Art. 27. As indenizações devidas por uma incapacidade permanente ou morte não poderão ser descontadas das importâncias já pagas por motivo de sua incapacidade temporária.

Art. 28. Pelo desaparecimento do servidor, por mais de 90 dias, em consequência de acidente no mar, ar ou em terra, será êle considerado como morto para os efeitos dêste decreto-lei.

Parágrafo único. Durante os 90 dias a que se refere o presente artigo os vencimentos ou salários do servidor

desaparecido serão em caráter de empréstimo, pagos integralmente aos seus herdeiros ou beneficiários.

Art. 29. A indenização paga pelo I.P.A.S.E. não exclui o direito do acidentado, seus herdeiros ou beneficiários, de promover, segundo o direito comum, ação contra terceiro civilmente responsável pelo acidente, ação esta que poderá ser proposta pelo I.P.A.S.E., pelo acidentado, seus herdeiros ou beneficiários, ou por uns e outros, conjuntamente.

Parágrafo único. Na mesma decisão condenatória de terceiros, será adjudicada ao I.P.A.S.E. a importância por êste paga com fundamento na presente lei, computando-se igualmente a seu crédito tudo quanto houver dispendido em consequência do acidente.

Art. 30. Terão os herdeiros ou beneficiários do Servidor, além da pensão e vantagens estabelecidas nos artigos 22 e 25, mais a importância correspondente a um mês de vencimentos, a título de funeral.

Parágrafo único. Na ausência de herdeiros ou beneficiários, fica obrigado o I.P.A.S.E. ou seus representantes nos Estados, Territórios e Municípios a indenizar a pessoa que à sua própria custa se tiver encarregado do enterramento do acidentado, desde que faça prova das despesas efetuadas, não podendo exceder da quantia mencionada neste artigo.

CAPÍTULO IV

DA ASSISTÊNCIA MÉDICA, DENTÁRIA, FARMACÊUTICA E HOSPITALAR

Art. 31. Além das indenizações e vantagens estabelecidas neste decreto-lei, terá o servidor público, em todos os casos e desde o momento do acidente até o seu completo restabelecimento, assistência médica, dentária, farmacêutica e hospitalar gratuita, prestada pelas S.S.

§ 1.º Nos Estados, Municípios, Territórios, e onde não houver médicos da S.S. nem hospital do Servidor do Estado, a assistência médica será prestada por médicos ou Hospital indicado de comum acôrdo e escolhido pelas S.S. e o I.P.A.S.E., sendo as despesas pagas pela Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional com autorização do I.P.A.S.E.

§ 2.º Nos casos de doença ou intoxicação crônica profissional ou qualquer outra originária do trabalho, torna-se efetiva a responsabilidade das S.S. ou do I.P.A.S.E., com relação à prestação da referida assistência médica, dentária, farmacêutica e hospitalar, desde o aparecimento dos primeiros sintomas da referida doença ou intoxicação.

Art. 32. As S.S. serão responsáveis pelas despesas com os transportes do acidentado, se estiver êste incapacitado de se locomover ou precisar receber socorros médicos fora do local em que residir ou da sua própria residência.

Art. 33. A S.S. designará o médico que deverá assistir ao acidentado, fornecerá os recursos terapêuticos que estiverem ao seu alcance, promoverá aqueles que não estiverem ao alcance dela e de que êste necessitar e indicará o estabelecimento hospitalar em que deverá ser internado, quando seu estado de saúde o exigir.

Parágrafo único. O acidentado poderá ser acompanhado em seu tratamento, a suas expensas, por um médico de sua escolha, que terá toda liberdade de seguir o tratamento, apresentar sugestões ao médico assistente, dentro da ética profissional, não podendo porém intervir no mesmo, ressalvado o disposto no art. 40.

Art. 34. Recusando-se o acidentado a submeter-se ao necessário tratamento médico, exceto nos casos previstos no art. 35, ou fazendo-o dessiduosamente, a responsabilidade

dade do I.P.A.S.E. ficará limitada às consequências imediatas do acidente e não se estenderá às suas agravações ou complicações.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no presente artigo o médico encarregado de assistir ao acidentado comunicará ao chefe da S.S. e ao I.P.A.S.E. a negativa ou a negligência do acidentado em se submeter ao tratamento por êle indicado.

Art. 35. Não poderá ser imposta ao acidentado nem ser contestada nenhuma incapacidade permanente sob o fundamento da lesão ou alteração orgânica ser diminuída ou eliminada por processos terapêuticos cirúrgicos ou não, suscetíveis de agravá-la ou pôr em risco a vida do acidentado, podendo êle ou responsáveis recusá-los, sem incidir nas restrições do artigo anterior, salvo quando absolutamente indicados para a preservação de sua vida.

§ 1.º) Em caso de recusa do Servidor ou dos seus responsáveis em submeter-se ao tratamento indicado, será nomeada uma comissão de médicos escolhidos, um pelo acidentado, sua família ou responsável, e outro pelo I.P.A.S.E.

§ 2.º) O acidentado poderá ser submetido a atos operatórios ou de reparação plástica desde que não contrarie os dispositivos deste artigo.

Art. 36. Desde que a capacidade funcional ou laborativa do acidentado possa ser aumentada com o uso de aparelhos de correção ou de prótese, êstes serão fornecidos pelo I.P.A.S.E., independentemente do pagamento de indenização.

Parágrafo único. Se as condições financeiras do acidentado não permitirem a renovação dos mencionados aparelhos por se tornarem deficientes pelo uso ou obsoletos em face dos aperfeiçoamentos técnicos aos mesmos trazidos, o I.P.A.S.E. providenciará a sua aquisição.

Art. 37. Todo médico que tiver a seus cuidados profissionais um acidentado do trabalho, fica obrigado a fornecer ao seu responsável, dentro de 8 dias que se seguirem ao início do tratamento um atestado em que declare a natureza do mal verificado, sua causa, evolução, prognóstico e a incapacidade para o trabalho dêle resultante cessando sua atuação, seja por alta ou qualquer outro motivo, fica obrigado, também, dentro de 24 horas a entregar ao acidentado ou ao seu responsável preferentemente, outro atestado em que mencione detalhadamente o estado em que deixa o acidentado, inclusive no que tange à sua capacidade laborativa.

Parágrafo único. Do mesmo modo fica o médico, nos prazos acima estipulados, obrigado a enviar ao Chefe da S.S. e ao I.P.A.S.E. cópias dos referidos atestados.

Art. 38. Nos serviços ou na execução de qualquer obra e de acordo com a natureza destes, em que sejam utilizados mais de 200 servidores, quando localizados em regiões de difícil acesso e desprovido de quaisquer elementos necessários a um socorro médico de urgência, fica a S.S. obrigada a manter um serviço de assistência médica, dotado de pessoal e material indispensáveis à prestação do mencionado socorro.

Art. 39. Pode o Servidor Público acidentado, diretamente ou por intermédio de um seu representante ou pessoa de sua família, quando aquêle não puder fazer, reclamar ao I.P.A.S.E. e ao Chefe da S.S. contra a forma por que lhe estiver sendo prestada a assistência médica, dentária, farmacêutica ou hospitalar.

§ 1.º) Neste caso o I.P.A.S.E. designará um perito médico legista, estranho à S.S. em causa, para averiguar a procedência ou não da queixa arguida, decidindo afinal, em face do laudo que lhe for apresentado.

§ 2.º) Verificada a procedência da reclamação, adotar-se-á as medidas indicadas pelo perito.

CAPÍTULO V

DA NOTIFICAÇÃO DO ACIDENTE

Art. 40. O acidente de trabalho, mesmo no caso de doença profissional ou intoxicação crônica, será obrigatoriamente comunicado pelo acidentado ou por qualquer pessoa que tenha presenciado a ocorrência ao superior hierárquico ou ao responsável direto pelas atividades laborativas do acidentado, à S.S. a que o mesmo pertença, ao I.P.A.S.E. e às autoridades judiciárias dentro do prazo de 24 horas, salvo comprovada impossibilidade.

§ 1.º) Cabe, por sua vez, obrigatoriamente, ao superior hierárquico do acidentado comunicar a ocorrência do acidente ao S.S. e ao I.P.A.S.E. dentro do prazo de 24 horas.

§ 2.º) Não responderá o I.P.A.S.E. pelas agravações ou complicações da lesão ou alteração orgânica inicial resultantes do retardamento da prestação de uma conveniente assistência médica, dentária, farmacêutica ou hospitalar determinada pela inobservância do que dispõe o artigo anterior.

§ 3.º) Se do acidente resultar a morte, deve o fato ser comunicado à autoridade policial para os fins de direito.

Art. 41. Sempre que o acidente ocorrer em viagem, a comunicação de que trata o art. 40 será feita por telegrama à S.S. e ao I.P.A.S.E. que tomará as devidas providências.

Art. 42. Se o estado de saúde do acidentado o exigir, será o mesmo desembarcado na primeira oportunidade, ficando o I.P.A.S.E. responsável por todas as despesas daí decorrentes.

§ 1.º) Em caso de morte, o I.P.A.S.E. será responsável pelas despesas necessárias, inclusive aquelas para transporte do cadáver quando solicitado, para localidade em que estiver residindo a família da vítima.

§ 2.º) As despesas com estadia e transportes que pela interrupção da viagem forem impostas aos membros da família do acidentado que o acompanhar viajarão por conta de sua repartição, esta será a responsável por tais despesas, podendo, entretanto, o I.P.A.S.E. adiantá-la.

CAPÍTULO VI

DA LIQUIDAÇÃO DO ACIDENTE

Art. 43. No caso em que resulte do acidente incapacidade permanente parcial ou total, o pagamento da aposentadoria será feito pelo I.P.A.S.E. a título provisório, improrrogavelmente, no mês seguinte ao em que se verificar o fato, até que, concluído o processo, seja expedido o respectivo título definitivo.

Parágrafo único. O pagamento de 2/3 dos vencimentos anuais, a que se referem os números 2 das letras a, b e c do art. 22, far-se-á de uma só vez e no ato do pagamento da aposentadoria a título provisório.

Art. 44. Tratando-se de incapacidade temporária parcial ou total, o servidor continuará percebendo seus vencimentos ou salários e receberá do I.P.A.S.E. o que lhe couber, como indenização, quando declarado o grau de lesão, o que não poderá exceder de 30 dias, a contar da data do acidente.

Art. 45. Os prazos a que se referem os arts. 43 e 44, nos Estados e Territórios, serão contados da data da entrada do processo no I.P.A.S.E.

Art. 46. Se o Servidor acidentado pertencente a autarquia que não desconta para o I.P.A.S.E., na ocasião do acidente, já gozava de direitos e proventos por aposentadoria ou pensões, êstes proventos reverterão para o I.P.A.S.E. para completar o pagamento da aposentadoria.

ou pensão a que o mesmo tenha direito, de conformidade com este decreto-lei.

CAPÍTULO VII

DA REVISÃO DO PROCESSO NA ADMINISTRAÇÃO E NA JUSTIÇA

Art. 47. Se, depois de determinar a indenização, o acidentado vier a falecer em consequência das lesões sofridas; se a incapacidade se agravar, se atenuar ou se repetir, ou desaparecer, ou, ainda, se se verificar erro substancial no cálculo da indenização, poderão o funcionário, seu representante legal ou pessoa de sua família requerer a revisão do processo.

Parágrafo único. Nas mesmas condições, pode o I.P.A.S.E., na defesa de seus interesses, promover a revisão ex-officio do processo de indenização.

Art. 48. O pedido de revisão administrativa deve ser feito ao Presidente da carteira de seguro de acidente do trabalho do I.P.A.S.E., dentro de três anos, contados da data em que foi proferida a decisão.

Parágrafo único. Incorre em prescrição a revisão não iniciada no prazo de três anos.

Art. 49. A revisão processar-se-á, no judiciário, perante a Justiça do Trabalho e de acordo com o que sobre a matéria prescrever a lei de processo da referida justiça.

CAPÍTULO VIII

DAS PENALIDADES

Art. 50. Cabe à autoridade que apurar a responsabilidade do funcionário que infringir os dispositivos desta lei, impôr as seguintes penas:

- a) Multa;
- b) Suspensão;
- c) Multa e suspensão.

Art. 51. A pena de multa, cobrada mediante desconto em folha, até o máximo de dois meses de vencimentos, aplicar-se-á:

I — a quem, direta ou indiretamente embarçar, por quaisquer meios, a execução das medidas preventivas ou corretivas de acidente, que tenham sido indicadas pelo representante da S.S. ou quem suas vezes fizer;

II — a quem se excusar de fazer o uso de protetores para os olhos, ouvidos, pele, vias respiratórias, etc., que hajam sido indicados;

III — a quem, por indolência ou negligência, deixar de fiscalizar a execução das medidas de prevenção contra o acidente do trabalho no serviço público;

IV — a quem deixar de fazer a comunicação como preceitua o Capítulo V.

Art. 52. A pena de suspensão, aplicada no máximo até seis meses e de acordo com as determinações do Estatuto dos Funcionários Públicos, verificar-se-á nos seguintes casos:

I — quando se inferir que, por contemplação, afeição ou frouxidão, deixou a autoridade competente de fazer a comunicação mencionada no Capítulo V;

II — quando se verificar que, por ódio, indolência ou negligência, alguém deu causa ao retardamento da declaração do grau da lesão.

Art. 53. Nos casos de reincidência, será aplicada a pena de multa e suspensão, concomitantemente.

CAPÍTULO IX

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 54. Os servidores das autarquias mencionadas na letra c do art. 6.º são para os efeitos desta lei equiparados em tudo ao Servidor Público.

Art. 55. O processamento administrativo do acidente do trabalho é considerado de natureza urgente e prefere a qualquer outro.

Art. 56. O processamento administrativo e judicial serão isentos de selos.

Art. 57. Deverão ser criadas nos órgãos referidos neste decreto-lei, onde ainda não existirem e quando necessário, seções de assistência e previdência (S.S.).

Art. 58. A concessão da aposentadoria por invalidez ou de pensão por morte decorrentes de acidente do trabalho independe de qualquer período de carência e de tempo de inscrição no I.P.A.S.E.

Art. 59. As pensões concedidas à família do Servidor, as aposentadorias e as indenizações não são passíveis de penhora, arresto, embargo ou sequestro.

Art. 60. As atribuições da Carteira de Seguros do acidentes do trabalho do I.P.A.S.E. serão determinadas em lei que a criar.

Art. 61. A prevenção do acidente, e a higiene do trabalho, a readaptação profissional e o reaproveitamento ou recuperação do Servidor acidentado serão regulamentadas em lei especial.

Art. 62. O presente decreto-lei entrará em vigor na data da sua publicação.

Art. 63. Revogam-se as disposições em contrário.

ÓRGÃOS QUE SE ENCARREGARIAM DA SEGURANÇA SOCIAL

Para realizar toda essa gama de segurança social, de acordo com as recomendações modernas, já assinaladas, e com a precariedade físico-material de nossos servidores públicos, os órgãos aí estão, em pleno funcionamento; necessitam deles de adaptação, de coordenação, de completo aproveitamento, e de que sejam, alguns deles, mais ou menos ampliados.

São os que se seguem os referidos órgãos:

A — Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I.P.A.S.E.) — No I.P.A.S.E. seria criada a carteira de seguro para acidentes do trabalho e riscos profissionais.

B — Fundação Getúlio Vargas (F.G.V.) —

“Art. 2.º (3) — A Fundação, visando os problemas da organização racional do trabalho, especialmente nos seus aspectos administrativo e social, e a conformidade de seus métodos às condições do meio brasileiro, terá como objetivos:

- I — promover estudos e pesquisas, nos domínios das atividades públicas ou privadas;
- II — prover à formação, à especialização e ao aperfeiçoamento de pessoal para empreendimentos públicos e privados;
- III — constituir-se em centro de documentação para sistematizar e divulgar conhecimentos técnicos;
- IV — incumbir-se do planejamento e da organização de serviços ou empreendimentos, tomar

o encargo de executá-los, ou prestar-lhes a assistência técnica necessária;

- V — concorrer para melhor compreensão dos problemas de administração, propiciando o seu estudo e debate."

"Empreendimento (4) em que o Governo e os particulares unirão esforços no sentido de resolver um dos mais prementes problemas que se apresentam a nossos administradores: o da formação de pessoal habilitado para as diversas atividades em que se desdobra o trabalho nacional,

... entidade destinada ao estudo e à divulgação dos princípios e métodos da organização racional do trabalho, bem como ao preparo de pessoal qualificado para a administração pública e privada."

Do exposto, seria o órgão ideal para colaborar com o conjunto de entidades que vamos citando, na realização de vários fatores do "complexo-trabalho", tais como: orientação, formação e seleção profissional; na reeducação, readaptação e no reajustamento profissional; na segurança e na organização científica do trabalho.

C — Serviço de Biometria Médica (S.B.M.) Este serviço deveria, com outro nome, integrar-se no D.A.S.P. Seria uma instituição para conclusões diagnósticas, perfeitamente aparelhada para executar qualquer exame complementar, espécie de laboratório central. Constituiriam também atribuições do S.B.M. os exames médicos para concessão de aposentadorias, os prévios nas realizações de concursos e provas de habilitação, comprovação de faltas e triagem para o "Hospital dos Servidores do Estado" e para os postos das S.S.

D — Seções de Assistência Social dos Órgãos de Pessoal do Serviço Público Civil (S.S.) — Sobre estes órgãos e suas atribuições, João de Albuquerque (5) apresenta algumas sugestões que nos parecem aceitáveis e interessantes. O campo de atividade das S.S. poderia ser então:

- a) Assistência médica, dentária e jurídica — Assistência médica elementar e socorros de urgência, as quais poderão, em certos casos, ser estendidas à família dos Servidores do Estado. Triagem médica para o Hospital do Servidor do Estado. Exames periódicos de saúde. Exames médicos para concessão de licenças;
- b) Medicina preventiva — Educação sanitária em geral. Higiene pré-natal. Puericultura. Alimentação e educação alimentar. Creches, etc.
- c) Higiene, segurança, ambientes e regimes de trabalho. Prevenção de acidentes e de doenças profissionais.
- d) Serviço social — Fisiologia, fadiga, rendimento e psicologia do trabalho. Readaptação, reeducação e reaproveitamento funcional. Recreativismo e cooperativismo.

As S.S. deveriam ter elementos e postos que chamaríamos de tipo sede, tipo um, tipo dois e tipo três.

Os elementos comuns às S.S. seriam: médico nutricional, médico puericultor, médico higienista do trabalho, engenheiro para higiene do trabalho, advogado, instrutor para educação física, técnico em publicidade e propaganda, assistentes sociais, dietistas, oficial administrativo, desenhista, dactilógrafos, escrivães, serventes e motoristas.

Os postos das S.S. — Deveriam ser instalados nas zonas onde houvesse maior concentração de servidores públicos; neles deveriam atender-se, indistintamente, a qualquer servidor, mesmo pertencente a ministério diferente.

Vários destes postos já se acham em atividade, chegando alguns deles a propiciar elementos terapêuticos, como ocorre aos do Ministério da Viação e Central do Brasil.

Estes postos deveriam ser instalados de acordo com suas necessidades técnicas e teriam, por exemplo, as características seguintes:

Posto tipo sede —

- 1 oftalmologista oto-rino-laringologista
- 4 clínicos
- 1 cirurgião
- 1 radiologista
- 1 ginecologista
- 1 urologista
- 1 auxiliar de laboratório
- 1 dentista com uma enfermeira
- 2 enfermeiros
- 1 enfermeira
- 2 dactilógrafos
- 2 escrivães
- 2 serventes

Posto tipo 1 —

- 1 oftalmologista
- 1 oto-rino-laringologista
- 2 clínicos
- 1 cirurgião
- 1 urologista que faça pequena cirurgia
- 1 pediatra
- 1 ginecologista
- 1 fisiologista
- 1 dentista com 1 enfermeira
- 1 radiologista (Roentgenfotografia)
- 1 auxiliar de laboratório
- 1 enfermeiro
- 1 enfermeira
- 1 dactilógrafo
- 1 escrivão
- 1 servente

Posto tipo 2 —

- 2 clínicos
- 1 cirurgião
- 1 urologista que faça pequena cirurgia
- 1 auxiliar de laboratório
- 1 enfermeiro
- 1 dactilógrafo
- 1 servente

Posto tipo 3 —

- 1 clínico que tenha conhecimentos de medicina de urgência e de pequena cirurgia
- 1 enfermeiro
- 1 servente.

A maior amplitude, em certos detalhes, do posto tipo 1 em relação ao posto sede está justificada na proximidade deste posto do S.B.M. (órgão para facilitar o diagnóstico) e o Hospital dos Servidores do Estado (H.S.E.) para onde devem ser encaminhados os doentes a quem não possam ser atendidos neste posto.

Os postos tipo 1, localizados no perímetro urbano ou suburbano, distantes da sede, do S.B.M. e do H.S.E., consequentemente devem ter maior amplitude e mais recursos para atender convenientemente ao servidor público.

O posto tipo 2 destinado a atender a um pequeno número de servidores públicos e o posto 3 localizado numa pequena repartição, relativamente distante dos serviços médicos mencionados acima, o qual será aparelhado apenas com um armário de emergência.

Estes postos não teriam a rigidez que aparentam à primeira vista, mas, poderiam sofrer alterações que a prática fôsse determinando.

De conformidade com a distribuição dos Servidores Públicos no Distrito Federal, sugerimos que se instalassem os seguintes postos, aproveitando, tanto quanto possível, aqueles que já estão em funcionamento:

LOCAL DOS POSTOS DAS S.S.

ESPLANADA

- 1.º — Trabalho (sede) (6) 2.944 servidores, compreendendo
 - 2.700 do M. Trabalho (sede)
 - 44 do M. Agricultura (R. México)
 - 118 do M. Agricultura (Graça Aranha)
 - 82 do M. Justiça (Almirante Barroso)
- 2.º — Fazenda (sede) — 3.315 servidores, compreendendo
 - 2.855 do M. Fazenda (sede)
- 3.º — 460 do D.A.S.P. (sede Fazenda)
 - Turma de Assistência Médica
- 4.º — Educação (sede) — 1.408 servidores, compreendendo
 - 427 do M. Educação (Esplanada)
 - 366 do M. Justiça (Av. Graça Aranha)
 - 109 do M. Justiça (Av. Nilo Peçanha)
 - 8 do M. Justiça (Av. Aparício Borges)
 - 498 do M. Educação (Cinelândia)

PRAÇA 15

- 1.º — Vição (sede) — 2.878 servidores compreendendo
 - 378 do M. Vição (sede)
 - 193 Órgão da Presidência (Praça 15 de Novembro)
 - (a) 712 do M. Agricultura (Praça 15 de Novembro)
 - 164 do M. Justiça (R. do Carmo)
 - 1.427 dos Correios e Telégrafos (Praça 15 de Novembro)
- 2.º — Correios e Telégrafos (sede) — 3.000 servidores
- 3.º — Policlínica Pescadores (sede) — Em colaboração com M. Agricultura — 712 (a)

AÉREO PORTO

- 1.º — Agricultura (sede) — 1.120 servidores, compreendendo
 - 870 do M. Agricultura (sede)
 - 46 Órgão Presidência (Praça Marechal Ancora)
 - 204 do M. Educação (Praça Marechal Ancora)
- 2.º — Justiça (R. D. Manuel ou Presidente Wilson) — 1.430 servidores
 - 498 do M. Justiça (R. D. Manuel)
 - 51 do M. Justiça (Praça Marechal Ancora)
 - 881 do M. Justiça (Av. Presidente Wilson)

CAIS PORTO

- 1.º — Imprensa Nacional (sede) — 1.871 servidores, compreendendo
 - 1.615 do M. Justiça (Av. Rodrigues Alves)
 - 256 do M. Justiça (Praça Mauá)
- 2.º — Vição (Praça Mauá) — 1.213 servidores, compreendendo
 - 586 do M. Vição (Praça Mauá)

- 36 do M. Agricultura (Av. Rodrigues Alves)
- 38 do M. Agricultura (Av. Barão de Teffé)
- 8 do M. Agricultura (Av. Venezuela)
- 52 do M. Agricultura (R. Equador)
- 81 do M. Educação (Praça Mauá)
- 85 do M. Educação (R. Sacadura Cabral)
- 18 do M. Educação (Praça da Harmonia)
- 9 do M. Justiça (R. Pedro Alves)
- 74 — do M. Justiça (R. Sacadura Cabral)
- 161 do M. Trabalho (Av. Venezuela)
- 65 do M. Vição (Av. Venezuela)

CINELÂNDIA

- 1.º — Justiça (sede) — 1.188 servidores, compreendendo
 - 421 do M. Justiça (R. Senador Dantas)
 - 224 do M. Justiça (Morro de Santo Antônio)
 - 60 do M. Justiça (Álvaro Alvim)
 - 11 do M. Justiça (R. das Marrecas)
 - 120 do M. Educação (R. do Passeio)
 - 125 do M. Vição (Lapa)
 - 227 do M. Justiça (Av. Rio Branco)

MAR. FLORIANO

- 1.º — Exterior (sede) — 408 servidores
- 2.º — Educação (Av. Mar. Floriano) — 377 servidores, compreendendo
 - 366 do M. Educação (Av. Mar. Floriano)
 - 11 do M. Justiça (R. da Alfândega)

P. DA REPÚBLICA

- 1.º — Justiça (Praça República) — 466 servidores, compreendendo
 - 148 do M. Justiça (Praça República)
 - 10 do M. Justiça (R. Barão S. Félix)
 - 120 do M. Justiça (R. Visconde Itaúna)
 - 9 do M. Educação (Praça República)
 - 59 do M. Educação (R. Moncorvo Filho)
 - 6 do M. Vição (R. Visconde Itaúna)

P. TIRADENTES

- 1.º — Justiça (P. Tiradentes) — 1.012 servidores, compreendendo
 - 788 do M. Justiça (P. Tiradentes)
 - 166 do M. Educação (Largo São Francisco)
 - 49 do M. Educação (R. do Ouvidor)
 - 9 do M. Justiça (R. Visconde do Rio Branco)

AV. MEM DE SÁ

- 1.º — Educação (R. Riachuelo) — 703 servidores, compreendendo
 - 400 do M. Educação (R. Riachuelo)
 - 120 do M. Educação (R. do Rezende)
 - 183 do M. Educação (R. Paulo Frontin)
- 2.º — Justiça (R. da Relação) — 1.667 servidores, compreendendo
 - 1.433 do M. Justiça (R. Relação)
 - 57 do M. Justiça (R. Paulo Frontin)
 - 11 do M. Justiça (Av. Mem de Sá)
 - 126 do M. Justiça (R. Inválidos)
 - 35 do M. Vição (Av. Gomes Freire)
 - 5 do M. Vição (R. do Senado)

CATETE

1.º — Viação (Praça Duque Caxias) — 275 servidores, compreendendo

- 80 do M. Viação (Praça Duque Caxias)
- 112 do M. Justiça (R. Pedro Américo)
- 83 do M. Educação (R. Laranjeiras)

BOTAFOGO

1.º — Educação (Av. Rui Barbosa) — 445 servidores, compreendendo

- 406 do M. Educação (Av. Rui Barbosa)
- 39 do M. Justiça (Av. Osvaldo Cruz)

2.º — Justiça (R. Bambina) ou Educação (R. 19 de Fevereiro) — 365 servidores, compreendendo

- 111 do M. Educação (R. 19 de Fevereiro)
- 18 do M. Educação (R. São Clemente)
- 18 do M. Educação (R. São Clemente)
- 142 do M. Justiça (R. Bambina)
- 94 do M. Viação (R. Voluntários da Pátria)

AV. PASTEUR

1.º — Agricultura (Av. Pasteur) — 1.553 servidores, compreendendo

- 755 do M. Agricultura (Av. Pasteur)
- 5 do M. Viação (Av. Pasteur)

COPACABANA

1.º — Viação (R. Siqueira Campos) — 152 servidores, compreendendo

- 126 do M. Viação (R. Siqueira Campos)
- 2 do M. Viação (R. Barata Ribeiro)
- 11 do M. Justiça (R. Hilário Gouveia)
- 13 do M. Viação (R. Joaquim Nabuco)

JARDIM BOTÂNICO

1.º — Agricultura (R. Jardim Botânico) — 517 servidores, compreendendo

- 457 do M. Agricultura (R. Jardim Botânico)
- 10 do M. Justiça (R. Marquês de S. Viente)
- 42 do M. Viação (R. Jardim Botânico)
- 8 do M. Viação (Av. General Artigas)

R. FREI CANECA

1.º — Justiça (R. Frei Caneca) — 702 servidores, compreendendo

- 302 do M. Justiça (R. Frei Caneca)
- 10 do M. Justiça (R. Senhor do Matosinho)
- 166 do M. Educação (R. Frei Caneca)
- 3 do M. Viação (R. Senhor do Matosinho)
- 151 do M. Educação (R. Benedito Hipólito)
- 70 do M. Educação (R. Santana)

Nota — Poderia haver subdivisão.

BARÃO ITAPAGIPE

1.º — Justiça (R. Barão Itapagipe) — 166 servidores, compreendendo

134 do M. Justiça (R. Barão Itapagipe)

4 do M. Viação (Praça Condessa Frontin)

28 do M. Viação (R. Hadock Lobo)

2.º — Viação (Praça Saens Peña) — 254 servidores, compreendendo

123 do M. Viação (Praça Saens Peña)

42 do M. Educação (R. Otávio Kelly)

78 do M. Educação (R. Conde Bonfim)

11 do M. Justiça (R. Conde Bonfim)

PRAÇA BANDEIRA

1.º — Educação (Praça Bandeira) — 443 servidores, compreendendo

360 do M. Educação (Praça Bandeira)

83 do M. Viação (Praça Bandeira)

CAMPO S. CRISTÓVÃO

1.º — Educação (Quinta da Boa Vista) ou Campo de S. Cristóvão) — 868 servidores, compreendendo

190 do M. Educação (Campo de S. Cristóvão)

163 do M. Educação (Av. Melo e Sousa)

78 do M. Educação (R. Figueira do Melo)

35 do M. Educação (Av. Pedro II)

157 do M. Educação (Quinta da Boa Vista)

57 do M. Educação (R. General Bruce)

10 do M. Educação (R. Carlos Seidi)

157 do M. Justiça (Campo de São Cristóvão)

2 do M. Viação (R. Carlos Seidi)

19 do M. Viação (R. São Luís Gonzaga)

MARACANÃ

1.º — Agricultura (R. Mata Machado) — 616 servidores, compreendendo

401 do M. Agricultura (R. Mata Machado)

69 do M. Justiça (R. São Francisco Xavier)

52 do M. Justiça (Av. 28 de Setembro)

10 do M. Viação (R. São Francisco Xavier)

84 do M. Viação (Av. 28 de Setembro)

CARLOS CHAGAS

1.º — Educação (Estrada Mangueiros) — 377 servidores, compreendendo

376 do M. Educação (Estrada Mangueiros)

1 do M. Viação (Estrada Mangueiros)

URANOS

1.º — Educação (R. Uranos) — 298 servidores, compreendendo

174 do M. Educação (R. Uranos)

58 do M. Viação (R. Uranos)

10 do M. Justiça (R. Itabira)

- 42 do M. Justiça (Av. Paris)
- 3 do M. Viação (Av. Paris)
- 10 do M. Viação (R. Leopoldina Rêgo)
- 1 do M. Viação (Vigário Geral)

ENGENHO NOVO

- 1.º — Educação (R. Marques Leão) — 162 servidores, compreendendo
 - 64 do M. Educação (R. Marques Leão)
 - 15 do M. Viação (R. Marques Leão)
 - 48 do M. Viação (R. Ana Neri)
 - 11 do M. Justiça (R. 24 de Maio)
 - 24 do M. Educação (R. Visconde de Niterói)

ENGENHO DE DENTRO

- 1.º — Educação (R. Ramiro Magalhães) — 255 servidores, compreendendo
 - 106 do M. Educação (R. Ramiro Magalhães)
 - 53 do M. Viação (Largo dos Pilares)
 - 11 do M. Justiça (R. Carolina Meier)
 - 85 do M. Viação (R. Paraguai)

ENCANTADO

- 1.º — Educação (R. Bernardo) — 572 servidores, compreendendo
 - 305 do M. Educação (R. Bernardo)
 - 263 do M. Justiça (R. Clarimundo de Melo)
 - 4 do M. Viação (R. Manuel Vitorino)

Nota — Conveniência de unir esses dois postos?

CASCADURA

- 1.º — Educação (Coronel Rangel) — 279 servidores, compreendendo
 - 121 do M. Educação (R. Coronel Rangel)
 - 91 do M. Viação (R. Nerval de Gouveia)
 - 23 do M. Educação (Estrada Rodrigues Caldas)
 - 17 do M. Justiça (R. Cândido Benício)
 - 2 do M. Viação (Pedreira)
 - 2 do M. Viação (Tanque)
 - 1 do M. Viação (Valqueire)
 - 11 do M. Justiça (R. Carvalho de Sousa)
 - 11 do M. Viação (R. Carvalho de Sousa)

DEODORO

- 1.º — Agricultura (Estrada Camboatá) — 158 servidores, compreendendo
 - 90 do M. Agricultura (Estrada Camboatá)
 - 33 do M. Viação (R. Dois de Abril)
 - 10 do M. Justiça (Av. 1.º de Maio)
 - 8 do M. Viação (Av. 1.º de Maio)
 - 17 do M. Viação (R. Bernardo Vasconcelos)

SANTA CRUZ

- 1.º — Agricultura (Estrada Senador Camará) — 403 servidores, compreendendo
 - 221 do M. Agricultura (Estrada Senador Camará)

- 12 do M. Educação (R. Lopes Moura)
- 13 do M. Justiça (Estrada Senador Camará)
- 23 do M. Viação (R. Felipe Cardoso)
- 7 do M. Viação (Estrada Senador Camará)
- 14 do M. Justiça (R. Campo Grande)
- 20 do M. Viação (R. Estevão)
- 1 do M. Viação (Estrada Rio das Piabas)
- 23 do M. Agricultura (R. Barcelos Domingues)
- 7 do M. Educação (R. Dr. Augusto Vasconcelos)
- 14 do M. Justiça (Estrada do Retiro)
- 33 do M. Viação (R. Aracaju)
- 3 do M. Viação (R. Matriz)
- 3 do M. Viação (Estrada Mendanha)
- 1 do M. Viação (R. Monteiro)
- 1 do M. Viação (Estrada Rio da Prata do Cabucu)
- 5 do M. Justiça (Estrada do Engenho Novo)
- 2 do M. Viação (Estrada do Engenho Novo)

GUARATIBA

- 1.º — Viação — 13 servidores.

ILHA PAQUETÁ

- 1.º — Educação (Praia de Dois Irmãos) — 34 servidores, compreendendo
 - 20 do M. Educação (Praia 2 Irmãos)
 - 6 do M. Justiça (R. Comendador Lage)
 - 8 do M. Viação (R. Comendador Lage)

ILHA DO GOVERNADOR

- 1.º — Justiça (R. Formosa) — 100 servidores, compreendendo
 - 66 do M. Justiça (Rua Formosa)
 - 20 do M. Educação (Guarabu)
 - 14 do M. Viação (Rua Formosa)

KM 47

- 1.º — Agricultura — 128 servidores.

SÃO BENTO

- 1.º — Agricultura — 177 servidores.

E — Hospital do Servidor do Estado (H.S.E.) — Neste Hospital, os servidores públicos receberão tratamento em ambulatórios e serão internados quando seu estado de saúde o exigir.

Nos Estados, Municípios e Territórios, o I.P.A.S.E. entrará em entendimentos com serviços hospitalares, no sentido de prestar assistência médica e hospitalar conveniente aos servidores públicos lotados nestes Estados, Municípios ou Territórios.

F — Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) — Deste Departamento várias divisões têm entrosamento, relações íntimas e correlações com todo este sistema de segurança social que pleiteamos para o servidor público. De todas, entretanto, a Divisão de Estudos de Pessoal (D.E.), pela Secção de Assistência e Previdência (S.A.P.) é a que está mais intimamente ligada ao referido sistema.

Nestas condições, deveria competir à D.E. do D.A. S.P. a supervisão, a coordenação dos órgãos componentes do sistema exposto da letra A à letra E.

G — Conselho de Segurança Social (C.S.S.) — Seria da maior conveniência a criação de um Conselho, constituído por técnicos de todas as S.S., do I.P.A.S.E., do S.B.M., da F.G.V., do D.A.S.P. e do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (I.S.S.B.) e destinado a coordenar todo o movimento de segurança social que se relacionam com as atividades de seus componentes.

Este Conselho, subordinado ao Presidente do D.A. S.P., teria caráter normativo e consultivo.

CONCLUSÕES

Ficou evidenciado, de modo claro e irretorquível, que constitui denominador comum a concessão de segurança social ampla, razoável e justa ao maior número possível de indivíduos, e mesmo à própria coletividade.

Ora, o governo, propiciando segurança social ampla e total aos servidores públicos, não só amparará uma parte da coletividade, como também terá mais autoridade moral para exigir o mesmo das instituições particulares e, dessa forma, generalizar os benefícios à população.

Por outro lado, essas prerrogativas, essas vantagens sociais não representam apenas conquistas sociais, mas, também, políticas, econômicas e de saúde pública.

Outro problema bastante grave, dispendioso, dispersivo e negativo é o da descoordenação, do isolamento deliberado ou involuntário das atividades de órgãos com atribuições idênticas ou paralelas. O desperdício de inteligências, de dinheiro e de energia é evidente.

Aliás, esta falta de solidariedade funcional dos órgãos do serviço público e até de serviços de um mesmo departamento é notória e reconhecida oficialmente, como se observa na exposição de motivos que acompanhou o Decreto-lei n.º 6.693, de 14-7-44, publicada no *Diário Oficial* de 15-7-44:

"7 — É notório o esforço de órgãos do Estado e de empreendimentos particulares, no sentido da procura das melhores e mais eficientes soluções para algumas dessas importantes questões: a revisão dos moldes administrativos, a formação e aperfeiçoamento do pessoal, a padronização de material, a orientação e a seleção profissional. Todo esse já notável e patriótico esforço vem sendo empregado, no entanto, em tentativas dispersas que, pela natureza mesma das circunstâncias em que se processam, não de produzir, nalguns pontos, evidente conflito. Mas, ainda que isso não ocorresse, são elas de modo geral pouco econômicas, quer pela repetição de experiências, nem sempre frutuosas, quer pela manutenção de custosos serviços de estudo, de caráter permanente, quer ainda pela ausên-

cia de maiores e naturais entendimentos entre os órgãos da administração pública e de empresas privadas dos quais a experiência comum, se devidamente elaborada, poderia fornecer bases para realizações de grande eficiência e de maior segurança nos resultados.

9 — ... A conjugação de esforços entre os poderes públicos e entidades particulares deverá ser, portanto, a condição primeira do empreendimento que a organização do trabalho nacional está reclamando."

Não é outra, parece-nos, a finalidade da criação de conselhos, tais como o Conselho de Administração do Pessoal, do Material, etc., que visam a manter a harmonia de ação, sinergia de movimentos e intercâmbio técnico e administrativo entre os vários órgãos relacionados com o assunto dos referidos conselhos.

Assim, o que propomos, o que pleiteamos para o servidor público não constitui quimera ou fantasia, nem, muito menos, inovações ou experiências.

O que sugerimos, é esperamos ter demonstrado, é assunto pacífico, de expansão universal, e vem sendo feito entre nós, é verdade, porém parcial e modestamente, em relação com a situação social, educacional, econômica e política, ainda incipiente do nosso povo.

Desejamos a generalização da segurança social de maneira razoável, justa e útil e acreditamos que isto possa ser conseguido, com maior rapidez, estendendo-se o seguro de acidentes do trabalho e riscos profissionais a todos os servidores públicos, isto porque este seguro abrange vários fatores do "complexo-trabalho" inclusive assistência médica, dentária, farmacêutica e hospitalar.

Os órgãos necessários a tão magnânima obra de segurança social, seus dirigentes e servidores, aí estão, palpitando de entusiasmo e de otimismo para executá-la e assegurá-la, tornando-se imprescindível apenas, como já nos referimos, a adaptação de uns e a ampliação de outros.

Outrossim, é fundamental, lógico, racional e inteligente que haja entre os mesmos harmonia, coordenação, intercâmbio e conjugação de esforços.

Dessa maneira, propiciando-se ao servidor público, e, pelo exemplo, às várias classes sociais, toda essa gama, essa variedade de benefícios, não estaremos, somente, cuidando, protegendo a geração presente, mas ainda, aprimorando, aperfeiçoando, tornando viril, sadia e forte de corpo e de espírito as gerações futuras.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAHAM EPSTEIN — A Study of Social Insurance in the United States and Abroad — Second Revised Edition 1938 Randon House — New York.
- PAUL A. DODD e E.F. PENROSE — Economic Aspects of Medical Services — Graphic Arts Press, Inc. Washington — 1939.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL — Conférence Internationale du Travail — Genova 1937.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL — L'Assurance Invalidité — Vieillesse — Décès Obligatoire — Genova 1933.
- JEAN CAMUS e outros — Reeducation fonctionnelle e Reeducation professionnelle des Blessés — Paris 1917.
- JOEL RUTHENIO DE PAIVA — Acidentes do Trabalho — Projeto de lei — Rio, 1943.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL — La reparation des maladies professionnelles — Genova, 1933.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL — L'évaluation de l'incapacité permanente de gain dans les assurances sociales — Genova 1937.
- FOURTH ANNUAL REPORT OF THE SOCIAL SECURITY BOARD — 1939 Washington 1940.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL — L'année Social 1939-40. Genova 1940.
- ALBERTO RAJA GABAGLIA — Aspectos administrativos do seguro social nos E.U.U. — Revista do I.R.B. — Fevereiro de 1945 — Ano V, N.º 29. Rio.
- ALFREDO CARLOS PESTANA J. — Seguro invalidez, complemento do seguro vida — Revista do I.R.B. — Abril de 1945, Ano VI, N.º 30. Rio.
- A. RAJA GABAGLIA — Aposentadoria e pensões no seguro social norte americano — Revista do I.R.B. — Abril 1945, Ano VI, N.º 30. Rio.
- MÁRIO TRINDADE — Dados estatísticos — Revista do I.R.B. — Abril 1945, Ano VI, N.º 30. Rio.
- HELVÉCIO X. LOPES — A previdência social no Brasil — Revista do I.R.B. — Abril 1944, V, N.º 24. Rio.
- MÁRIO TRINDADE — Estudo de estatística de seguros — Revista do I.R.B. — Abril 1944, Ano V, N.º 24.
- LEY DE 28/2/41 — Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales — Montevideo 1941.
- IRINEU MALAGUETA — Invalidez e Seguro Social — Rio, 1937.
- LEY N.º 9.688 — Responsabilidad por Accidentes del Trabajo — Buenos Aires, 11-10-1915.
- RULES AND REGULATION N.º 1 — Compensation and Medical Expense for Employees of the United States Receiving Security Payments — United States, 1-4-36.
- PLANES DE SEGURIDAD SOCIAL EN CANADA — Revista Internacional del Trabajo, 5-5-43.
- LA PLANIFICACION DE LOS SERVICIOS MEDICOS EN AUSTRALIA — Revista Internacional del Trabajo, 6-6-43.
- RUDOLF ALADAR METALL — A popularização do seguro social — Arquivo do Instituto de Direito Social — S. Paulo, outubro de 1943.
- RUDOLF ALADAR METALL — Os médicos brasileiros e a introdução do seguro-doença — Reimpresso da Revista Brasil-Cirúrgico, julho 1941.
- RUDOLF ALADAR METALL — A transformação do seguro social — Revista Serviço Social, março de 1944 (Separata).
- JOSÉ KRITZ — Bases de organização da Sistemática dos Problemas Correlacionados à Previdência Social — Revista: Medicina Cirurgia Farmácia, julho, Rio.
- ESTANISLAU FISCHLOWITZ — Assistência médico social aos Servidores do Estado — Revista do Serviço Público — outubro de 1941 e janeiro de 1942.
- ESTANISLAU FISCHLOWITZ — Política Social em relação aos Funcionários Públicos — Revista do Serviço Público — novembro de 1941.
- ESTANISLAU FISCHLOWITZ — Noções dos seguros sociais — Revista do Serviço Público, março 1942.
- ESTANISLAU FISCHLOWITZ — Problemas básicos de previdência social — Revista do Serviço Público, junho de 1942.
- ESTANISLAU FISCHLOWITZ — Seguros sociais e defesa nacional — Julho de 1942.
- ESTANISLAU FISCHLOWITZ — Proteção social aos trabalhadores de idade avançada — Revista do Serviço Público — Agosto de 1942.
- ESTANISLAU FISCHLOWITZ — Ação contra os acidentes do trabalho — Revista do Serviço Público, outubro, 1942.
- ESTANISLAU FISCHLOWITZ — Seguro social ou privado? — Revista do Serviço Público — março, 1943.
- Estatutos da Fundação Getúlio Vargas — Rio, 1944.
- Decreto-lei n.º 7.036, de 10-11-44 — Rio 1945 — Acidentes do Trabalho.
- TOGO DE ALBUQUERQUE — Acidentes de Trabalho no Serviço Público — Monografia apresentada à D.A. do D.A.S.P. em 1940.
- Decreto-lei n.º 2.865, de 12-12-40 — Organização e funcionamento do I.P.A.S.E.
- Decreto-lei n.º 3.347, de 12-6-41 — Benefícios de Família.
- Decreto-lei n.º 3.768, de 28-10-41 — Aposentadoria do Extranumerário.
- Decreto-lei n.º 4.123, de 24-2-42 — Benefícios de Família dos Serventuários da Justiça.
- Decreto-lei n.º 4.551, de 4-8-42 — Operações do I.P.A.S.E.
- Decreto-lei n.º 579, de 30-7-38 — Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, etc.
- Decreto-lei n.º 5.652, de 25-5-40 — Regulamenta as atividades das secções de Assistência Social, etc.
- Decreto n.º 11.101, de 11-12-42 — Regimento do D.A.S.P.
- O I.P.A.S.E., sua criação e seu desenvolvimento — Separata de "Cultura Política", julho de 1942.
- H.M. TREASURY — Digest of Pension Law and Regulations of the Civil Service — London, 1937.
- SIDNEY e BEATRICE WEBB — U.R.S.S. uma nova civilização (tradução de Luís C. Afilhado e Edison G. Dias). Rio, 1945.
- D.A.S.P. sua organização — legislação posterior 1938-1944 — Imprensa Nacional 1944. Rio.
- ARI DE CASTRO FERNANDES — Readaptação profissional por incapacidade física — Monografia classificada em 1.º lugar no concurso realizado pela D.A. do D.A.S.P. em 1942 — Rio, 1944.
- Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — Aspectos e evolução dos seguros sociais no Brasil — Imprensa Nacional — Rio, 1942.
- LUÍS AUGUSTO DO REGO MONTEIRO — Relatório — II Conferência do Trabalho dos Estados da América em Havana, em 1939 — Rio, 1940.
- FIORAVANTI ALONSO DI PIERO — De la reeducacion y readaptacion de los invalidos — Congresso Interamericano de previsão social — Santiago do Chile, 10-16 de Septiembre de 1942.
- WILLIAM BEVERIDGE — Social Insurance and Allied Services — Londres, 1942.

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

F. G. V.

ORIENTAÇÃO, FORMAÇÃO
E SELEÇÃO PROFISSIONAL,
REEDUCAÇÃO, READAPTAÇÃO,
E REAJUSTAMENTO PRO-
FISSIONAL.
SEGURANÇA E ORGANI-
ZAÇÃO CIENTÍFICA DO
TRABALHO.

MINISTÉRIOS CIVIS, AUTAR-
QUIAS DE INDÚSTRIA, DA
UNIAO, INTERVENÇÃO
ECONÔMICA, ECONOMIA
POPULAR E I. P. A. S. E.

S. S.

HIGIENE DO TRABALHO
PREVENÇÃO DE ACIDENTES
MEDICINA PREVENTIVA
READAPT. FUNCIONAL
RECREAÇÃO, COOPERATIV.
COLÔNIAS DE FÉRIAS
ALIMENTAÇÃO, RESTAURANT.
MERENDAS.
CRECHES, JARD. INFÂNCIA.
EDUCAÇÃO FÍSICA
PROPAGANDA,
ASSISTÊNCIA JURÍDICA
" DENTÁRIA
" MÉDICA (POSITOR)
EXAMES PERIÓDICOS DE
SAÚDE
TRIAGEM PARA HOSPITAL
E SANATÓRIO

I. P. A. S. E.

CARTEIRA
DE SEGURO

C. S. S.

CONSULTIVO
E NORMATIVO

D. A. S. P.

D. S.

D. E.

D. A.

S. B. M.

EXAMES DE SANIDADE E
CAPACIDADE FÍSICA
ADMISSÃO, LICENÇA E
APOSENTADORIA
CONTROLE DE FALTAS
LABORATÓRIO CENTRAL
PARA AUXILIAR A DIAGNÓSE
TRIAGEM PARA O HOSPITAL
POSTOS E SANATÓRIOS

H. S. E.

INTERNAÇÃO
SERVIÇOS DE AMBULATÓRIOS

- J.R.R. JUBÉ JUNIOR — Diagnóstico das aptidões profissionais pelos índices de capacidade mental — Conferência na D.A. do D.A.S.P., em 1942.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS — Regimento interno — Separata da "Revista do Serviço Público", abril de 1945.
- Autarquias Federais — Orçamentos para o exercício de 1944 — Rio.
- Estatuto dos funcionários — Consolidação. Rio, 1944.
- OSCAR FERREIRA JUNIOR — Normas para admissão de cardíacos aos cargos públicos e particulares — Revista do Serviço Público — maio de 1944.
- OSCAR FERREIRA JUNIOR — Readaptação e orientação profissional do cardíaco — Revista do Serviço Público — agosto de 1945.
- Decreto-lei 5.848 de 23 de setembro de 1943 — Dispõe sobre a realização de exames de sanidade e capacidade física e dá outras providências.
- PEDRO ESCUDERO — Alimentação (Tradução de W. Bernardino e Helion Povoá). Rio, 1934.
- Brazil Summary of Biostatistics — Mapa and Charts Population Natality and Mortality Statistics — Prepared by U.S. Department of Commerce Bureau of the Census in Cooperation with Office of the Coordinator Inter American Affairs* — Washington, January 1945.
- Gilberto Freyre — Casa Grande e Senzala — Rio, 1936.
- Gilberto Freyre — Sociologia — Rio, 1945.
- RUBENS DE SIQUEIRA — As Secções de Assistência Social e o Decreto-lei n.º 5.848 — Revista do Serviço Público — março de 1944.

Organização Mundial de Saúde

ISIDORO ZANOTTI

Secretário do Departamento do Interior
e Justiça, do Ministério da Justiça

O presente artigo focaliza os diferentes aspectos da Organização Mundial de Saúde, salientando o papel preponderante desempenhado pelo Brasil na Conferência de São Francisco, no sentido de ser estabelecida uma organização dessa natureza.

Expõe ainda o articulista a importância do problema de saúde dos povos não somente na obtenção de um estado de bem estar físico, mental e social, mas, também, na consecução da paz e segurança universais. (N.R.).

NA Conferência de São Francisco (25 de abril a 26 de junho de 1945), as Delegações do Brasil e da China submeteram à apreciação do Comité encarregado de estudar as matérias relativas à cooperação econômica e social uma declaração do teor seguinte:

“As Delegações do Brasil e da China recomendam a convocação de uma conferência geral dentro dos próximos meses, com o fim de se criar uma organização internacional de saúde.

Tencionam entrar em consulta com os representantes das outras Delegações tendo em vista a pronta convocação dessa conferência geral, à qual os governos aqui representados serão convidados a enviar representantes.

Recomendam que, ao preparar-se um plano para a organização internacional de saúde, seja amplamente estudada a relação entre tal organização e outras instituições, nacionais e internacionais, que já existem ou que possam vir a ser criadas no setor da saúde, bem como os métodos de associá-la a essas outras instituições.

Recomendam que a organização internacional de saúde proposta seja vinculada ao Conselho Econômico e Social”.

Em favor da declaração falaram treze Delegações. O Delegado da França sugeriu que as organizações internacionais de saúde, assim como os governos, deviam participar da Conferência, sugerindo essa apoiada pelos Delegados do Brasil e da China. Os representantes da Repartição Internacional do Trabalho e da Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas declara-

ram que suas organizações cooperariam estreitamente com qualquer órgão de saúde que viesse a ser criado. A declaração mereceu aprovação unânime dos trinta e seis países participantes do Comité, então presentes. (Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional”, apresentado ao Presidente da República pelo Embaixador PEDRO LEÃO VELOSO, Imprensa Nacional, 1946).

E’ de acentuar-se que a Delegação do Brasil muito insistiu pela inclusão da palavra “health” no capítulo da Carta das Nações Unidas relativo à cooperação econômica e social.

Mais tarde, o Conselho Econômico e Social passou a discutir a matéria, em sua primeira reunião, realizada em Londres, no começo de 1946. Na sessão de 7-2-946, P.C. CHANG, representante da China, apresentou um projeto de resolução em torno da convocação da conferência internacional de saúde (“Journal of the Economic and Social Council”, n.º 5, de 9-2-946). Convém lembrar que a China faz parte do Conselho e o Brasil ainda não é membro do mesmo.

Naquela sessão, ARCA PARRO, do Perú, declarou que, em face do caráter internacional da saúde, as nações que ainda não eram membros da O.N.U. deviam ser representadas na Conferência. NOEL BAKER, da Inglaterra, foi do mesmo ponto de vista, e, também, sugeriu que a Convenção referente à Organização Mundial de Saúde tivesse certo número de princípios gerais. AGLION, da França, disse que o novo organismo deveria incluir as organizações que estavam trabalhando no campo da saúde, mas seria de toda utilidade se fossem consultados os técnicos que tinham adquirido grande conhecimento e experiência nesses outros órgãos.

Aos 15 de fevereiro de 1946, o Conselho, tomando em consideração a declaração feita pelas

Delegações do Brasil e da China em São Francisco, relativamente à uma Conferência Internacional de Saúde, e reconhecendo a urgente necessidade de uma ação mundial no campo da saúde pública, decidiu convocar uma conferência internacional para considerar o objetivo e a adequada organização para a atuação nos assuntos da saúde pública, bem como as propostas para o estabelecimento de uma Organização Internacional de Saúde das Nações Unidas; fez sentir que os membros da O.N.U. deveriam enviar como representantes pessoas técnicas nas matérias relativas à saúde pública; estabeleceu, também, o Conselho um Comité Técnico Preparatório para organizar projeto de agenda e propostas destinados à consideração da Conferência, tendo nomeado dezesseis técnicos para constituírem o Comité, entre os quais se destacam: THOMAS PARRAN, dos Estados Unidos da América, e como substituto — JAMES A. DOULL; Sir WILSON JAMESON, da Inglaterra; Dr. GERALDO H. DE PAULA SOUSA, do Brasil; Dr. KARL EVANG, da Noruega; Dr. RENE SAND, da Bélgica; Dr. P. Z. KING, da China.

Nomeou, também, representantes, em caráter consultivo, dos seguintes órgãos:

- 1) Bureau Sanitário Pan-Americano;
- 2) Repartição Internacional de Higiene Pública;
- 3) Organização de Saúde da Liga das Nações;
- 4) U.N.R.R.A.

O Comité Técnico Preparatório deveria reunir-se em Paris até 15 de março de 1946 e submeter seu relatório, inclusive o projeto de agenda e as propostas, aos membros das Nações Unidas e ao Conselho Econômico e Social, até 1 de maio de 1946.

Deu, finalmente, o Conselho instruções ao Secretário Geral da O.N.U. para convocar a Conferência até 20 de junho de 1946, e, de acordo com o Presidente do Conselho, escolher o lugar de reunião.

Vemos, portanto, que, desde os passos iniciais dados pelo Brasil e pela China, em maio e junho de 1945, até a citada decisão do Conselho, a idéia já tinha evoluído sensivelmente.

A Conferência Internacional de Saúde esteve reunida na cidade de Nova York, de 19 de junho a 2 de julho de 1946.

Contava com os representantes de cinquenta e uma Nações Unidas. Os governos de treze outros países foram representados por observadores. As autoridades do Contrôlo Aliado da Alemanha e do Japão também se fizeram representar.

As seguintes organizações internacionais foram representadas, por observadores:

- 1) Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas;
- 2) Repartição Internacional do Trabalho;
- 3) Liga das Sociedades da Cruz Vermelha;
- 4) Repartição Internacional de Higiene Pública;
- 5) Bureau Sanitário Pan-Americano;
- 6) Organização Internacional provisória da Aviação Civil;
- 7) Fundação Rockefeller;
- 8) Organização Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas (U.N.E.S.C.O.);
- 9) U.N.R.R.A.; e
- 10) Federação Mundial das Uniões de Comércio.

Tinha a Conferência diante de si, e usou como base de discussão, as propostas para a Convenção destinada a criar a Organização Mundial de Saúde, e as resoluções adotadas pelo Comité Técnico Preparatório.

Como resultado das deliberações, os seguintes documentos foram preparados e assinados:

- 1) Convenção que cria a Organização Mundial de Saúde (World Health Organization);
- 2) Ajuste para o estabelecimento de uma Comissão Interna da Organização Mundial de Saúde; e
- 3) Protocolo concernente à Repartição Internacional de Higiene Pública.

Solicitou a Conferência ao Secretário Geral da O.N.U., para evitar duplicação de funções, que fizesse os necessários ajustes no sentido de transferir à Comissão Interina, tão cedo quanto possí-

vel, as funções da Organização de Saúde da Liga das Nações, que foram assumidas pelas Nações Unidas.

A Convenção que cria a Organização Mundial de Saúde foi assinada aos 22 de julho de 1946.

Passemos a verificar os pontos mais importantes desse diploma.

PRINCÍPIOS

Foram os seguintes os princípios adotados e considerados básicos à felicidade, às relações amistosas e à segurança para todos os povos:

Saúde é um estado de completo bem estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença ou enfermidade.

O gozo do mais alto nível de saúde é um dos direitos fundamentais de todo ser humano, sem distinção de raça, religião, credo político, condição econômica ou social.

A saúde de todos os povos é fundamental para a consecução da paz e segurança e a mesma depende da inteira cooperação de indivíduos e Estados.

A realização de qualquer Estado na promoção e proteção da saúde é de valor para todos.

Desigual desenvolvimento em diferentes países na proteção da saúde e controle da doença, especialmente das doenças contagiosas, é um perigo comum.

O desenvolvimento saudável da criança é de básica importância.

A extensão a todos os povos dos benefícios dos conhecimentos médico, psicológico e conexos, é essencial a mais completa consecução da saúde.

Opinião bem informada e ativa cooperação da parte do público são do maior valor no desenvolvimento da saúde do povo.

Os governos têm responsabilidade pela saúde dos seus povos e a mesma só pode ser cumprida por medidas adequadas.

OBJETIVO

O objetivo da Organização Mundial de Saúde será a consecução por todos os povos do mais alto nível de saúde que for possível,

FUNÇÕES DA ORGANIZAÇÃO

a) agir como autoridade orientadora e coordenadora na atividade relativa à saúde internacional;

b) estabelecer e manter efetiva colaboração com as Nações Unidas, agências especializadas, administrações governamentais de saúde, grupos profissionais e outras organizações que forem julgadas apropriadas;

c) assistir os governos, mediante pedido, no fortalecimento dos serviços de saúde;

d) fornecer adequada assistência técnica e, em emergências, o auxílio necessário, se houver pedido ou aceitação da parte dos governos;

e) prover, ou assistir na provisão, sob pedido das Nações Unidas, serviços de saúde e facilidades a grupos especiais, tais como aos povos dos territórios submetidos ao regime de Tutela;

f) estabelecer e manter os serviços administrativos e técnicos que possam ser exigidos, inclusive serviços de epidemiologia e de estatística;

g) estimular o trabalho de extirpar doenças epidêmicas, endêmicas e outras;

h) promover, em cooperação com outras agências especializadas, onde for necessário, a prevenção de ferimentos acidentais;

i) promover, em cooperação com outras agências especializadas, onde for necessário, o aperfeiçoamento da nutrição, habitação, condições sanitárias, recreação, condições econômicas ou de trabalho;

j) desenvolver cooperação entre grupos científicos e profissionais que contribuem para a melhoria da saúde;

k) propor convenções, acordos e regulamentações, e fazer recomendações com respeito às matérias internacionais relativas à saúde, e cumprir os deveres que lhe podem ser atribuídos e que condizem com seu objetivo;

l) desenvolver atividades no campo da saúde mental, especialmente a que afeta a harmonia das relações humanas;

m) promover e conduzir pesquisa no campo da saúde;

n) organizar padrões aperfeiçoados de ensino e treino nas profissões relacionadas com a saúde;

o) estudar, em cooperação com outras agências especializadas, onde necessário, técnicas administrativas e sociais que se relacionam com a saúde pública e cuidado médico, dos pontos de vista preventivo e curativo, incluindo serviços hospitalares e de segurança social;

p) prover informação, conselho e assistência no campo da saúde;

q) assistir no desenvolvimento de uma bem informada opinião pública entre todos os povos nas matérias de saúde;

r) estabelecer, e rever quando necessário, as nomenclaturas internacionais de doenças, das causas da morte e das práticas de saúde pública;

s) padronizar processos de diagnóstico;

t) desenvolver, estabelecer e promover padrões internacionais referentes a produtos alimentícios, biológicos, farmacêuticos e similares; e

u) tomar, em geral, toda ação necessária para realizar o objetivo da Organização.

MEMBROS

Todos os Estados poderão ser membros da Organização. Aos territórios ou grupos de territórios, que não sejam responsáveis pela conduta das suas relações internacionais, é facultada a admissão como membros associados, mediante pedido feito em favor dos mesmos por um membro ou outra autoridade que tenha responsabilidade pelas respectivas relações internacionais. Compete à Assembléia Mundial de Saúde decidir a respeito.

ÓRGÃOS

- 1) Assembléia Mundial de Saúde (World Health Assembly);
- 2) Conselho Executivo; e
- 3) Secretariado.

A Assembléia Mundial de Saúde será composta de delegados representantes dos membros. Cada membro terá no máximo três delegados, que deverão ser escolhidos dentre pessoas qualificadas pela sua competência técnica no campo da saúde, preferentemente representando a administração nacional de saúde.

A Assembléia reunir-se-á em sessões anuais e em sessões especiais, quando necessário; elegerá seu Presidente e adotará suas regras de processo.

São Funções da Assembléia Mundial de Saúde:

- a) determinar as políticas da Organização;
- b) indicar os membros autorizados a designar as pessoas para servirem no Conselho Executivo;
- c) nomear o Diretor Geral;

d) rever e aprovar relatórios e atividades do Conselho, e do Diretor Geral, e instruir o primeiro relativamente às matérias sobre as quais ação, estudo, investigação ou relatório podem ser considerados desejáveis;

e) estabelecer os comitês que forem considerados necessários para o trabalho da Organização;

f) supervisionar as políticas financeiras da Organização e rever e aprovar o orçamento;

g) instruir o Conselho e o Diretor Geral para trazerem à atenção dos membros e das organizações internacionais, governamentais ou não-governamentais, algum assunto relativo à saúde e que a Assembléia pode considerar apropriado;

h) convidar qualquer organização internacional ou nacional, governamental ou não-governamental, que tem responsabilidades relacionadas às da Organização, no sentido de nomear representantes para participarem, sem direito de voto, em suas reuniões ou nas dos comitês e conferências reunidas sob sua autoridade, nas condições que forem prescritas; mas, no caso de organizações nacionais, os convites devem ser expedidos somente com o consentimento do governo respectivo;

i) considerar recomendações sobre saúde feitas pela Assembléia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social ou Conselho de Tutela das Nações Unidas, e relatar a esses órgãos a respeito dos passos dados pela Organização para executar tais recomendações;

j) relatar ao Conselho Econômico e Social, na forma do acordo que houver entre a Organização e as Nações Unidas;

k) promover e conduzir pesquisa no campo da saúde pelo estabelecimento de suas próprias instituições ou por cooperação com instituições oficiais ou não oficiais de algum membro, com o consentimento do seu governo;

l) estabelecer outras instituições que forem consideradas desejáveis; e

m) tomar qualquer outra ação adequada a realizar o objetivo da Organização.

A Assembléia de Saúde terá autoridade para adotar convenções ou acôrdos com respeito a matérias que estejam dentro da competência da Organização. Dois terços dos votos da Assembléia serão exigidos para adoção de tais convenções ou acôrdos, que entrarão em vigor para cada membro quando aceitos pelo mesmo na forma do respectivo processo constitucional.

Terá a Assembléia autoridade para adotar regras concernentes a :

1) exigências sanitárias e de quarentena e outros procedimentos destinados a evitar a propagação internacional da doença;

2) nomenclaturas com respeito a doenças, causas da morte e práticas de saúde pública;

3) padrões relativos a processos de diagnóstico para uso internacional; e

4) padrões referentes à segurança, pureza e valor de produtos biológicos, farmacêuticos e similares, que estejam no comércio internacional.

A Assembléia terá competência para fazer recomendações aos membros relativamente a algum assunto da competência da Organização.

CONSELHO EXECUTIVO

O Conselho será constituído de dezoito pessoas designadas por dezoito membros. A Assembléia, tomando em conta uma equitativa distribuição geográfica, elegerá os membros que poderão designar as pessoas para servirem no Conselho. Cada um desses membros nomeará uma pessoa tecnicamente qualificada no campo da saúde, que pode ser acompanhada por substitutos e assessores.

Reunir-se-á o Conselho duas vezes por ano e determinará o lugar de cada reunião.

SÃO FUNÇÕES DO CONSELHO

a) executar as decisões e políticas da Assembléia de Saúde;

b) realizar outras funções que lhe forem atribuídas por aquêle órgão;

c) aconselhar a Assembléia nas questões de sua competência e nas matérias conferidas à Or-

ganização por convenções, acôrdos e regulamentações;

d) submeter, de sua própria iniciativa, conselhos ou propostas à Assembléia;

e) preparar a agenda das reuniões desse órgão;

f) submeter à Assembléia, para consideração e aprovação, um programa geral de trabalho relativo a um período específico;

g) estudar tôdas as questões que estejam dentro de sua competência; e

h) tomar medidas de emergência, de acôrdo com as funções e recursos financeiros da Organização, para enfrentar acontecimentos que exigem imediata ação.

O Conselho exercerá em favor da Assembléia os poderes que, pela mesma, lhe forem delegados.

SECRETARIADO

O Secretariado compor-se-á do Diretor Geral e do pessoal técnico e administrativo que a Organização possa exigir.

O Diretor Geral será nomeado pela Assembléia de Saúde, por indicação do Conselho Executivo, nos termos que aquela determinar. O Diretor Geral, sujeito à autoridade do Conselho, será o principal funcionário técnico e administrativo da Organização.

Esse Diretor será *ex-officio* o Secretário da Assembléia de Saúde, do Conselho, de todos os Comitês e Comissões da Organização e das conferências convocadas pela mesma. Ele pode delegar essas funções. Nomeará o pessoal do Secretariado, de acôrdo com as regras estabelecidas pela Assembléia. A principal consideração na nomeação do pessoal será assegurar que a eficiência, a integridade e o caráter de representação internacional do Secretariado sejam mantidos no mais alto nível. Devida atenção deverá, também, ser prestada à importância do recrutamento a ser feito numa base geográfica tão extensa quanto possível.

COMITÊS

O Conselho estabelecerá os Comitês que a Assembléia pode ordenar e, de sua própria inicia-

tiva ou proposta do Diretor Geral, estabelecerá outros Comitês considerados desejáveis para servir a algum propósito dentro da competência da Organização.

CONFERÊNCIAS

A Assembléia e o Conselho podem convocar conferências locais, gerais, técnicas ou outras especiais, para considerarem algum assunto que esteja na competência da Organização e podem providenciar pela representação em tais conferências de organizações internacionais e, com o consentimento do governo interessado, de organizações nacionais, governamentais ou não-governamentais.

SEDE

A localização da sede da Organização será determinada pela Assembléia, após consulta com as Nações Unidas.

ORÇAMENTO E DESPESAS

O Diretor Geral preparará e submeterá ao Conselho as estimativas orçamentárias anuais da Organização. O Conselho considerará e submeterá à Assembléia a estimativa orçamentária, com as recomendações que julgar conveniente fazer.

VOTAÇÃO

Cada membro terá um voto na Assembléia de Saúde. As decisões, em questões importantes, serão tomadas por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes. São questões importantes: a adoção de convenções ou acordos; a aprovação de acordos que estabelecem a relação da Organização com as Nações Unidas e organizações e agências inter-governamentais, e emendas à Convenção que cria a Organização Mundial de Saúde.

RELATÓRIOS SUBMETIDOS POR ESTADOS MEMBROS

Cada membro relatará, anualmente, à Organização em torno da ação tomada e progresso realizado no aperfeiçoamento da saúde do seu povo; fará relatório, também, a respeito da ação desenvolvida relativamente às recomendações dadas ao

mesmo pela Organização e com respeito às convenções, acordos e regulamentações.

Comunicarão os membros, prontamente, à Organização, as mais importantes leis, regulamentações, relatórios oficiais e estatísticas pertinentes à saúde, que tenham sido publicados nos respectivos territórios.

AJUSTES REGIONAIS

A Assembléia definirá de tempo a tempo as áreas geográficas nas quais é desejável estabelecer uma organização regional, e pode, com o consentimento da maioria dos membros situados dentro de cada área assim definida, estabelecer uma organização regional para verificar e estudar as necessidades especiais de cada zona. Tal órgão será parte integrante da Organização e consistirá de um Comitê Regional e de uma Repartição Regional.

Os comitês regionais serão compostos de representantes dos Estados membros e dos membros associados na região respectiva. Territórios ou grupos de territórios dentro da área, que não sejam responsáveis pela conduta de suas relações internacionais e que não sejam membros associados, terão o direito de ser representados e de participar nos comitês regionais.

A natureza e extensão dos direitos e obrigações desses territórios ou grupos de territórios nos comitês regionais serão determinados pela Assembléia de Saúde. Os comitês reunir-se-ão tantas vezes quantas forem necessárias.

Suas principais funções:

- a) formular políticas relativas a matérias de caráter exclusivamente regional;
- b) supervisionar as atividades da Repartição Regional;
- c) sugerir à Repartição Regional a convocação de conferências técnicas e trabalho adicional ou investigação nos assuntos de saúde que, na opinião do Comitê Regional, poderá promover a realização do objetivo da Organização dentro da zona;
- d) cooperar com o comitê regional das Nações Unidas e com os de outras agências especializadas e organizações internacionais regionais que tenham interesses em comum com a Organização.

Sujeito à autoridade do Diretor Geral da Organização, a Repartição Regional será o órgão administrativo do Comitê Regional. O Chefe dessa Repartição será o Diretor Regional nomeado pelo Conselho Executivo, de acôrdo com o Comitê.

A Organização Sanitária Pan-Americana, representada pelo "Bureau" Sanitário Pan-Americano, as Conferências Sanitárias Pan-Americanas e tôdas as outras organizações de saúde inter-governamentais e de caráter regional em existência anteriormente à data da assinatura da Convenção que cria a Organização Mundial de Saúde, serão, em devida forma, integradas nesta última Organização. Isso será efetuado logo que seja praticável, através de ação comum baseada no consentimento mútuo das autoridades competentes, manifestado por meio das organizações respectivas.

CAPACIDADE LEGAL, PRIVILÉGIOS E IMUNIDADES

Gozará a Organização, no território de cada membro, capacidade legal e os privilégios e imunidades que possam ser necessários para o cumprimento do seu objetivo e exercício de suas funções.

RELAÇÕES COM OUTRAS ORGANIZAÇÕES

Entrará em relação com a Organização das Nações Unidas como uma das agências especializadas referidas no art. 57 da Carta. Estabelecerá efetivas relações, e cooperará estreitamente com outras organizações inter-governamentais.

REDAÇÃO, INTERPRETAÇÃO, VIGÊNCIA

A Convenção que cria a Organização Mundial de Saúde foi redigida nos idiomas chinês, inglês, francês, russo e espanhol. Os textos originais seriam depositados nos arquivos das Nações Unidas. O Secretário Geral da O.N.U. enviaria cópias autênticas aos governos representados na Conferência.

Qualquer questão ou disputa concernente à interpretação ou aplicação da Convenção, que não seja resolvida por negociação ou pela Assembléia Mundial de Saúde, será atribuída à Côrte Internacional de Justiça.

A Convenção entraria em vigor quando vinte e seis países membros das Nações Unidas se tornassem partes na mesma.

AJUSTE RELATIVO À COMISSÃO INTERINA DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE

Outra medida adotada na Conferência Internacional de Saúde foi o ajuste referente ao estabelecimento de uma Comissão Interina da Organização Mundial de Saúde, cujo instrumento foi assinado aos 22 de julho de 1946, também na cidade de Nova York. A Comissão seria composta de dezoito pessoas a serem designadas por dezoito Estados, entre os quais estão: Brasil, China, Estados Unidos da América, Inglaterra, França, Rússia e Canadá. Cada Estado designaria uma pessoa tècnica qualificada no campo da saúde.

Funções mais importantes da Comissão Interina:

a) convocar a primeira sessão da Assembléia Mundial de Saúde o mais cedo possível;

b) preparar e submeter aos signatários do ajuste, pelo menos seis semanas antes da primeira sessão da Assembléia, a agenda provisória para aquela sessão e os documentos e recomendações exigidos, incluindo:

I — propostas para o programa e o orçamento do primeiro ano da Organização;

II — estudos relativos à localização da sede da Organização;

III — estudos referentes à definição das áreas geográficas, com o objetivo de estabelecer organização regionais; e

IV — projeto relativo ao regimento para o pessoal da Organização.

c) entrar em negociações com a Organização das Nações Unidas, com a finalidade de preparar acôrdo, conforme estatui o art. 57 da Carta. Esse acôrdo poderá:

I — prover efetiva cooperação entre as duas organizações na consecução dos seus propósitos comuns;

II — facilitar, na conformidade do artigo 58 da Carta, a coordenação das políticas e atividades da Organização com as de outras agências especializadas; e

III — ao mesmo tempo, reconhecer a autonomia da Organização dentro do campo de sua competência.

d) tomar tôdas as medidas necessárias para transferir, à Comissão Interina, as funções, atividades e ativos da Organização de Saúde da Liga das Nações, que tenham sido atribuídas às Nações Unidas;

e) promover as medidas indispensáveis, de acôrdo com as provisões do Protocolo concernente à Repartição Internacional de Higiene Pública, assinado em 22 de julho de 1946, para transferir à Comissão Interina os deveres e funções da Repartição, e iniciar a ação necessária para facilitar a transferência dos ativos e passivos da mesma Repartição à Organização Mundial de Saúde, sob a condição da terminação do Acôrdo de Roma de 1907;

f) entrar em entendimentos com a Organização Sanitária Pan-Americana e outras organizações de saúde inter-governamentais e regionais em existência;

g) empreender as preparações iniciais para rever, unificar e fortalecer as convenções sanitárias internacionais que atualmente existem;

h) rever o aparelhamento existente e empreender o trabalho preparatório que fôr necessário para:

I — a próxima revisão decenal das "Listas internacionais das causas da morte" (incluindo as listas adotadas pelo Acôrdo mundial de 1934, relativo às estatísticas das causas da morte); e

II — o estabelecimento das "Listas internacionais das causas da mortalidade".

i) estabelecer efetiva união com o Conselho Econômico e Social e respectivas comissões, especialmente a Comissão de Drogas Narcóticas; e

j) considerar problema urgente de saúde cujo conhecimento lhe fôr dado por algum govêrno.

A Comissão Interina poderia organizar os comitês indispensáveis; elegeria seu Chefe; adotaria suas regras de processo e nomearia um Secretário Executivo, que:

- a) seria o principal funcionário técnico e administrativo;
- b) seria, *ex-officio*, o Secretário da Comissão e dos respectivos comitês;
- c) teria livre acesso às administrações nacionais de saúde, do modo que fôsse aceito pelo govêrno respectivo; e
- d) realizaria outras funções e deveres que lhe atribuíssem a Comissão Interina.

O Secretário Executivo, sujeito à autoridade da Comissão Interina, nomearia o pessoal técnico e administrativo que fôsse exigido.

A Comissão reunir-se-ia, pela primeira vez, na cidade de Nova York, imediatamente após sua designação. As suas despesas seriam custeadas pelas Nações Unidas.

O Secretário Executivo prepararia e a Comissão reveria e aprovaria estimativas:

- a) para o período compreendido entre o estabelecimento da Comissão e 31-12-946; e
- b) para os períodos subseqüentes, se necessário.

A Comissão submeteria um relatório de suas atividades à Assembléia de Saúde, na primeira sessão desta. Cessaria de existir mediante resolução da Assembléia, a ser tomada na primeira sessão.

PROTOCOLO CONCERNENTE À REPARTIÇÃO INTERNACIONAL DE HIGIENE PÚBLICA

E' um dos documentos assinados na Conferência Internacional de Saúde. Os govêrnos signatários do Protocolo concordaram que os deveres e funções da Repartição Internacional de Higiene Pública ("Office International d'Hygiene Publique"), conforme foram definidos no acôrdo assinado em Roma, aos 9 de dezembro de 1907, serão realizados pela Organização Mundial de Saúde ou pela respectiva Comissão Interina, e por estas também seriam executados os deveres e

funções conferidos àquela Repartição por convenções internacionais.

O Acôrdo de 1907 será terminado e a Repartição dissolvida quando tôdas as partes naquela convenção tenham assim concordado. Foi estabelecido que qualquer governo, parte no diploma de 1907, concordou, pelo fato de assinar o Protocolo, com a terminação do referido Acôrdo, mas se todos os signatários dêste não tiverem concordado com a terminação até 15 de novembro de 1949, então os Estados partes no Protocolo denunciarão o instrumento de 1907.

O Protocolo entraria em vigor quando ao mesmo tivessem aderido vinte governos, partes no Acôrdo de 1907.

*

* *

Aí estão, em linhas gerais, os resultados da Conferência Internacional de Saúde. As notas relativas aos três documentos: Convenção, Ajuste e Protocolo — foram tiradas de papéis mandados mimeografar pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Consultamos, também, o que contém a ata final da Conferência.

*

* *

Em favor da saúde humana, tem havido, através da história, variadas atividades. Mas a luta internacional contra as epidemias começou nos meados do século dezenove, segundo DANIEL ANTOKOLETZ, "Tratado de Derecho Internacional Publico" (Libreria y editorial La Facultad, Buenos Aires, 1945). Em 1851, reuniu-se em Paris uma Conferência Sanitária, em que foram aprovadas medidas contra cólera e foi criada uma Comissão de Higiene, com sede em Constantinopla e sucursal em Alexandria. Depois, houve outras conferências da mesma natureza — em Paris — 1859; Constantinopla — 1866; Viena — 1874; Washington — 1881; Roma — 1885; Veneza — 1892; Dresde — 1893; Paris — 1894; Veneza —

1897; Paris — 1903. Na Conferência de Paris (1903), foi firmada, em 3 de dezembro, a convenção que criou a "Repartição Sanitária Internacional de Paris", que, a partir de 1907, passou a ser denominada — "Repartição Internacional de Higiene Pública" ("Office Internacional d'Hygiene Publique"). Aos 17-11-1912 foi assinada nova convenção sanitária, em Paris, e outras nos anos de 1926 e 1938. Essas convenções unificaram os procedimentos profiláticos contra a cólera, peste bubônica, febre amarela, tifo e outras epidemias.

O mesmo autor lembra que, nas Américas, a campanha em favor da higiene foi intensa. Na segunda Conferência Pan-Americana de Higiene, de 1902, foi recomendada a criação de uma Repartição Sanitária. Naquele ano e em 1905, reuniram-se em Washington duas conferências sanitárias. Na última, firmou-se a "Convenção de Washington", de 14-10-1905, para combater a cólera, peste bubônica e febre amarela. Posteriormente, realizaram-se novas conferências do mesmo gênero — México, em 1907; São José de Costa Rica — 1909-1910; Santiago do Chile — 1911; Montevideu — 1920. A Conferência Pan-Americana, de 1923, aprovou um conjunto de princípios e procedimentos de administração em matéria de saúde pública, e recomendou ao "Bureau" Sanitário Pan-Americano a preparação de um Código Sanitário Marítimo, para submetê-lo à consideração da Conferência de Havana. Nesta, foi firmada a "Convenção Sanitária Pan-Americana", de 14-11-1924. Em 1934, reuniu-se, na cidade de Buenos Aires, nova Conferência Sanitária Pan-Americana; no Rio de Janeiro, celebrou-se outra, em 1942.

*

* *

No âmbito mundial, um dos mais significativos passos já dados em favor do bem-estar dos povos, foi a Conferência Internacional de Saúde, de 1946, de que resultou a mencionada Organização Mundial de Saúde.

Os princípios que foram adotados, por serem considerados básicos à felicidade, às relações amistosas e à segurança para todos os povos, hão de repercutir, conforme se espera, de modo favorável na vida de numerosas populações.

Diz o primeiro princípio: Saúde é um estado de completo bem estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença ou enfermidade. Está aí uma definição em sentido bem amplo. Não quizeram os técnicos que representaram as Nações e diversos órgãos de caráter internacional, estabelecer um conceito estrito de saúde. Na definição, está incluído o bem-estar social e mental. Este é necessário às relações amistosas entre os países.

Tanto assim é que, de acordo com outro preceito constante da Convenção, a saúde de todos os povos é fundamental para a consecução da paz e segurança e a mesma depende da inteira cooperação de indivíduos e Estados.

As Nações Unidas, através da Carta, haviam declarado que favoreceriam a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos. O que se efetuou na Convenção de julho de 1946 é complemento daquele Diploma.

E' de salientar-se o papel do Brasil na realização de tão útil trabalho, destinado a beneficiar as populações de todo o Globo.

Ordenamento jurídico e conceito de Estado

DJACIR MENEZES

(Prof. da Universidade do Brasil)

No presente trabalho o ilustre Prof. Djacir Menezes, estudando o ordenamento jurídico e o conceito de Estado à luz do direito moderno, discute com segurança estes problemas que tanto preocupam os técnicos e filósofos do Direito. Sua atitude, todavia, não é de pura especulação intelectual. Dissertando sobre a norma jurídica e sua relação com o Estado, ele procura dar à questão um caráter de imediata aplicação ao grupo social, o que equivale a dizer, um caráter objetivo. Em síntese: uma questão teórica estudada com preocupação prática. (N.R.):

QUANTO mais primitiva é a cultura, tanto mais se esbatem, indefinidos, os contornos da personalidade individual, assimilada à comunidade — observou Sternberg. (1) E' o progresso humano que vai destacando e acentuando os valores humanos, porque a personalidade é, essencialmente, um produto da vida social. São os contactos associativos que a desenvolvem. Ora, só o fato de aludirmos à vida associativa, onde vigem os processos sociais de ajustamento do indivíduo às atividades conjugadas do grupo, percebemos, de logo, estar êle subordinada a normas reguladoras da convivência, que se revelam nos usos e costumes.

Como ensina aquêl autor, “nos usos há os germes, as possibilidades de evolução do conjunto de todos os grupos de normas”. Porém, nesse estado de evolução, as normas acham-se em período de indiferenciação: moral, direito, costumes, confundem-se num corpo normativo difuso.

O conceito de ordem normativa existe, pois, onde quer que consideremos a vida associativa humana. E a êle se liga indiscutivelmente, o con-

ceito de direito, como complexo de normas reguladoras da convivência humana. Daí verificar-se ser êle um produto necessário da vida social, técnica de assegurar a estabilidade da existência coletiva e resultado espontâneo da convivência. E' intrínseco ao conceito de direito o de relação, por que implica a vinculação inter-individual, criada pelas atividades que se estruturam dentro do grupo social.

Tais normas, para disciplinar o comportamento dos indivíduos ou dos grupos, têm certa coatividade, o que implica a existência de um poder social que lhes garante a validade. O poder social se manifesta através de órgão — que pode ser o indivíduo ou um grupo, — diferenciando-se a matéria social em “governantes” e “governados”.

Para Ferrara, o direito “é um produto estatal, como o Estado é a forma social com organização da coação”. O poder é “o elemento aglutinante da sociedade”. (2)

Ora, essa coercitividade recrudescer, torna-se aparelhamento vigorosamente organizado, à proporção que interesses contrários vão criando antagonismos sociais mais fortes, e faz-se mistér assegurar a paz social.

Discutiu-se quem surgiria primeiro: o Estado ou o Direito?

Se compreendemos o direito como normas de conteúdo coativo, a coação exige meios para que se positive e efetive. Esses meios podem ser difusos (reação da consciência coletiva, censura, etc.) — e não definem órgãos do poder social. Quando, porém, se revelam através de órgãos determinados, é porque se precisou o aparelhamento do Estado. Assim, seriam correlativos os dois conceitos. E' a opinião de Seidler, quando diz que nem o Estado é um produto do direito, nem o

(1) STEMBERG, Einführung in der Rechtswissenschaft, Berlin, n.º 1.º, 1927, ps. 33 segs.

(2) FERRARA, Trattato di Diritto Civile Italiano, Roma, v. 1.º, p. 11 segs.

direito é um produto do Estado. São conceitos correlativos, que se acentuam antitéticos e que, ao mesmo tempo, interpenetram-se, dialéticamente.

De fato, sem levar em conta o poder estatal, que se organiza para eficácia da força coercitiva, portanto, para imprimir "juridicidade" às normas, não conseguimos conceituar o ordenamento jurídico, diferenciando-o de outros regramentos sociais. Mesmo porque a zona onde se estende a eficácia de um determinado sistema de normas depende exclusivamente desse poder de coação.

Mas será apenas isso o direito, — ou haverá um direito ideal, racional, imanente à natureza humana, oriundo de uma *recta ratio*, residindo misteriosamente no espírito, em postulados invariáveis? Várias escolas defenderam esse direito natural, sob argumentações místicamente variadas. A escola histórica opôs-se à explicação tradicional, vendo no direito um processo social que varia segundo as condições históricas de cada povo. *Ferrara* objeta que essa *ratio naturalis*, de *Ulpiano* não era a mesma *ratio naturalis* de *Rousseau*... Este já vivia no tempo do capitalismo comercial moderno, em reação contra os privilégios feudais.

Melhor ainda a refutação de Tobias Barreto:

"... Foi tão natural conceber as primeiras formas do direito, como regras de convivência social, quão natural lhe foi, por exemplo, conceber as primeiras formas de armas, o arco, a flecha, ou outra qualquer, — como instrumentos de trabalho, como utilidades, como meios de vida. Onde está a diferença? Entendâmo-nos, portanto: — não existe um direito natural, mas pode-se dizer que há uma lei natural do direito. Isto é tão simples como si alguém dissesse: não existe uma linguagem natural, mas uma lei natural da linguagem; não há uma indústria natural, mas uma lei natural da indústria; não há uma arte natural, mas uma lei natural da arte". (3)

É, portanto, um produto social e humano, é um processo essencialmente cultural; e é notável que o grande sergipano, escrevendo ainda em 1898, tivesse formulado esse princípio de sociologia culturalista moderna:

"A cultura é a antítese da natureza, no tanto quanto ela importa uma mudança do natural, no intuito de fazê-lo belo e bom".

Não uma antítese mecânica — esclareçamos — advinda de fora da natureza, mas antítese orgânica, que dela nasce, e se destaca, e idênticamente se lhe opõe. Daí poder-se inferir o direito, processo de disciplinamento normativo, criado por obra do próprio homem, como sendo um processo natural e, ao mesmo tempo, artificial, — porque a própria razão é produto histórico, sociologicamente integrada e definida dentro de condições naturais e sociais.

Jus est quod jussum est. O direito tem que ser estudado e analisado na sua positividade, — no ordenamento coercitivo elaborado no curso da evolução cultural humana.

* * *

O conceito de Estado, como admitimos aqui, está no seu sentido mais amplo: o de coletividade onde se organiza o poder de coação. Não nos serviria a vaga definição de *Kant*: reunião de homens que vivem sob leis jurídicas. Nem a de *Hegel*: a substância ética consciente de si mesma.

Georgio del Vecchio dá-nos outro conceito: "é o sujeito da vontade que estabelece uma ordem jurídica". Para êle, a nação seria a comunidade natural, fundada sobre uma série de vínculos naturais. Mas é o vínculo político, que se constata na discriminação de "governantes" e "governados", que poderá fornecer critério para caracterização do Estado.

"Da idade média à Revolução Francesa — escreve *Del Vecchio* — prosseguindo na mesma direção, chegou-se à concepção do chamado regime paternal ou Estado — polícia ou Estado Providência — teorizado entre outros por *Wolff* — no qual toda a atividade, desde a religiosa até a econômica, deve ser disciplinada pelo Estado". (4)

Enquanto essa teoria orienta-se para a absorção do indivíduo pelo Estado, inicia-se, com o Renascimento, a reação individualista.

De toda parte rompem ataques contra a ordem feudal e os interesses da aristocracia territorial.

(3) BARRETO, Tobias, *Questões Vigentes*, p. 125, obras Completas, IX, 1926, Estado de Sergipe.

(4) DEL VECCHIO, Georgio, *Filosofia del Derecho*, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1936, v. II, p. 134.

Os mercados ampliam-se; a vida econômica perde sua base de centros locais de auto-consumo. Crescem os processos de troca, as cidades concentram correntes ativamente comerciais, que reagem contra os regulamentos e privilégios aristocráticos. A par disso, encentivam-se as invenções e descobertas que a indústria reclama. A Ciência vai ser uma expansão das indústrias.

O comerciante será o arauto do livre-pensamento. Tudo serve à crítica que impulsiona o “renascimento”. A literatura antiga é um veículo. Mas a Natureza é o grande livro.

E também se faz a crítica das instituições.

A concepção paternalista do Estado sofre suas primeiras restrições. Reclama-se, de princípio, a liberdade religiosa. E' nesse terreno, como observa Del Vecchio, que se começam a investigar os limites da autoridade do Estado. A tirania dos textos sagrados cai ante as novas teorias copernicianas. *Eppur si muove...*

Arvora-se a defesa das liberdades do homem e faz-se a análise dos limites dos poderes de governo. E' o postulado que inspira a Revolução Francesa, quando se definirá a nova concepção do Estado. Kant formula a noção do futuro Estado “gendarme” (que, diga-se de passagem, não se confunde com o “Estado-polícia”, anteriormente mencionado), ao assinalar que não lhe cabe a realização do bem comum ou da utilidade e felicidade geral. Acentuam-se-lhe delimitações; não interferir na esfera da livre-atividade individual, ausentar-se do plano econômico, e, acima de tudo, assegurar a ordem estabelecida, vedando sua perturbação.

“O *jus politiae* concedeu ao Príncipe o direito e a obrigação de obviar, com sua autoridade, os perigos que amegassem a felicidade nesta vida, isto é, a segurança e o bem estar dos cidadãos. O objeto do *jus politiae* consistia na preocupação pelo bom estado da coisa pública (*politia*). O Príncipe podia dispôr de tudo que o interesse da *Policey* exigisse, e decidir, discricionariamente, sobre a necessidade de uma disposição e sobre os meios que haviam de aplicar-se para dar-lhe efetividade. Desta maneira se lançaram as bases do poder absoluto do Príncipe. O Estado-polícia ficou implantado”. (5)

(5) FLEINER, *Instituciones del Derecho Administrativo*, Editorial Labor, Barcelona, p. 27.

Depois de modificações na vida política que restringem o absolutismo monárquico, com as cartas constitucionais, a teoria do Estado se transforma com o próprio Estado. Tende-se a vincular a Administração pública a regras fixas, limitando o arbítrio dos dirigentes. O Fisco torna-se o eixo do Estado.

O Estado de cultura — *Kulturstaat* — segundo alguns autores, já antecipa a orientação anti-absolutista e democrática; mas não se definem as técnicas para intervir nos setores econômicos e culturais, em geral, assumindo funções importantíssimas de regulador da vida econômica e de assistência social. A isso, sucede, na ordem ideológica, a amplificação da órbita do Direito público, assimilando institutos situados, conforme a concepção romanista, na esfera do direito privado.

Mas enquanto essas transformações se realizam, vão despontando na vida política os grupos econômicos que, concentrando o capital, lutam pela conquista da máquina administrativa para sujeitá-la aos seus interesses particulares. A autoridade, contraditóriamente, tende a restringir sua base social, solicitada pelos organismos financeiros.

Interessa-nos agora analisar a questão da prioridade do direito ou do Estado. Para êsse objetivo, basta expor a crítica feita por um dos mais minudentes analisadores do tema na atualidade: *Hans Kelsen*.

* * *

Kelsen assume posição de combate em face das teorias clássicas. Repele a idéia de assemelhar o Estado a um organismo vivo, acessível até à percepção sensorial, como quis *Rudolf Kjellen*. (6) Refuta a teoria de *Otto Gierke*, sustentando a concepção de um corpo social comparável aos estudados pela biologia, rejeita as doutrinas inspiradas em sociologia marxista, de *Hertwig*, que se filia, sob certos aspectos, às teorias organísmicas. E afirma a identidade absoluta, a do Estado e do Direito. (7)

Já tinha a escola de Marburgo preparado o terreno, quando sustentara que a explicação do Es-

(6) KJELLEN, Rudolf, *Der Stat als Lebens form*, 4 Aufl. p. 31, seg. 1924.

(7) HERTWIG, Oskar, *Der Staat als Organismus*, Jena 1922, p. 1, seg.; p. 11, segs.; Gierke, Otto, *Das Wesen der menschliche Verbande*, 1902, p. 12, segs., Jena.

tado é necessariamente jurídica e só poderá ser feita pelo método jurídico puro. H. Cohen e Stammler por sua vez pretenderam demonstrar que a essência da vida social era a normatividade jurídica. Stammler não vê que o Estado está situado em plano sociológico e o Direito em plano normativo: declara que o Estado é a totalidade das normas reguladoras de condutas humanas. Para que se compreenda a sua natureza — reflete Kelsen — é necessário que a concebamos como unidade, da qual emanam imperativos, portanto, como poder. Mas trata-se, na sua opinião, apenas de um sistema de regras, cuja unidade, o espírito apreende-se melhor, *personificando-a*. (8)

Procurar, na sua opinião, qual o *prius*, si o Estado, si o Direito, é uma especulação sem consequências positivas: “são dois aspectos diferentes do mesmo fato” — acentua noutra obra fundamental. Para êle, origina-se essa atitude especulativa de um erro, de uma falsa compreensão sobre a formação do direito positivo, oriunda de uma assimilação entre o homem e o Estado personificado, capaz de *vontade*.

Para êle, é a personificação um meio subsidiário do conhecimento jurídico — *die Personifikation in Hilfsmittel der Rechtserkenntnis ist* — que, por necessidade de construção de “sujeitos de direito”, a vida prática vai sugerindo. O fato de se atribuir ao Estado uma vontade é ainda uma consequência daquelas premissas.

Traduz o mesmo pensamento *kelseniano* essa explicação de Ricasens Siches: “Entende-se, pois, por Estado, a personificação metafórica da ordem jurídica total. Estado e Direito são duas expressões que designam o mesmo objeto”.

Também se fala em “poder natureza”, dizendo-se que os corpos estão “submetidos às leis naturais”. Houve identificação entre a ordem natural e a ordem estatal. Os homens — adverte-nos êle — especularam primeiro sobre suas relações mútuas, depois sobre as da natureza. Daí terem, anteriormente, utilizado conceitos políticos aplicados à natureza, concebendo-a como Império. Donde poderemos inferir que a idéia de lei natural deriva da idéia de regra. (9)

(8) STAMMLER, Rudolf, *Theorie Der Rechtswissenschaft*, N. 2 Aufl., Halle, 1923, p. 239, segs.

(9) KELSEN, Hans, *Hauptproblem der Staatsrechtslehre*, Tübingen, 1911, p. 406, segs.

Essa distinção tem grande importância para conceituação da norma jurídica.

Distingamos com *Capitant*: norma aplica-se em sentido geral; quando na acepção individual, é preferível usar a palavra *regra*. Em que, porém, se distingue a *norma* da *lei*?

Para melhor aclarar a exposição, aceitamos, inicialmente, *gratia argumentandi*, o postulado *kelseniano*. Êle no-lo apresenta como verdade evidente e irredutível, como categoria lógica: não se confundem os dois mundos: o da “natureza”, onde imperam leis causais, e o da “cultura”, onde vamos encontrar a normatividade, regido por leis teleológicas. Aquêle é o do *ser*, êste o do *dever ser*. Um descreve relações entre fenômenos, o outro *prescreve* direções à vontade. Um se situa no real, outro no ideal. A causalidade necessária não se confunde com a causalidade normativa. Assim, o Estado, conceituado como uma ordem normativa, não é um fenômeno natural, mas um fato da atividade cultural. (10)

Diz-nos ainda:

“E’ pela natureza do laço que une a hipótese à consequência, que a lei jurídica difere, essencialmente, da lei natural. Si chamamos à relação definida na regra de direito, entre dois fatos, de *imputação*, esta é, na esfera do sistema denominado Estado ou direito, homólogo ao princípio de causalidade na natureza”. (11)

Não faltaram críticas a êsse formalismo excessivo, que reduzia a realidade do Estado a um ordenamento de regras unificadas. Heller, por exemplo, atacou-a nos fundamentos, considerando muito simplismo aceitar aquela separação feita entre lei e norma. Há que considerar as realidades, que configuram o Estado, êle mesmo sendo uma realidade susceptível de análise e verificação sociológicas. (12)

O Direito é um sistema de normas, mas normas que regulam situações reais dentro do quadro social, onde a vida flui em fenomenologia sutil e complexa. O regramento não é algo separável da

(10) HERTWIG, Oskar, *Der Staat als Organismus*, ed. cit., p. 1, segs.

(11) KELSEN, Hans, *Allgemeine Staatslehre*, 1925, Berlin, p. 14, segs.

(12) CAPITANT, René, *L'Illicite*, v. 1.º, L'imperatif Juridique, Librairie Dalloz, 1929, Paris, p. 55, segs.

realidade social sinão pela abstração, porque as próprias regras são elaboradas na vida comum, aperfeiçoam-se por um processo cultural, e os órgãos de edição do direito são, por sua vez, ligados aos demais processos sociais.

Estado e Direito são, pois, criações da vida coletiva, resultados de exigências da convivência humana, criadora de estilos e técnicas que permitem o melhor e cada vez menos imperfeito equilíbrio entre os interesses variados que agrupam as diferentes classes sociais.

As "regras do direito" impregnam-se de conteúdo econômico, tornando-se, muitas vezes, simples tegumentos defensivos dos interesses de uma classe dominante, comenta o prof. *Orlando Gomes*.

A análise histórica mostra-nos como, em certas horas e latitudes da civilização, se produziu a rutura dentro dos quadros do direito positivo. (13)

Quanto à concepção de Estado, como vimos analisando está, naturalmente, associada à noção de ordenamento, mas ordenamento que se processa, como fato social, objetivamente perceptível nos dados, nas informações colhidas na história dos povos, dentro dos quadros da vida associativa humana. Dissociar êsse ordenamento da realidade social é criar um problema teórico insolúvel, em domínio de abstração.

O Direito existe para realizar-se e realizando-se. E' regramento de fatos sociais e não conhecimento de fatos sociais, como esclarece *René Capitant* distinguindo o direito, conjunto de normas, da ciência do direito.

As relações da vida social, protegidas pela dogmática criada pelo Direito, tornam-se relações jurídicas, isto é, relações ordenadas juridicamente, — consideram *Gareis* e *Wenger* — decorrentes das próprias necessidades coletivas. (14)

O Estado que surgiu depois do absolutismo, como processo integrativo dos organismos nacionais, é o elaborador central do direito, e êle próprio se vincula ao Direito que cria, a serviços de fins coletivos, que as técnicas constitucionais buscam definir no problema da distribuição de competências.

O estudo das relações de direito sugeriu, de muito, a classificação tradicional que as dicotomiza em *direito público* e *direito privado*. A fórmula de *Ulpiano* dizia que o direito público era o que objetivava o interesse do Estado (*quod ad statum rei Romanae spectat*) e o privado, a tutela dos interesses individuais (*quod ad singulorum utilitatem pertinet*). Êsse critério dualístico abrange, como observou *Crome*, a dupla posição do homem em sociedade: como indivíduo, com interesses próprios; como membro da coletividade, com interesses comuns.

A oposição entre os dois domínios não é tão profunda como à primeira vista pode parecer. Mesmo no direito privado, como anota *Jellinek*, o indivíduo é titular de direitos, mas como membro de uma coletividade (*Gesellschaftsmitglied*), e é assim reconhecido pelo Estado como personalidade. Daí, infere que — todo direito privado é por isso mesmo direito social. (15)

Acenuou-se uma viva tendência entre os juristas para modelar as relações de direito público sob categorias lógicas do direito privado. Uma tendência que alguns denominaram de *jus privatista*. Foram aplicando noções e conceitos oriundos do direito privado que os romanos legaram-nos um grande sistema aperfeiçoado. Atendia, além do mais, ao individualismo fundamental da concepção liberal do Estado, que vogou até bem pouco. E a técnica peculiar dos *jus privatum* penetrou largamente dentro da esfera do *jus publicum*, sofrendo apenas as adaptações necessárias.

A corrente oposta, modernamente, amplia-se fortemente. Com as novas diretivas do Direito público, que nasceram da situação social do mundo atual, a recente técnica constitucional mostrou-nos a estatização de muitos processos sociais, consequentemente, a introdução, no campo do direito público, de muitos institutos que ficavam outrora como matéria regulada por normas do direito privado.

Ao procurar determinar a natureza jurídica do Estado, essa orientação civilista concebeu-o como

(13) GOMES, Orlando, *A Crise do Direito*, Bahia, 1945, p. 54, segs.

(14) GAREIS und Wenger, *Rechtszyklopedie und Methodologie*, 5. Aufl., 1920, p. 8, nota da p. 19 segs.

(15) JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Springer, 1920, 3. Aufl., p. 383: — "Allein eingehendere Betrachtung isoliert Individuum Träger der Privatrechte ist, sondern das Gesellschaftsmitglied, das vom Staate als Persönlichkeit anerkannt ist. Alles Privatrecht ist daher Sozialrecht".

personalidade: um "sujeito de direito", que os exercita, o que é um conceito inspirado nas relações estudadas no direito privado. *Spiegel* comenta então: "e como o jurista só se preocupa com os conceitos jurídicos, considera que o Estado está implicado desde que foi constituído em sujeito jurídico ou sujeito soberano". (16)

Se o direito civil toma como ponto de partida o indivíduo, o direito público toma como ponto de partida a coletividade, o todo, — pondera *Spiegel*. Um é individualista, outro, não. Mera atividade de órgãos que se integram em fins gerais, onde, em primeira plana, não são perceptíveis os indivíduos. As relações jurídicas entre indivíduos compõem a ossatura do direito privado, permitindo se plasmassem conceitos, ficções, técnicas específicas. Estas foram muitas vezes levadas para o campo do direito público. Compreende-se agora porque *Jellinek* escreve num de seus grandes livros que todo o direito privado só é possível fundamentado sobre o conceito de personalidade individual, no reconhecimento de qualidades no indivíduo e todos seus direitos são protegidos e reconhecidos pelo Estado. E evoca, em

nota, o *jus privatum sub tutela juris publici latet*, de Bacon. (17)

Na sistemática do direito moderno, conceitua-se o direito público como aquele que compreende as normas que regulam a estrutura e o funcionamento do Estado, a regulamentação de sua atividade na realização do interesse coletivo. Divide-se o direito público em constitucional, administrativo, penal, processual e direito internacional público. Interessa-nos fixar aqui o que constitui o objeto nuclear do estudo que faremos a seguir: o direito administrativo e a organização dos serviços públicos.

A distinção entre os dois campos não está nitidamente gisada pelos juristas. *Emile Acolas* e outros mais, já reconheceram a falsa antítese entre o direito público ou político e o direito privado. Mesmo porque essa oposição não é formal e mecânica, mas interpenetra-se organicamente. Tal oposição, agravada pelo liberalismo, em plena luta contra as resistências doutrinárias legadas pelo *ancien régime*, cedia ao ambiente da época, quando começavam a prevalecer as forças crescentes do individualismo burguês.

(16) SPIEGEL, Ludwig, *Derecho Administrativo Labor*, p. 160, 1933.

(17) JELLINEK, *ob. cit.*, p. 384, segs.

PENSAMENTO ALIENÍGENA

A contribuição de melhoria na República Argentina

JUAN CARLOS LUQUI

(Tradução de Lygia Azevedo)

Dentre as rendas públicas de escassa produtividade no Brasil, a contribuição de melhoria talvez seja aquela que, nos anos próximos, maior relêvo poderá adquirir entre nós. Suas possibilidades de aplicação são numerosíssimas, sobretudo na esfera mais típica e de problemas tão caracterizados das finanças municipais. Todavia, porque tenha a União chamado a si responsabilidades e funções que, em outros países, cabem aos governos estaduais ou municipais, é provável que a contribuição de melhoria venha a tornar-se apreciável instrumento financiador de obras públicas federais. A título de subsídio para a elucidação do problema, publicamos a seguir a primeira parte de um longo e exaustivo estudo de distinto intelectual e especialista argentino.

Versa êle sobre a experiência administrativa e financeira que se colheu na República irmã com referência à contribuição de melhoria, especialmente quando associada à construção de estradas de rodagem. (N.R.)

I

I. INTRODUÇÃO

POR encontrar-se intimamente ligada ao regime de financiamento de obras públicas, principalmente no que toca à pavimentação de ruas e estradas, a contribuição especial de melhoria em nosso país se reveste de particular importância não apenas sob o ponto de vista do interesse privado, senão também quanto aos resultados de sua aplicação relativamente às finanças públicas.

Não se trata de um problema isolado, suscetível de receber soluções parciais, conquanto seja isto o que se tem verificado. Encontram-se em jogo numerosos interesses, públicos e privados, que importa satisfazer com urgência.

É sabido que o governo nem sempre encarou a questão das obras públicas de maneira orgânica e completa; e assim como o objetivo de sua utilidade nem sempre foi alcançado — ou pelo menos não se exteriorizou com a amplitude que um optimismo exagerado previra — tampouco os regimes de financiamento se plasmaram em princípios correspondentes a planos ou programas adequados e, principalmente, uniformes e econômicos. Nada mais prejudicial, neste assunto, do que a multiplicidade de programas financeiros e sua mutação ou variação, bem como, quando êles se baseiam no crédito público, o esquecer-se de que nas constantes oscilações por êste experimentadas há de encontrar-se muitas vezes a justificativa de financiamentos vultosos, os quais, logicamente, se refletem no montante das contribuições (1). E nem se fale na importância do regime legal a que se devem submeter o contrato e a execução das obras, assim como os sistemas de garantias e controles — o que freqüentemente é de propósito esquecido (2).

II. A construção de qualquer obra pública deve, em princípio, basear-se em dois postulados fundamentais: primeiro, uma oportuna e justa

(1) Luqui, *Algunos aspectos de la contribución de mejoras en la República Argentina*, pág. 53.

(2) Espósito, Juan, *La Ley n.º 775 sobre Obras Públicas*, págs. 3 e seg.

apreciação da utilidade pública; segundo, um adequado sistema de financiamento. Resolvidos estes dois problemas, essenciais à melhor satisfação da *necessidade pública*, poder-se-á então falar de fórmulas jurídicas ou sistemas de tributação.

A utilidade pública — como ensina o professor Bielsa (3) — “é um conceito sempre relativo, que varia com as condições econômicas, políticas e sociais da sociedade a que se refere”. É, como diz Jèze, “uma noção muito difícil de precisar, essencialmente variável segundo as épocas e os países. Tem caráter mais político do que financeiro” (4). Nela se deve observar o presente e o futuro, porque não basta dar-lhe uma cômoda solução no presente, deixando que outros tomem a seu cargo o futuro, porque com isso se altera o princípio da unidade e continuidade do governo, frustrando-se a própria eficiência da obra e dos serviços públicos. Deve-se procurar sempre consagrar a fórmula que respeite o princípio da solidariedade das gerações (5).

O sistema de financiamento é um conceito ainda mais relativo e circunstancial; primeiro, porque a própria utilidade pode chegar a determiná-lo, conforme as obras sejam ou não reprodutivas; segundo, porque o grau de aperfeiçoamento técnico da Administração Pública determinará, por si mesma, o melhor sistema a utilizar; terceiro, porque se o financiamento se funda no emprêgo do crédito público, ou em determinados sistemas de pagamento, é imperioso medir com exatidão as prováveis perdas a se verificarem. Tudo isto sem considerar outra série de fatores, tais como: o grau de responsabilidade das empresas; os reajustamentos e reduções quanto ao montante das contribuições; liberações de dívidas e rateios ordenados pelos juizes, em caso de execuções e juízos universais; saldos que, por declaração de inconstitucionalidade, devem caber ao

Estado; o resultado do financiamento da conservação e reparação das obras, etc. (6).

Dêsse modo, impõe-se, em cada caso, o mais cuidadoso exame das fórmulas financeiras e jurídicas de acôrdo com as circunstâncias especiais ocorrentes, tornando-se um pouco difícil determinar os princípios aplicáveis a cada uma delas (7). Isto não significa, todavia, que o planejamento e a execução de qualquer sistema deva excluir um elevado sentimento de bem estar público. Não basta que se cumpram formalmente as prescrições das leis; é imprescindível que todo o sistema corresponda substancialmente ao fim visado, que não é outro senão o de satisfazer integralmente uma necessidade pública, sem que isto possa servir de justificação para desvios e procedimentos contrários ao direito e à moral (8).

III. No que tange à pavimentação — principalmente de estradas — cumpre assinalar a existência de certa desorientação, ou melhor, desconhecimento, relativamente à necessidade de uma direção político-econômica, assim como a tão comum assíncronia que o exercício de um falso, desarticulado e perturbador federalismo tem revelado, o qual engendra uma série de problemas por si mesmos complexos e que se têm agravado com o aparecimento de certas autarquias, de todo inconvenientes quando, como tem acontecido, se exagera a sua interpretação (9).

(6) O problema há de apresentar-se relativamente ao custo de conservação do calçamento, pois que presentemente se lança mão do fundo rodoviário para custear obras de construção, reparação e conservação, indistintamente. Em alguns países as despesas com a infraestrutura das estradas são custeadas mediante contribuições especiais, impostos sobre o volume ou adicionais sobre lubrificantes e carburantes, ficando a cargo da coletividade, e por meio de empréstimo, as despesas de renovação, reparação e conservação. Veja-se Laufenburger, *op. cit.*, págs. 50 e seg. Em nosso sistema ainda não se fazem estas diferenças, que julgamos fundamentais por consultarem princípios de justiça tributária.

(7) Temos consciência da complexidade do problema e, para dela se ter idéia, principalmente no que se refere à pavimentação urbana, recomendamos a obra de Francisco Bodetto — *Nuevo régimen de pavimentación*, Rosário, 1940.

(8) Stamler, *Filosofia del Derecho*, págs. 125 e seg. e 245.

(9) Bielsa sustenta: “Autarquia significa, etimologicamente, Governo próprio; mas como Governo não é sinônimo de administração — uma vez que inclui o poder de determinar as normas fundamentais para a realização

(3) *Derecho Administrativo*, tomo 3.º, pág. 426.

(4) *Cours Élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière*, pág. 40.

(5) Laufenburger, Henry, *La intervención del Estado en la vida económica*, pág. 49.

Já não se trata de não corresponderem as obras a um fim de utilidade pública, ou de não ser econômico um sistema de financiamento adotado. e sim de haver sido aquêle fim de utilidade pública — em alguns casos, infelizmente, bastante fre-

direta do governo — designa-se por autonomia o aspecto político que, ademais, juridicamente, expressa com propriedade a faculdade de determinar as normas de governo. (*La Noción de Autarquía y el Régimen municipal*, Boletín de la Biblioteca del Congreso Nacional, julho-agosto 1940, n.º 36, pág. 789; veja-se também do mesmo autor: *Acerca de la palabra autarquía*, in Boletín de la Academia Argentina de Letras, tomo IV, págs. 282-93; *Denominación y substancias de algunas instituciones jurídicas; Derecho Administrativo*, tomo 2.º, pág. 275).

Administrar ou executar, pela forma e modo que o governo determina, eis a função específica que à autarquia deve caber dentro dos princípios constitucionais que nos regem; todavia, o falso conceito que se tem dessa instituição acarretou o rompimento da unidade de direção — fundamental no exercício do governo (Veja-se: Luqui, *Ejercicio del poder fiscal nacional y provincial*, in "Rev. da Faculdade de Ciências Econômicas de Buenos Aires", ano XXXI, série II, n.º 226, pág. 815).

A esses organismos autárquicos, cuja criação no país se verificou a partir principalmente de 1932, não se pode indicar — e algumas vezes nem impor, conforme manda a Constituição — as necessidades a serem levadas em conta preliminarmente, ou os processos a serem usados e, muito especialmente, a execução harmônica de atos a serem realizados em colaboração com outras repartições. Frequentemente se tem esquecido que a ação do governo é uma só, e não é prudente desarticulá-la por meio desta classe de autarquias que, como se pode ver em nosso país, prejudicam os fins das próprias obras a que se destinam.

Pouco a pouco estas autarquias se foram convertendo em órgãos de decisão dentro do governo, e se isso estivesse, em todos os casos, apoiado pelo conselho e experiência de outros organismos nacionais e provinciais que com elas programaram os trabalhos a realizar, haveria pelo menos a concorrência da experiência administrativa dos Estados provinciais, cujas administrações têm permanecido praticamente deslocadas por essas repartições autárquicas, tanto no âmbito nacional como no provincial.

Em alguns casos, as chamadas autarquias não apenas se têm revelado inconvenientes para a atividade governamental, mas têm ainda acarretado grandes prejuízos aos administrados. A falta de recursos jurisdicionais faz delas verdadeiras potências, às vezes absolutas, pois que em muitos casos de seus atos não cabe recurso algum nem para o Executivo nem para o Judiciário. Isto acarreta a irresponsabilidade do Poder Executivo, ou melhor, diminui grandemente sua responsabilidade, o que é grave. A intervenção do Estado na economia privada leva, por meio destas autarquias, à situação que deixamos delineada; falta, pois, no sistema, a garantia jurisdicional dos administrados, o que pode ser sanado, em larga medida, pelo recurso hierárquico, conquanto a esse respeito devamos

qüentes — previsto exclusivamente em função de um determinado distrito. A falta de um programa integral — imposto pela própria natureza e finalidade do empreendimento — acarretou consequências prejudiciais aos próprios benefícios que poderiam advir do mesmo empreendimento se o tivessem adaptado a uma inteligente distribuição da rede rodoviária.

advertir, como assinala Bielsa, que se trata do meio mais rudimentar de garantia jurisdicional (*El Recurso Jerárquico* — pág. 6). Ver: Luqui, *El Recurso Jerárquico*, em Jur. Arg. do dia 23 de abril de 1944).

A criação das referidas autarquias, que se devem fundar na especialização do serviço, não tem obedecido, em nosso país, a esse critério, ou pelo menos não tem sido esse o resultado obtido, já que muitas das repartições chamadas autárquicas se converteram em máquinas burocráticas tão complicadas — ou mais ainda — quanto a própria Administração. Ademais, não acreditamos na falta de técnica da Administração pública — em muitas das suas repartições, pelo menos, que evidenciam um alto grau de aperfeiçoamento, se bem que os velhos burocratas ainda persistam em seus hábitos antigos (ver Luqui, *Teóricos e Práticos en la Administración Pública*, in Revista da Faculdade de Ciências Econômicas, Comerciais e Políticas, Rosario, setembro-dezembro de 1943, série 4.ª, tomo II, n.º 3).

Em matéria de pavimentação, a autarquia, se não trouxe os prejuízos verificados sob outros aspectos, e cujo regime legal vigente julgamos bom e conveniente, tem demonstrado que lhe falta unidade. Com efeito, tanto a Diretoria Nacional de Rodagem como os órgãos provinciais correspondentes não têm conexão entre si, para fins de programação dos trabalhos nem tampouco a têm com outros organismos nacionais e provinciais dos quais teriam que obter informações indispensáveis. E é por isso que cumpre completar os sistemas autárquicos por meio de órgãos de coordenação, ou então pelo estabelecimento de conselhos diretores, nos quais representantes dessas autarquias façam conhecer seus problemas e necessidades.

No assunto em tela, o entrosamento das atividades em todas as repartições vinculadas ao comércio, produção, obras públicas, transportes, crédito, seguros, seria de vital importância não só para o fim visado — a utilidade pública — do qual as obras de pavimentação não se devem afastar, senão também para o próprio sistema de financiamento, uma vez que não há dúvida de que todos os fatores relacionados com a economia pública e privada devem ser tomados em consideração; de outro modo não se conseguirá financiamento econômico.

Para abranger integralmente esse problema, tão intimamente ligado ao fim de utilidade pública, não seria lógico ater-se aos limites políticos que separam as províncias e os territórios nacionais, pois que esses limites não foram concebidos para um exercício contrário àquele a que conduz o autêntico federalismo, como já manifestava a Corte dos Estados Unidos da América do Norte ao afirmar: "Os limites do Estado não se conformam com os de pro-

Por mais de uma vez fracassaram obras que poderiam produzir benefícios maiores, apenas com um pequeno trabalho de ligação, e no entanto ficaram por muito tempo isoladas localidades ou zonas cuja produção necessitava daquele ramal para escoamento. É bem verdade que algumas vezes os interesses de algumas empresas, principalmente de concessionárias de serviços públicos, impediram se continuassem essas obras de ligação.

As autarquias — entidades a nosso ver absolutamente inconstitucionais (10) quando, como tem ocorrido, se lhes concedem poderes absolutos e, portanto, o exercício de atribuições que segundo alguns podem ser desempenhadas isoladamente, sem qualquer dependência de direção política seguida pelo governo — têm suscitado graves inconvenientes no que toca à apreciação integral da utilidade pública. A descentralização dos organismos aos quais compete decidir acerca da necessidade da obra, sua extensão, financiamento, etc., infringiu um princípio fundamental em todo governo: a unidade de ação, de direção e de respon-

vências econômicas, e as tentativas das autoridades locais para estimular seus interesses a expensas dos competidores de outros Estados provocam desigualdades que não podem ser sanadas e corrigidas senão pelo poder nacional (Houston E. & W. F. Ry C.^o v. U.S.; 234, U.S., 342). Ou melhor, como sustentou no caso "R.R. Com. of Visconeni v. C.B. & Q.R.R. C.^o, U.S. 563", *O comércio é uma unidade e não se detém em limites provinciais*.

Em nosso país o exercício das competências concorrentes entre a Nação e as províncias não se tem realizado mediante programas de conjunto; longe d'isto; a Nação, e cada província, tem projetado obras, estudado sistemas, programado planos econômicos, financeiros e fiscais, abstraindo dos outros; falta, pois, o estatuto regulador dessas competências concorrentes. (Veja-se: Ameghino, *La organización del crédito público*, *La Nación*, 24 de março de 1939; *Autonomias*, 14 de setembro de 1939; e prólogo e tradução da obra do professor Noel T. Dowling, *El Poder concurrente según la enmienda 18.^a de la Constitución de los EE. UU.*; Luqui, *Ejercicio del poder fiscal nacional y provincial*, op. cit.).

(10) A respeito de autarquias ver Bielsa, *La Noción de autarquía y el R-gimen municipal*; Laband, *Le droit public de l'Empire Allemand*, t. 1, pág. 178; Marchi, *L'istituto giuridico dell'autarchia*, 1.^a parte; Raggi, *Esame critico delle varie teorie moderne sopra la nozione d'autarchia*, pág. 10; Prates da Fonseca, *Autarquias administrativas*, in "Revista Judiciária", São Paulo, n.^o 4, pág. 21; Bielsa, *El contralor de las entidades autárquicas*, in "Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas", Rosario, 1937, t. VI, págs. 5-16; *Derecho Administrativo*, t. II, pág. 265; *La autarquía de las Universidades* (Buenos Aires, 1926), e bibliografia citada por Bielsa em seu *Derecho Administrativo*, t. II, pág. 267.

sabilidade. Essa tendência permitiu criar *chefias*, mas, além de inconveniente, é errada, do ponto de vista constitucional, político e econômico (11).

IV. Na pavimentação de estradas-tronco temos seguido política semelhante à ferroviária, sem refletirmos em que a época na qual se construíram as estradas de ferro era muito diferente da atual, assim como em que a situação econômica do país — que forçou a diretriz ora seguida — era completamente diversa da que agora se apresenta e das necessidades hoje experimentadas, as quais perdurarão por muito tempo, se não definitivamente.

A concentração da rede rodoviária, cujas estradas geralmente se estendem até aos portos de mar, seguindo a direção da rede ferroviária, além dos poucos benefícios que produz, por enquanto, às terras que atravessa — principalmente àquelas

11) Cumpre, no momento, descentralizar os grupos econômicos e industriais. O país encontra-se em situação social, econômica e cultural muito diversa. O interior não deve sentir a força de atração que a Capital federal exerce. É inerente ao ambiente provinciano essa aspiração, justa por certo, de um dia radicar-se na Capital, e é esse o erro e a causa do abandono que se nota em todo o país. O regionalismo extremado torna-se prejudicial quando baseado em sentimentos isolacionistas; não deixa de ser curioso, porém, que, ao mesmo tempo que o defendemos *politicamente*, o abandonamos por completo quando se trata de fazer com que neles se instalem centros de cultura, comércio e indústria capazes de estabelecer um contrapeso, indispensável para alcançar o equilíbrio econômico do país. Geralmente, as novas e grandes indústrias que se localizam no interior pertencem a estrangeiros ou a pessoas da Capital Federal; e nem se diga que faltam capitais nas províncias.

Conta Rivarola (*Ensayos Históricos*, pág. 3) que no quarto dia após a promulgação da Constituição de 1853, seus autores subscreveram, em documento pouco lido: "O Congresso, muito esclarecidamente, formulou, afinal, a "Federação", tirando a esta palavra o que havia de "vago e absurdo" na significação vulgarmente usada. (Registro oficial nacional da República Argentina, tomo III, n.^o 3.053). Mais adiante, diz (pág. 19): "O Congresso de 1853 concluiu que a Constituição respeitara a independência provincial até onde chegava a ação do poder local, conciliável com um governo federal, e do excedente das soberanias provinciais, formando um feixe, organizou os poderes que deve ter uma Nação sólida. E aqui voltava a opor seu conceito de federação ao conceito "vago e absurdo" do vulgo, com estas palavras que hoje deveriam chamar a atenção de todos: "A federação será bem entendida se a compreendermos como os Estados Unidos da América do Norte, única federação modelo que existe no mundo civilizado; será, pelo contrário, *péssima*, se julgarmos possível convertê-la em uma oligarquia, que

destinadas à agricultura e à pecuária — constitui valor negativo para o surgimento de novos centros econômicos de que o país necessita.

Já não se trata, como dizia Alberdi (12) “de trazer as capitais às costas, ou melhor, levar o litoral ao interior do continente”. Parece que

se apoderasse do poder sacrificando os interesses essenciais das cidades. Será, porém, *intolerável* se, retrocedendo nesta escala, a reduzirmos a um pacto de conservação entre *capitanias*”.

Destarte, não é unicamente uma necessidade econômica que produz o estado de desarmonia em que nos encontramos, e para cuja solução vaticinamos a unidade de direção, se não a manutenção do verdadeiro espírito que inspirou o pacto federal.

O consumo vê-se altamente prejudicado pela força de atração exercida pelos centros em que se oferecem os melhores preços e as maiores vantagens. O fenômeno da atração da cidade em detrimento do campo não é peculiar ao nosso país: e nesse caso, como ocorre nos outros países, devemos, se não neutralizar essa força, pelo menos fazer com que ela seja contrabalançada por outra, oposta pelo interior.

O verdadeiro leque que a rede ferroviária oferece explica-se racionalmente pela época em que foi construída, pela natureza das coisas por ela transportadas e pelo estado econômico e industrial do país; o mesmo não se pode dizer, porém, quanto às estradas pavimentadas, não só porque, como dissemos, variou sensivelmente o panorama, senão porque o transporte nas mesmas apresenta características distintas. Os produtos de algum modo beneficiados pela estrada pavimentada não são, por enquanto, os agrícolas e os de pecuária, mas sim os de granja, indústria e pesca, que, como sabemos, exigem centros de consumo próximos porque são de utilização imediata. As estatísticas norte-americanas também oferecem um índice bem eloquente, que não devemos esquecer ao demonstrarmos que o frete só barateou nos transportes em trechos não superiores a 80 km. Não nos devemos entusiasmar com largas estradas calçadas, julgando que com elas atendemos satisfatoriamente aos objetivos de utilidade pública; hoje, em alguns casos essas estradas só servem para turismo e, em outros, como veículo de intercâmbio entre as cidades que atravessam; de maneira alguma, entretanto, poderão sê-lo entre as zonas terminais (produção e consumo, ou exportação de cereais e carnes).

(12) *Bases y puntos de partida para la Organización Política de la Confederación Argentina*, pág. 97. Ed. “Cultura Argentina”, 1915. Em matéria portuária, ainda mesmo na presunção de que nossa indústria possa competir vantajosamente com a estrangeira — para o que será necessário atingir e manter altos graus de aperfeiçoamento, o que a pouco e pouco vamos conseguindo — também não temos seguido a política conveniente para a obtenção dos efeitos desejados, de vez que toda a atividade circunscreveu-se ao porto de Buenos Aires, e há relativamente pouco tempo ao porto de Rosário.

Como conseqüência da estrutura da rede ferroviária, foram principalmente aqueles dois portos os que ofereceram os vantajosos resultados de uma exploração folgada; grandes zonas do país ficaram, e ainda se encontram,

esta fórmula foi mal interpretada, pois o que se estabeleceu foi que dêse modo seria possível um intercâmbio interno entre as duas regiões — que se tornara de todo irrealizável àquela época — concentrando a produção em dois ou três portos, mediante uma rede rodoviária do tipo da ferroviária, o que ocorreu talvez para que o comprador estrangeiro gozasse de todas as vantagens e benefícios. Justo é reconhecer que isto foi o que mais influenciou no aumento do volume dos negócios naquele momento de nossa história (13).

Não são, porém, as redes rodoviárias as únicas a serem consideradas para fins de melhoramento e mais harmônica estruturação do transporte; não se pode esquecer, correlativamente, o que se refere à navegação fluvial e aos portos de rio ou de mar, porque todos estes meios são utilizados no trans-

econômicamente isoladas dos portos marítimos e fluviais — especialmente dos portos naturais que possuímos em regular quantidade — ou ainda de outros que, como Mar del Plata, construído somente para fins militares — quando, em virtude da riqueza que encerra a zona em que está situado, poderia tê-lo sido para porto comercial, o que ocorreu, aliás, mas sem as condições indispensáveis a esta classe de portos, notadamente no que tange a docas, máquinas especiais e depósitos.

Uma análise das tarifas ferroviárias conduz à afirmativa que fizemos, linhas atrás; e sabida é a importância que desempenha o custo do transporte (frete) em qualquer transação industrial ou agro-pecuária.

Se a obra ferroviária visa um dos mais importantes setores da economia, como o dos transportes, e, paralelamente, o do consumo; se, conseqüentemente à construção das obras, além das terras pelas mesmas atingidas, outras atividades se beneficiam, o princípio econômico e jurídico faz lembrar não só a estruturação dos regimes tributários baseados em um único tipo passivo (proprietários), como também que é justo e equitativo exigir se harmonizem outras medidas impositivas que afetam os transportes igualmente beneficiados pela estrada. A nosso ver, já que a rede não se poderia movimentar com a estrutura que tem, cumpre que se distribua de maneira tendente à consecução do fim visado e que, ao mesmo tempo, se leve em conta, além de outros fatores com ela relacionados e que não vêm a pêlo, a rede fluvial que algum dia teremos de explorar, com grande vantagem para nossa economia.

(13) É de esperar que os fatos que de há pouco vêm ocorrendo sirvam de exemplo para os que têm a seu cargo a direção política do Estado; referimo-nos à reação vital, por parte do povo argentino, contra tudo o que não seja nacional, especialmente em matéria industrial. As tendências de recuperação nacional, que, hoje, indiscutivelmente dispõem de terreno propício, devem incluir este assunto, conquanto seja verdade que o êxito e a eficiência dependerão da maneira por que se educar a população, pois sem um exercício positivo qualquer construção será efêmera.

porte. Na inteligente e adequada coordenação de todos êsses fatores poder-se-á, também, buscar o benefício das contribuições de melhoria (14).

V. O fato de encontrar-se em plena execução o programa de construção de obras de pavimentação de estradas constitui uma das mais sérias e imediatas dificuldades para a apreciação — visando determinar o montante dos encargos — da justa e exata medida em que se apresenta o benefício que tais obras acarretarão, quer à terra, quer à coletividade. Mais tarde, quando as diversas estradas se ligarem, quando se construírem outras obras que, mesmo de tipo diferente, concorram para oferecer as vantagens integrais que delas se esperam, poder-se-á então ter uma base certa para fixar o “quantum” do benefício recebido pelo usufrutuário ou pelo proprietário, determinar com justiça o encargo de cada um e precisar quais serão os indivíduos a quem caberão aqueles encargos, sem excluir quem quer que seja, como acontece com a legislação vigente.

Voltamos, assim, a insistir em nosso ponto de vista, exposto quando, cientes dos sucessivos protestos levantados sobre o caráter confiscatório de certas contribuições de melhoria, sustentamos que isso era consequência da precipitação com que se cobravam as contribuições. O fator tempo não foi aí levado em conta, (15) e o resultado foi que as regulamentações feitas não se basearam na apreciação real do benefício, mas antes na necessidade de percepção imediata, uma das causas de inúmeras e reiteradas reclamações, assim como de mais de uma declaração de inconstitucionalidade, o que até então não ocorrera (16).

Não seria exagêro afirmar que enveredamos por um período de verdadeiro ajuste nesta ma-

téria. E nem poderia ser de outra forma, em face dos prejuízos que a falta de legislação uniforme acarretou para a propriedade privada. A atividade do Estado não pode, salvo nos casos extremos expressamente previstos pela Constituição Nacional, causar danos à economia popular. Sòmente um interesse público incontestável poderia justificar prejuízos ao patrimônio privado; mas, ainda assim, existe sempre a possibilidade de ressarcimento de prejuízos por meio de responsabilidade direta, que é justamente o que tem faltado em matéria de pavimentação, especialmente no que tange às zonas urbanas.

Cumpramos agora completar — e é de esperar que assim se faça — o quadro de garantias que esta nova tendência faz prever, e não será demais frizar que para isso se deverá, primeiro, consultar o aspecto administrativo do problema. Toda legislação é boa se ao aplicá-la se realizam os propósitos do legislador. É o mais difícil e o que mais frequentemente se esquece.

VI. Encarado o problema da pavimentação sob o ponto de vista pelo qual o consideramos, isto é, com o objetivo de fazer com que contribuam para seu custeio todos aqueles que dela se beneficiam — proporcionalmente às vantagens e não sòmente às terras e aos usuários, e qualquer que seja a espécie dessas vantagens — hão de apresentar-se interessantes e intrincados problemas relativos a jurisdição e poder de concessão, especialmente no que se refere às empresas de transporte, que aumentam de dia para dia e hão de multiplicar-se mesmo antes que a rede rodoviária esteja concluída.

Cumpramos anteciparmo-nos a êsses problemas, e não esperar a reprodução dos episódios já ocorridos em algumas localidades, onde a “autonomia” municipal se erigiu em poder ou, então, encerrarmos o conflito, ainda que com teses não muito constitucionais — como aquela que o govêrno fe-

(14) A Lei nacional n.º 11.658 contém dispositivos esclarecidos, a êste respeito, o mesmo acontecendo com a Lei 4.812, que já em 1905 estabelecia um plano geral de rodagem para a Província de Entre Rios.

(15) Luqui, *Calles y Caminos*, in “Revista da Faculdade de Ciências Econômicas de Buenos Aires”, agosto e setembro de 1940.

(16) Luqui, *Algunos aspectos de la contribución de mejoras, etc.*, pág. 51. Seguindo o exemplo norte-americano, onde não se encara com simpatia o gravame da terra para custeio de obras de estradas troncos, nosso país tende a fazer o usuário contribuir no custo dos mesmos, o que se introduz, mais ou menos organicamente, por causa da afetação que, para o financiamento dessas obras, se faz do adicional sobre a nafta. Como é fácil de compreender, ela constitui uma taxa especial de melhoria, uma vez que é exigida daqueles que da estrada recebem algum benefício.

Poderíamos até dizer que envolve uma técnica maior, conquanto possamos alcançar, no futuro, a perfeição, quando a auferirmos mediante um sistema de direitos de pedágio, perfeitamente constitucional em nosso país, e desde há muito usado nos Estados Unidos da América do Norte. É claro que, para ter caráter constitucional, êsse direito de pedágio deve ficar afetado ao pagamento da obra pavimentada, tendo-se o cuidado de que em sua aplicação nenhum Estado possa alterar o princípio consagrado no art. 11 da Constituição Nacional; preferimos, por isso, que seja consagrado mediante o mesmo sistema adotado na Lei n.º 11.658 em relação ao adicional sobre a nafta.

deral sustentou a respeito da estrada de ferro da Província de Buenos Aires, na qual, não obstante haver o Dr. Joaquín V. González definido e fixado as diferenças entre jurisdição e poder de concessão (17), foi adotada a tese que todos conhecemos.

Se as estradas pavimentadas por uma província, por estarem ligadas à rede nacional perdem seu caráter de bem público dessa província, é lícito julgar que esta não poderá fazer concessões para exploração de serviços públicos de transporte e, consequentemente, impor às companhias concessionárias as contribuições necessárias para o financiamento de tais obras. Se, ao contrário, o Estado nacional fôr o único a exercer jurisdição para fins comerciais, civis e penais — não fiscais — então a aplicação dessas contribuições não será discutida em matéria ferroviária. (18)

Apresenta este assunto matizes que o distinguem do ferroviário, uma vez que neste último as obras são custeadas pela províncias, isto é, financiadas pelo fundo da Lei Nacional de Rodagem; esta questão também há de apresentar seus inconvenientes, de vez que cumprirá saber até que ponto o Estado provincial perde a soberania sobre essas estradas, pelo simples fato de serem elas construídas por uma repartição nacional, e ainda mesmo que não tenha havido cessão à qual se pudesse dar o caráter de perda de soberania.

VII. A concorrência dos fatores expostos e de outros que consideraremos mais adiante, faz da pavimentação um problema de transcendental importância, qualquer que seja o aspecto por que seja considerado, e que se reflete tanto no custo de financiamento como no montante das contribuições.

Em suma: o sistema legal vigente é injusto e anti-econômico não apenas porque a contribuição é excessiva, em virtude dos fatores mencionados — que, aliás, se podem considerar transitórios — senão também porque para o custeio das estradas pavimentadas não contribuem equitativamente todos os que delas se beneficiam, nem aqueles que,

sem ela, não lograriam êxito em suas atividades. Existe, assim, uma verdadeira *desperequação* tributária quanto ao montante da obrigação e aos sujeitos passivos; em uns casos a pressão tributária torna-se muito forte; em outros, demasiadamente fraca; muitos se beneficiam sem contribuir na medida do benefício, cabendo unicamente à terra suportar essas contribuições — e certamente de forma bastante defeituosa.

As fórmulas jurídicas e os processos de arrecadação que se utilizem serão sempre insuficientes até que se resolvam os problemas expostos.

Mais tarde poderá cumprir-se o próprio princípio em que repousa a contribuição especial de melhoria, quando se tornar factível apreciar o benefício definitivo, a forma e a medida em que se produz nas diversas atividades da sociedade, e os verdadeiros beneficiários das obras de pavimentação.

Daí o sustentarmos a necessidade de ser o sistema tributário concebido de maneira ampla, porque o vigente, baseado em princípios unitários de tributação, se torna, como dissemos, anti-jurídico e anti-econômico.

Esta a tese que sustentamos. A natureza do trabalho não nos permitirá determo-nos no estudo dos múltiplos problemas que êle encerra, os quais deixamos esboçados e serão matéria de publicação futura. (19)

(19) Arborização e iluminação; conservação do calçamento e das obras de arte; sistemas de apreciação do benefício: quanto ao benefício, quanto à extensão da estrada; frente e fundo; avaliações especiais. Gastos de desapropriação; inversão prudente; alienação, pelo Estado, de trechos excedentes e autorização para desapropriar mais que o necessário às obras; dedução, do custo da obra, dos lucros obtidos por essas alienações, e redução correspondente da contribuição de melhoria. Reparação ou indenização por prejuízos causados pelas obras. Justificação do aumento das avaliações para fins de cobrança do imposto imobiliário, no caso de valorização; justificação da cobrança do imposto de selo nas transmissões de propriedade imóvel por preço superior ao da avaliação. No caso de benefício além do previsto, convirá exigir contribuições maiores que o custo das obras, ou um imposto sobre o valor majorado? Devem fazer-se descontos de determinada percentagem, no caso de cancelamento? Será aconselhável estabelecer custos de afetação e dividir as terras em zonas de baixo, médio e alto custo? Este e outros problemas decorrentes do financiamento das obras de pavimentação devem ser resolvidos em leis futuras. Evitar-se-á, dêsse modo, à interpretação judicial, um assunto que por sua natureza e técnica implica conhecimentos que de modo algum os juizes são obrigados a ter.

(17) Joaquín V. González, Obras Completas, t. 8, págs. 265 e 287.

(18) Com efeito, dispõe o art. 8.º da lei citada que as empresas ferroviárias contribuirão com 3% da receita bruta para o Estado nacional, contribuição que se destina, ainda de acordo com a mesma lei, a obras de estradas. A Lei Nacional de Rodagem n.º 11.658, em seu art. 12, inc. 4.º, obedece ao princípio fixado pela Lei n.º 5.315.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

A situação municipal na Carta e no Regime de 10 de novembro de 1937

Océlio de Medeiros

(Da Associação Brasileira de Municípios)

Em continuação ao estudo do municipalismo no Brasil, numa visão retrospectiva da atualidade aos primórdios da organização colonial, através dos textos legais, publicamos, neste número, mais um artigo do Senhor Océlio de Medeiros. Trata o mesmo da situação dos municípios num período que constitui uma verdadeira pausa na evolução do federalismo brasileiro, sendo as entidades comunais apreciadas em contraste: na constituição outorgada, de vigência parcial, onde aos municípios foi assegurada uma posição de relêvo; e na prática do regime, onde o unitarismo e a centralização política do governo anularam as maiores conquistas e tradições da vida municipal do Brasil. Sob o intervencionismo, — nomeados os prefeitos pelos Interventores e submetidos os atos administrativos e políticos a contróle, prévio ou posterior, — os municípios constituíram, neste período, simples circunscrições territoriais. Dentro dessa tese é que o autor elogia os dispositivos constitucionais e critica o sistema no seu funcionamento prático. (N.R.).

I — POSIÇÃO DO MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO OUTORGADA COM O GOLPE DE ESTADO.

A Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937 — sobre cuja origem, natureza e finalidade não é objeto deste trabalho discutir, — deu ao Município importância relevante. Apesar de centralista, conservou alguns princípios históricos de Direito Municipal e instituiu algumas inovações, estas, porém, adequadas ao sistema cor-

porativo (1) que o regime tinha em vista experimentar. Possuiu, por isto mesmo, sentido francamente municipalista, a despeito de anular conquistas históricas ligadas às lutas pela autonomia e de criar verdadeira inovação na participação dos Municípios na escolha do chefe do governo.

A feição centralizadora do diploma outorgado, inspirado no propósito de fortalecer enormemente o executivo — não poderia deixar de se refletir na organização municipal, que assim regrediria ao sistema governativo das províncias, sob muitos aspectos.

Dentre os princípios históricos que conservou o diploma de 10 de novembro contém:

- a) a organização dos Municípios de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse (Art. 26, da Organização Nacional);
- b) a eleição dos vereadores pelo sufrágio direto (Art. 26, a);
- c) a decretação de impostos e taxas de sua competência (Art. 26, b);
- d) autonomia quanto à organização dos serviços públicos de caráter local (Art. 26, c).

Como se vê, há muito, no art. 26, da Constituição de 1934, possuindo desta, ainda, a peculia-

(1) Veja-se especialmente sobre esse sistema a tradução brasileira da obra de Roger Bonnard, "Sindicato, Corporativismo e Estado Corporativo". (Livreria Freitas Bastos — Rio de Janeiro — 1938 — 300 págs.), com apreciação do tradutor, Temistocles Brandão Cavalcanti. "O regimen instituído em 10 de novembro de 1937, embora não possa ser considerado um regimen corporativo, é, no entretanto, em sua estrutura política, um passo seguro para a formação das corporações, entre nós", páginas XXV.

riedade da discriminação tributária, conforme os artigos 23, II § 2.º e 28 :

- a) metade da arrecadação do impôsto de indústrias e profissões, lançado pelo Estado (Art. 23, II, § 2.º, emendado pela Lei Constitucional n.º 3);
- b) impôsto de licenças;
- c) impôsto predial e territorial urbano;
- d) impostos sôbre diversões públicas;
- e) taxas sôbre serviços municipais;
- f) outros impostos e taxas a serem transferidos aos Municípios pelos Estados (de b a f, na conformidade do artigo 28, I, II, III e IV).

Houve regressão, ao tempo em que os chefes executivos constituíam delegações do centro, num dispositivo contraditório, referente à livre nomeação do Prefeito pelo Governador do Estado (Artigo 27). Tal norma só favoreceria, apenas, a adoção de um critério de escolha de técnicos, conforme a experiência do *city-manager*. (2)

Houve inovação, porém, no que diz respeito à participação mais realista, dos Municípios, no processo eleitoral, através das Câmaras Municipais, pela composição do colégio eleitoral do Presidente da República. Este se comporia de eleitores designados pelas Câmaras "elegendo cada Estado um número de eleitores proporcional" (do Presidente da República, art. 82, a). Tal dispositivo, na opinião do autor da Carta, encontrou razão de ser na realidade municipal do país, pois os municípios não votam, geralmente, no candidato à Presidência, mas, sim, com os chefes locais, e, dêsse modo, tais chefes participariam mais diretamente na escolha presidencial. (3)

No texto do diploma em apreço, — cuja orientação se inspirou, possivelmente, nas linhas gerais

da Constituição francesa do ano VIII elaborada em virtude do golpe de Estado do 18 de Brumário (4) e cujos princípios foram hauridos em algumas constituições modernas da Europa, principalmente a da Polônia, — verifica-se patente revisão da autonomia municipal, ajustada, porém, às conveniências do regime. Não tendo sido aplicada integralmente no país, em virtude da suspensão de tudo o que dissesse respeito a eleições, a Carta Constitucional que deu ao regime de 10 de novembro a sua aparência de legalidade, os seus fundamentos jurídicos e a sua estrutura administrativa, possui apenas valor subsidiário e histórico de uma experiência política que não foi levada a efeito, em virtude da falta da consulta plebiscitária a que estava sujeita. Nêste sentido é que aqui foram comentados os dispositivos referentes à organização Municipal.

II — A NÃO APLICAÇÃO INTEGRAL DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS E A VIGÊNCIA DA LEI ORGÂNICA DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS.

Sabe-se que a Carta Constitucional de 10 de novembro, atendendo aos interesses da continuidade do governo pessoal, só teve aplicação em alguns de seus aspectos. Não vigorou em outros, como seja, por exemplo, no que diz respeito aos Estados e Municípios. Quanto a essa parte, "com a prolongação do Estado de fato até à lei constitucional n.º 9, sem a consulta plebiscitária, continuaram em vigência os dispositivos da chamada lei orgânica dos Estados e Municípios, ou seja, o decreto-lei n.º 1.202, de 8 de abril de 1939, alterado pelo decreto-lei n.º 5.511, de 21 de maio de 1943, sôbre o qual já tive oportunidade de fazer graves críticas, argumentando até mesmo com a sua inconstitucionalidade". (5)

(2) "... Pena é que haja, na Carta de 1937, o artigo 27: "... Pontes de Miranda — Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937 — Tomo I — Irmãos Pongetti — Rio — 1938, pág. 593.

(3) Disse a respeito Francisco de Campos: "Sempre se disse que o Município era a célula política do país. Era-o, porém, apenas de maneira nominal. Entretanto, ao passo que a vida política do país considerada como um todo, é intermitente, a vida política do Município é permanentemente ativa. A vida política do Município é que absorve efetivamente, o interesse do povo. A representação municipal representa, realmente, o Município; o único prestígio político é o municipal. Tomando em consideração essa realidade, a Constituição de 10 de Novembro

utilizou o Município diretamente como órgão constituinte dos poderes, seja na eleição da Câmara dos Deputados, seja pela designação, pelos Municípios, da maioria dos membros do colégio eleitoral do Presidente da República. Nisto, não fez mais do que dar expressão legal a uma realidade: a eleição geral é direta no Brasil já era efetivamente uma eleição puramente municipal".

(4) Veja-se a respeito Guglielmo Ferrero — "O Poder" — Os Gênios invisíveis da idade — Tradução de Carlos Domingues — Pongetti — Rio — 1945 — "... Constituição futurista, sem precedente, modelo ou justificação doutrinária em toda a história..." — pág. 15.

(5) Océlio de Medeiros — Reorganização Municipal — Pongetti — Rio de Janeiro — 1945 — Capítulo V — pág. 179. Esse decreto-lei sofreu também as mais justas críticas da parte dos próprios Conselhos Adminis-

A técnica do decreto-lei em apreço inspirou-se em objetivos de centralização, dentro de um propósito de unidade de direito. Assim sendo, Estados e Municípios viram substituídas suas características autônomas, por vínculos de feição meramente autárquica. E' que foram absorvidas pela autoridade e pelo poder resultantes do agigantamento do Executivo Presidencial, atrofiado, ainda, pelas funções legislativas que acumulou.

Dentro dessa técnica, o Decreto-lei n.º 1.202, conservou, apenas, do texto constitucional, a competência tributária dos municípios e a inelegibilidade dos Prefeitos, os quais se transformaram em prepostos interventoriais. E nos Municípios, além de certas comissões especiais, não se organizou nenhum conselho de colaboração legislativa.

Os órgãos de governo dos Municípios, isto é, as Prefeituras, integraram-se no sistema administrativo dos Estados, sob os cordões dos Conselhos de Administração e dos Interventores, que constituíam o Governo dos Estados.

Por êsse processo de subordinação, os "peculiares interesses" perderam a sua natureza municipal. A competência legislativa dos Municípios não possuía nem sequer razão de ser, em face dos amplos casos previstos de autorização prévia e posterior aprivação, não só dos órgãos dos governos estaduais como também do próprio Presidente da República.

Nesse período, não houve propriamente, municípios, compreendidos êstes como governos autônomos, de características tradicionais. O que houve foi tão somente meras autarquias territoriais, ajustadas à estrutura centralizadora do Governo. Aquelas conquistas históricas, que inspiraram as lutas coloniais, desapareceram por completo, sob o regime de intervenção que vigorou nos Estados. E, na realidade, até a essência do federalismo desapareceu, pois, ao invés de níveis de governo, o que se comprovou foi o unitarismo envolvente, sob cujo efeito os Estados e Municípios não passaram de meras circunscrições territoriais.

Os meios modernos de transportes e comunicações concorreram, de certo modo, para enfraquecer as reivindicações das necessidades de descen-

tralização que tanto agitaram a vida local do Império. Graças a êsses meios, os tentáculos do controle unitarista puderam se alongar pelos mais afastados recantos do país, criando um clima de obediência administrativa e conformismo político jamais visto. Juntem-se a isto os recursos técnicos de um governo racionalizado.

Mas, apesar dêsses meios que favoreceram a continuidade do unitarismo, os princípios constitucionais que tiveram aplicação de fato, pela sua inclusão no decreto-lei n.º 1.202, não lograram resultados satisfatórios, para os Municípios. É o que se poderá observar através dos tópicos que se seguem, referentes aos resultados da arrecadação dos impostos atribuídos aos Municípios e à livre nomeação dos Prefeitos.

III — A INSUFICIÊNCIA TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS NA VIGÊNCIA DO REGIME DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937.

E' inegável que o problema da autonomia municipal se liga, diretamente, ao problema das rendas, pois, — antes de se conceder aos municípios o mais largo ângulo de autonomia ou se lhes atribuir a mais ampla competência, para a organização dos serviços de seu peculiar interesse, — melhor seria assegurar-lhes antes meios financeiros adequados e satisfatórios.

Êsses meios, porém, só poderiam resultar, sem falar em operações financeiras de outra natureza, duma revisão tributária e, conseqüentemente, da diminuição da receita, por subtração de taxas e impostos, da União e dos Estados, ou conjuntamente.

O processo, porém, não atenderia, de maneira nenhuma, aos interesses de ambos, porquanto a União e os Estados sempre quizeram proporcionar aos municípios a maior autonomia política, conquanto não viessem a sofrer reduções na sua arrecadação.

Assim, sendo, a insuficiência das rendas dos municípios não constitui, apenas, retrato da incapacidade tributária dos mesmos, e sim, fundamentalmente, má discriminação de competência, no que diz respeito a impostos e taxas.

A partir de 1934, o problema da discriminação das rendas municipais passou a constituir matéria da Constituição Federal, pois a experiência

trativos dos Estados, cujos presidentes, reunidos em Congresso no Rio de Janeiro, apresentaram teses que o rejeitavam completamente e tornavam-no praticamente revogado.

havia demonstrado que a atuação das Assembléias Locais, nêsse sentido, nunca foi satisfatória aos Municípios. Dêsse modo, seria mais um freio à centralização estadual, e, conseqüentemente, uma técnica preventiva contra a asfixia dos governos comunais.

Calculada em *milhões* de cruzeiros, no período de 1930 a 1933, a renda geral da União somou 7.260 e a dos Estados 4.451. A dos Municípios, porém, somou apenas 1.614 milhões.

Com a nova técnica tributária, a partir de 1934 até 1937, a renda geral, também na base de milhões, era esta: União — 11.832; Estados — 6.508; Municípios — 2.137 milhões.

Nêsse período, assinalado pela vigência da Constituição de 1934, a situação poderá ser apresentada, por exercício, conforme a seguinte demonstração, também na base de milhões de cruzeiros:

- a) Em 1934, num total de 4.455 milhões, a União participou com 57%; os Estados com 28% e os *Municípios* com 10%. Nêsse ano, os Municípios voltaram à situação de 1925-29, quando, num total de 3.508, a União representava 56%; os Estados, 30% e os Municípios 10%. Interessante é observar que, de 1930 a 1933, a porcentagem das rendas municipais sobre o global das arrecadações (Em 1930, de 3.276; em 1931, de 3.504; em 1932, de 3.472; em 1933 de 3.839 milhões) alcançou índices relativamente mais elevados no período 1930-1933 (em 1930, de 12%; em 1931, de 12%; em 1932, 11%; em 1933, de 11%);
- b) em 1935, num total de 5.054 milhões, a União figurou com 54%; os Estados, com 32%; os *Municípios*, com 8%;
- c) em 1936, num total de 5.835 milhões, a União figurou com 54%; os Estados com 31%; os *Municípios* com 10%;
- d) em 1937, num total de 6.270 milhões, a União figurou com 55%; os Estados, com 29% e os *Municípios* com 11%.

Por que, no período 1934-1937, a porcentagem da renda municipal no cômputo da renda geral alcançou níveis mais baixos do que no período 1930-1933, se a técnica da Constituição vigente foi a de assegurar aos Municípios melhor situação? Em todo caso, não deixou de ser boa a discriminação adotada, pois a porcentagem representa todos os municípios e, como se sabe, variam as rendas de um para outro Estado. De qualquer modo, o sistema adotado assegurou a cada município, em cada Estado, certa estabilidade, o que vale dizer, certas fontes seguras de receita.

E' interessante observar que, no período de 1938-1944, isto é, na vigência do regime de 10 de novembro de 1937, as receitas municipais decaíram consideravelmente nos dois últimos anos, em confronto com o período anterior:

- a) em 1938, num total de 6.870 milhões, a União figurou com 57%; os Estados com 27% e os *Municípios* com 10%;
- b) em 1939, num total de 7.331 milhões, a União figurou com 52%; os Estados com 30% e os *Municípios* com 13%;
- c) em 1940, num total de 7.691 milhões, a União figurou com 52%; os Estados com 30%; os *Municípios* com 12%;
- d) em 1941, num total de 8.237 milhões, a União figurou com 49%; os Estados, com 33% e os *Municípios* com 12%;
- e) em 1942, num total de 9.045 milhões, a União figurou com 48%; os Estados, com 33% e os *Municípios* com 12%;
- f) em 1943, num total de 12.071 milhões, a União figurou com 45%; os Estados, com 38% e os *Municípios*, com 9%;
- g) em 1944, num total de 15.410 milhões, a União figurou com 48%; os Estados com 37% e os *Municípios* com 8%.

Nos dois últimos anos (1943-1944), quando as emissões sem freio iriam concorrer para aumentar a inflação, as rendas municipais alcançaram por-

centagens mínimas que não encontraram similar desde 1925, com exceção do ano de 1935, quando a porcentagem das receitas municipais sobre a nacional diminuiu para 8%.

Entretanto, os outros números índices pouco representam para os Municípios, se os confrontarmos apenas com os do Distrito Federal, cuja receita provém dos impostos e taxas globais, dos Estados e Municípios.

Veja-se o gráfico de porcentagens sobre as :

Ano	Receitas Públicas	
	Municípios	Distrito Federal
1938	10%	6%
1939	13%	5%
1940	12%	6%
1941	12%	6%
1942	12%	7%
1943	9%	7%
1944	8%	7%

O confronto, acima estabelecido, além de revelar a insuficiência tributária dos Municípios, conforme vinha se verificando durante todo o curso do regime republicano, serve ainda para demonstrar que, na vigência do sistema implantado em 1937, a situação não sofreu grandes melhoras, porquanto, a despeito dos ligeiros aumentos registrados nas porcentagens das receitas municipais sobre o total da receita nacional, os Municípios continuaram a figurar como as entidades que menos arrecadam.

Há a considerar, ainda, a existência de dois tipos de municípios, isto é, os Municípios das capitais e os do interior. Ver-se-á, assim, que essas porcentagens se devem mais aos municípios das capitais, que mais arrecadam, do que aos do interior, que quase nada arrecadam (6). As estatísticas mostrariam, então, no duro contraste, a morte, o abandono, a estagnação do interior, onde alguns dos impostos e taxas atribuídos aos Municípios não possuem nenhuma significação econômica. Veja-se, a respeito, o seguinte gráfico, em que, sobre o total das receitas municipais, no exercício de 1942, se estabelece o confronto da porcentagem da receita das capitais com as dos

municípios do interior, excetuando-se o Distrito Federal :

RECEITA MUNICIPAL — 1942

(EXCLUSIVE O DISTRITO FEDERAL)

REGIÕES FISIográficas E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	N.º DE MUNI- CÍPIOS	RECEITA MUNICIPAL EM Cr\$ 1.000		
		Total	Da capital %	Dos municípios do interior %
BRASIL.....	1.574	1.032.919	42,4	57,6
NORTE.....	88	45.693	47,3	52,7
Acre.....	7	2.314	24,6	75,4
Amazonas.....	28	10.752	47,4	52,6
Pará.....	53	32.627	48,9	51,1
NORDESTE.....	392	112.370	45,2	54,8
Maranhão.....	65	9.814	53,5	46,5
Piauí.....	47	8.623	17,2	82,8
Ceará.....	79	17.034	54,6	45,4
Rio Grande do Norte.....	42	7.479	33,7	66,3
Paraíba.....	41	12.022	19,3	80,7
Pernambuco.....	85	47.006	55,3	44,7
Alagoas.....	33	10.392	37,7	62,3
ESTE.....	562	301.960	37,2	62,8
Sergipe.....	42	7.242	45,4	54,6
Bahia.....	150	62.876	46,3	53,7
Minas Gerais.....	288	159.123	37,6	62,4
Espírito Santo.....	32	11.581	36,8	63,2
Rio de Janeiro.....	50	61.135	26,2	73,8
SUL.....	451	582.385	45,1	54,9
São Paulo.....	270	373.562	54,7	45,3
Paraná.....	49	29.564	52,6	47,4
Santa Catarina.....	44	20.943	9,2	90,8
Rio Grande do Sul.....	88	158.316	28,1	71,9
CENTRO-OESTE.....	81	20.511	11,9	88,1
Goiás.....	53	12.822	13,2	86,8
Mato Grosso.....	28	7.689	9,8	90,2

Por aí se conclui, evidentemente :

- os Municípios do interior, pelo sistema tributário vigente, apresentam uma receita mínima, em confronto com os das capitais, podendo o mal ser corrigido, em parte, pela adoção de dois sistemas, isto é, certos impostos e taxas competiriam aos municípios da capital enquanto outros competiriam aos do interior, mesmo que para isso fôsse necessário transferir alguns impostos de maior arrecadação nos municípios da capital para os Estados e alguns destes, de maior arrecadação nos municípios do interior, para estes;
- caso contrário, adotar um sistema de arrecadação uniforme, por um único aparelhamento, mas capaz de assegu-

(6) O Distrito Federal — cuja receita se faz de impostos e taxas iguais aos dos Estados e Municípios cumulativamente, arrecadou quase o dobro do quanto arrecadaram os 1.552 Municípios do interior do Brasil.

rar uma dada porcentagem para os municípios do interior;

- c) a maioria dos municípios do interior, em estado precário, não revela suficiente capacidade tributária, por motivo de rarefação demográfica, falta de atividades capazes de permitir aumento do poder tributário e economia incipiente;
- d) superioridade indiscutível dos Estados e Municípios da zona sul (São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul) e da zona este (Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro) sobre os das outras zonas;
- e) impraticabilidade de um sisma uniforme de tributação para os municípios do país, porquanto tal sistema viria ser favorável a uns e a outros não;
- f) mas, desde que essa uniformidade tem em vista evitar a ação nociva dos Estados, — na definição da competência tributária municipal por parte das Assembléias Legislativas dos mesmos, — os erros conseqüentes poderiam ser evitados pelos próprios Governos Estaduais, mediante acôrdos referentes a transmissões ou inversões, nos municípios do interior, de certas porcentagens de sua receita;
- g) necessidade do desenvolvimento econômico dos municípios do interior.

A insuficiência tributária dos municípios, no Brasil, não tem sido apenas efeito de técnica constitucional, mas de organização nacional, de má política financeira, de programas de governo sem base nas realidades, enfim, efeito de apressada formação do país para a vida no sistema federalista. Quando os Estados compreenderem que não poderão existir sem os municípios ou quando se extinguirem os pruridos coloniais da superioridade dos Estados sobre os Municípios, um programa de regeneração do interior poderá ser levado a efeito, no sentido da vitalização do próprio federalismo.

IV — INFLUÊNCIA DA DESORGANIZAÇÃO MUNICIPAL NA DECADÊNCIA DO REGIME.

A centralização política, embora levada a extremo, constituiu, apenas, ao contrário das épocas anteriores, uma das grandes causas da derrocada do regime instituído a 10 de novembro de 1937. Não foi a causa única, nem básica.

A técnica centralizadora do Estado, orientada sempre no sentido de uma unidade de direito, poderia prolongar-se por mais tempo, em virtude dos meios que favoreceram o unitarismo, não fôra a influência dos vícios, dos êrros e das corrupções que o regime acarretou.

Daí o marasmo político e a estagnação administrativa dos municípios do interior, sob o rígido contrôle subordinante dos órgãos estaduais, principalmente dos departamentos de municipalidades.

A livre nomeação de Prefeitos, ao invés de recair em técnicos, deu causa ao favoritismo e ao nepotismo. Verificou-se, muitas vezes, o aproveitamento nos cargos executivos, de pessoas completamente estranhas ao meio municipal e que, à falta de elementos democráticos de contrôle, viviam em choque com as populações rurais.

Por outro lado, não havia limites certos de competência legislativa, — entre os interesses federais, estaduais e peculiarmente municipais. É que os atos legais estavam sujeitos à consulta prévia ou posterior aprovação, em alguns casos, do Governo Federal. Por isto, os prepostos interventoriais concorreram para que os Municípios vivessem num regime de apatia pelos seus problemas de base, receiosos das desaprovações e das substituições.

Os próprios orçamentos municipais, conquanto beneficiados por um sistema de padronização, passaram a ser elaborados, por assim dizer, nas capitais dos Estados, por órgãos de tratamento específico dos assuntos municipais, se os havia, e pelos Conselhos Administrativos. Êstes, por sua vez, mesmo em matéria de caráter meramente doméstico, como sejam os problemas municipais, se situavam num plano inferior em hierarquia, dentro do ordenamento administrativo do Estado de fato. Por isto, o receio e a timidez, engendrados pelos vínculos da subordinação hierárquica, passaram a inspirar a maioria de seus atos.

Aí estão, imparcialmente configuradas, as causas administrativas e políticas, isto é, as causas morais da desorganização dos municípios do interior, que influíram na derrocada do regime, com o seu cortejo de sub-causas. Entre essas, a corrupção, o desinteresse, o conformismo e a passividade dos executivos municipais se enumeram como as mais importantes, criando êsse clima de estagnação que levou o interior ao marasmo vegetativo.

Por outro lado, o surto industrial, — mercê da conquista de alguns mercados internacionais de consumo criados pela guerra — determinou a concentração demográfica em certos centros urbanos, o que acarretou sensível desfalque dos municípios, muitos dos quais com suas atividades produtivas voltadas à exploração de minérios e outros produtos de importância bélica, extraordinariamente revalorizados pela procura internacional. Daí o estacionamento dos índices de produção e das áreas cultivadas, conforme se poderá ver através dos seguintes quadros:

ÍNDICE DA PRODUÇÃO PRIMÁRIA

ANOS	TONELADAS			VALOR		
	Total	Gêneros alimentícios	Matérias PRIMAS	Total	Gêneros alimentícios	Matérias PRIMAS
1937.....	144	130	245	—	122	278
1938.....	149	133	269	149	129	290
1939.....	149	132	273	150	129	292
1940.....	146	125	296	151	126	318
1941.....	158	133	336	171	143	360
1942.....	155	131	323	190	157	414
1943.....	163	134	368	236	188	560
1944.....	152	125	352	240	182	630

ÁREA CULTIVADA, TONELAGEM PRODUZIDA, RENDIMENTO E VALOR MÉDIO POR HA (1930—100)

ANOS	ÁREA CULTIVADA 1 000 HA	ÍNDICES	TONELADA PRODUZIDA 1 000	ÍNDICES	VALOR EM MILHÕES DE CRUZEIROS	ÍNDICES	RENDIMENTO MÉDIO P/A (Kg)	ÍNDICES	VALOR MÉDIO p/HA (Cr\$)	ÍNDICES
1937.....	13.245	118	33.729	100	6.488	97	2.547	84	489,8	83
1938.....	13.967	125	33.232	107	6.764	101	2.594	86	484,2	82
1939.....	13.839	124	40.410	120	6.430	96	2.920	97	404,6	71
1940.....	12.914	115	41.784	124	6.046	90	3.236	107	468,1	78
1941.....	13.320	119	42.622	126	6.910	103	3.200	106	518,7	87
1942.....	12.333	110	42.514	126	7.227	108	3.447	114	585,9	98
1943.....	13.833	124	44.243	131	9.072	136	3.198	106	655,8	110
1944.....	13.200	118	42.391	125	8.461	126	3.211	106	640,9	107

Interessante é observar que, nos últimos anos que antecederam a derrocada do regime de 1937, principalmente em 1943 e 1944, decaíram sensi-

velmente as receitas municipais, o que não era só devido à crise de transportes do interior e conseqüente falta de consumo de seus produtos básicos, mas essencialmente à falta de uma séria política de revigoração econômico dos municípios. Paradoxalmente, quase todos os estados registraram consideráveis *superavits*.

Para concluir, os efeitos dessa centralização absurda que asfixiou a vida municipal, paralelamente à decadência econômica que anquilosou o país, no período em estudo, podem ser enumerados, conforme a histórica revelação de dados feita aos constituintes de 1946 pelo estadista brasileiro, Prof. Rafael Xavier, no seu trabalho "A Organização Nacional e o Município". Aqui estão as causas da decadência do regime, pelo estrangulamento dos Municípios, sem falar das de natureza moral:

1. criação de uma indústria artificial, em sua quase generalidade, e o pequeno desenvolvimento da técnica de produção, indústria aquela que só pode subsistir sob o protecionismo alfandegário e em regime de inflação creditório;
2. sensível diminuição da produção primária, principalmente de gêneros destinados à alimentação;
3. deslocamento em massa da mão de obra operária agrícola para a indústria e conseqüente elevação dos salários;

4. desequilíbrio profundo entre a produção de matérias primas e a produção industrial, de um lado, e a de gê-

neros de alimentação, de outro; enquanto que, no ano de 1944, e em referência à média de 1925-29, as matérias primas e os produtos manufaturados foram produzidos em quantidades superiores ao sêxtuplo, a produção de gêneros alimentares não alcançou sequer o dôbro;

5. enfraquecimento do mercado interno, cuja capacidade de absorção se mantém em franco declínio, quando êle seria a válvula de segurança e o ponto de apóio do desenvolvimento da economia nacional;
6. diminuição ou estagnação do volume físico da produção e da circulação ou, pelo menos, falta de correspondência com o vertiginoso aumento dos valores;
7. rápido crescimento de todos os índices representativos dos valores — arrecadação pública, giro comercial, empréstimos e depósitos bancários, meio circulante e potencial monetário —, enquanto os índices do volume físico da produção e da circulação e a área cultivada se mantêm estacionários em sua quase totalidade;
8. índices alarmantes da queda da qualidade e quantidade da produção "per capita", elevação contínua dos salários e, em progressão ainda maior, crescimento do custo da vida, esboçando-se, no momento, a ameaça de falta do essencial para a alimentação do povo".

PARTE DOCUMENTÁRIA

CARTA CONSTITUCIONAL DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937

Da Organização Nacional

"Art. 26. Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e, especialmente:

- a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos municípios alistados eleitores na forma da lei;
- b) à decretação dos impostos e taxas atribuídas a sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;

c) à organização dos serviços públicos de caráter local.

"Art. 27. O prefeito será de livre nomeação do governador do Estado.

"Art. 28. Além dos atribuídos a êles pelo art. 23, § 2.º, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

- I — o imposto de licenças;
- II — o imposto predial e o territorial urbanos;
- III — os impostos sobre diversões públicas;
- IV — as taxas sobre serviços municipais.

"Art. 29. Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

"Parágrafo único. Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração.

"Art. 32. É vedado à União, aos Estados e aos Municípios:

- a) criar distinções entre brasileiros natos ou discriminações e desigualdades entre os Estados e Municípios;
- b) estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos;
- c) tributar bens, rendas e serviços uns dos outros.

"Parágrafo único. Os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, salvo a que lhes fôr outorgada, no interesse comum, por lei especial.

DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

"Art. 46. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos mediante sufrágio indireto.

"Art. 47. São eleitores os vereadores às Câmaras Municipais, e, em cada Município, dez cidadãos eleitos por sufrágio direto no mesmo ato da eleição da Câmara Municipal.

"Parágrafo único. Cada Estado constituirá uma circunscrição eleitoral.

DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

"Art. 82. O Colégio Eleitoral do Presidente da República compõe-se:

- a) de eleitores designados pelas Câmaras Municipais, elegendo cada Estado um número de eleitores proporcio-

nal à sua população, não podendo, entretanto, o máximo desse número exceder de vinte e cinco;

b) de cinquenta eleitores, designados pelo Conselho da Economia Nacional, dentre empregadores e empregados em número igual;

c) de vinte e cinco eleitores, designados pelo Conselho Federal, dentre cidadãos de notória reputação.

"Parágrafo único. Não poderá recair em membros do Parlamento Nacional ou das Assembléias Legislativas dos Estados a designação para eleitor do Presidente da República.

"Art. 83. O Colégio eleitoral reunir-se-á na Capital da República vinte dias antes da expiração do período presidencial e escolherá o seu candidato à presidência da República. Se o Presidente da República não usar da prerrogativa de indicar candidato será declarado eleito o escolhido pelo colégio eleitoral.

"Parágrafo único. Se o Presidente da República indicar candidatos, a eleição será direta e por sufrágio universal entre os dois candidatos. Nêste caso, o Presidente da República terá prorrogado o seu período até à conclusão das operações eleitorais e posse do presidente eleito.

DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA

"Art. 129. À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

O ensino prevocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativas dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

E' dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo poder público".

UMA REPARTIÇÃO MODELAR

(Sôbre o Serviço de Identificação do Ministério da Aeronáutica)

Reportagem de MARCOS BOTELHO

NOTA PRELIMINAR

Convém dar uma explicação prévia aos que se decidirem a ler a presente reportagem, que focaliza o Serviço de Identificação do Ministério da Aeronáutica. Trata-se de trabalho inspirado em várias fontes: observações diretas do funcionamento do Serviço, através de visitas demoradas em companhia do Chefe respectivo; um artigo do número de outubro de de 1.938, desta Revista, intitulado "Departamento Nacional de Identificação", da autoria de Cláudio de Mendonça; uma notícia longa da inauguração do Serviço em solenidade presidida pelo Ministro Armando Trompowsky; Decreto-lei n.º 3.786, de 22-1-46 e Decreto n.º 20.499, de 24-1-46 (Regimento do S. Id. Aer.); e apontamentos coligidos em entrevista pessoal com o dirigente do novo órgão da Aeronáutica. O capítulo "Aspectos legais e regimentais do S. Id." foi quase totalmente baseado no regimento do Serviço e no Decreto-lei que o criou.

Para facilitar a leitura, usamos a sigla S. Id., que designará o Serviço objeto da presente reportagem, na conformidade, aliás, do decreto-lei que o criou, onde se lê, entre parênteses, logo após a denominação do órgão, a abreviatura S. Id. Aer.

I — CONSIDERAÇÕES GERAIS

O S. Id. do Ministério da Aeronáutica inaugurou-se em novembro do ano passado. Trata-se, dêsse modo, de uma repartição nova, ainda sem "curiosidades históricas", mas que representa, do ponto de vista técnico, uma autêntica vitória da Administração nacional. A primeira pessoa a re-

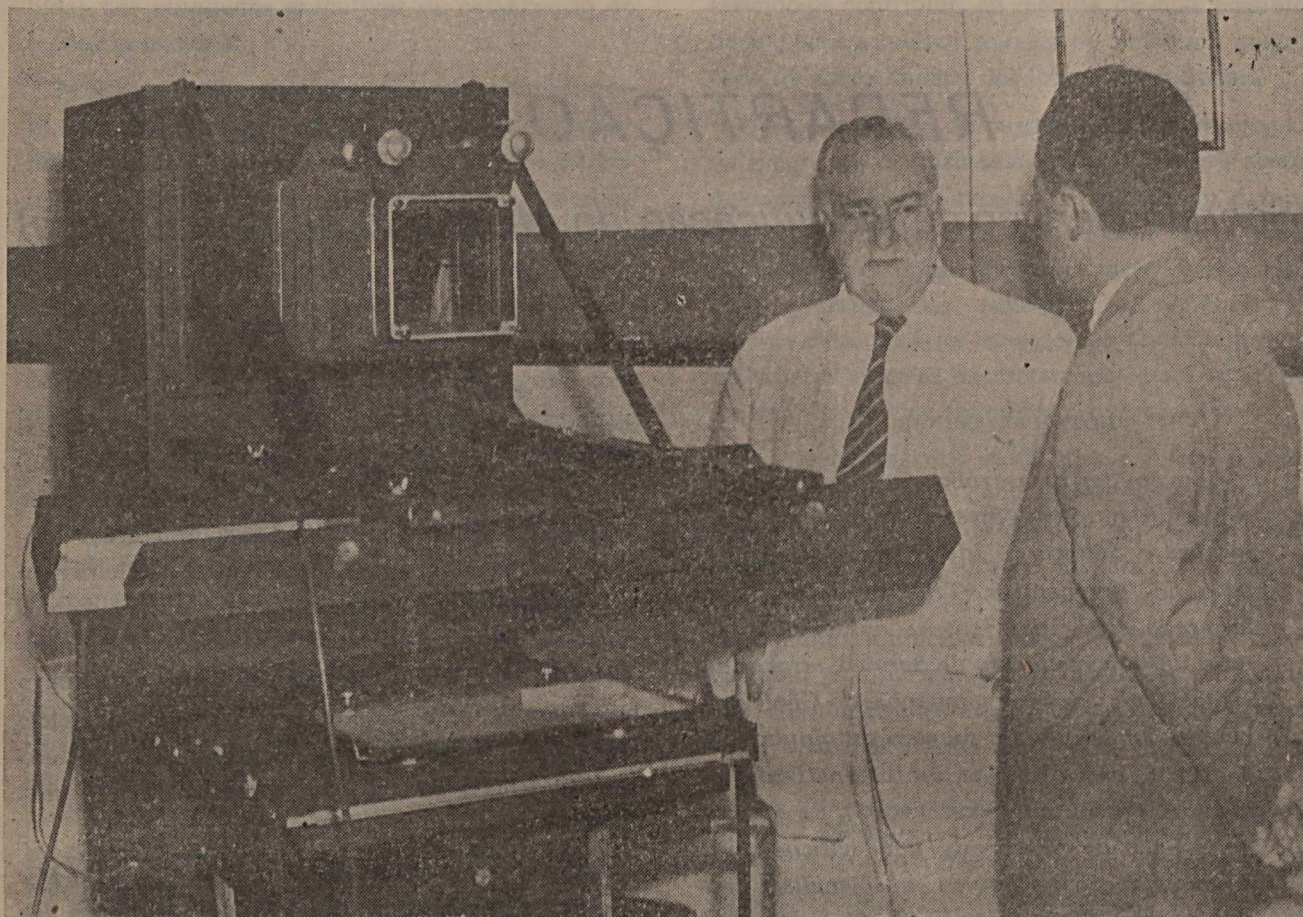
ceber ali o seu cartão de identidade foi o atual Ministro Armando Trompowsky, logo após a inauguração do Serviço. A organização do S. Id. coube ao técnico Cláudio de Mendonça, seu atual dirigente, uma das maiores autoridades brasileiras em tais assuntos, pois, além de sólidos conhecimentos teóricos de todos os métodos e sistemas de identificação do homem, possui êle ainda uma longa experiência, pelo constante e contínuo exercício de cargos especializados, inclusive no Instituto Félix Pacheco, onde por muitos anos serviu o país.

No ato inaugural do Serviço, presidido pelo Ministro da Aeronáutica, Cláudio de Mendonça fez um longo discurso, espécie de prestação de contas, de relatório de suas atividades como organizador exclusivo dessa nova dependência da Diretoria de Pessoal daquele Ministério. Nessa oportunidade, entre outras coisas afirmou o ilustre técnico:

"O S. Id. matém "um laboratório para a execução de trabalhos periciais, de utilidade para tôdas as dependências do Ministério. Exames de documentos de qualquer espécie; micro e macro-fotografias, necessárias à elucidação de problemas relativos à autenticidade, alterações ou falsificações de documentos poderão ser feitos naquela dependência, sem necessidade de se recorrer a repartições estranhas ao Ministério.

A estudos outros estará êste Serviço em condições de proceder, concernentes à espionagem, os quais constituem um capítulo novo em matéria de perícia, mas sôbre cujos detalhes me é vedado externar em público, consideradas a delicadeza e a importância do assunto" (1).

(1) A Seção Técnica do Gabinete de Identificação se incumbiu de estudos relativo a pesquisas em documentos, exames periciais delicados, inclusive no que concerne à espionagem. Os seus trabalhos rivalizam os dos melhores institutos universais, do gênero, sendo de notar os relativos à micro-fotografia, cuja precisão científica atinge as raias do impossível.



No Laboratório do S. Id. o Dr. Cláudio de Mendonça explica ao reporter como se analisa uma impressão digital, e mostra os aparelhos por meio dos quais se ampliam os dactilogramas.

Antes, havia o orador afirmado que o S. Id. “poderá servir de paradigma aos estabelecimentos congêneres da América latina”. As palavras transcritas acima, entremostrando algumas das principais finalidades do órgão, bem revelam a importância e o alcance de seu programa de ação. Nesse particular, conforme nos declarou o Chefe do S. Id., o Brasil se encontra em posição de destaque, não só em relação aos demais países continentais, como em comparação aos mais adiantados do mundo. Dir-se-ia que Cláudio de Mendonça, para atingir êsse alvo, quanto ao aspecto propriamente técnico da identificação, inspirou-se no princípio de que ao administrador, consciente de sua missão social, compete eliminar tudo o que possa dificultar a adoção de melhoramentos no setor de trabalho sob sua direta responsabilidade. Essa a impressão que tivemos ao visitar, por várias vezes, a sede do S. Id., na Avenida Presidente Wilson, n.º 210.

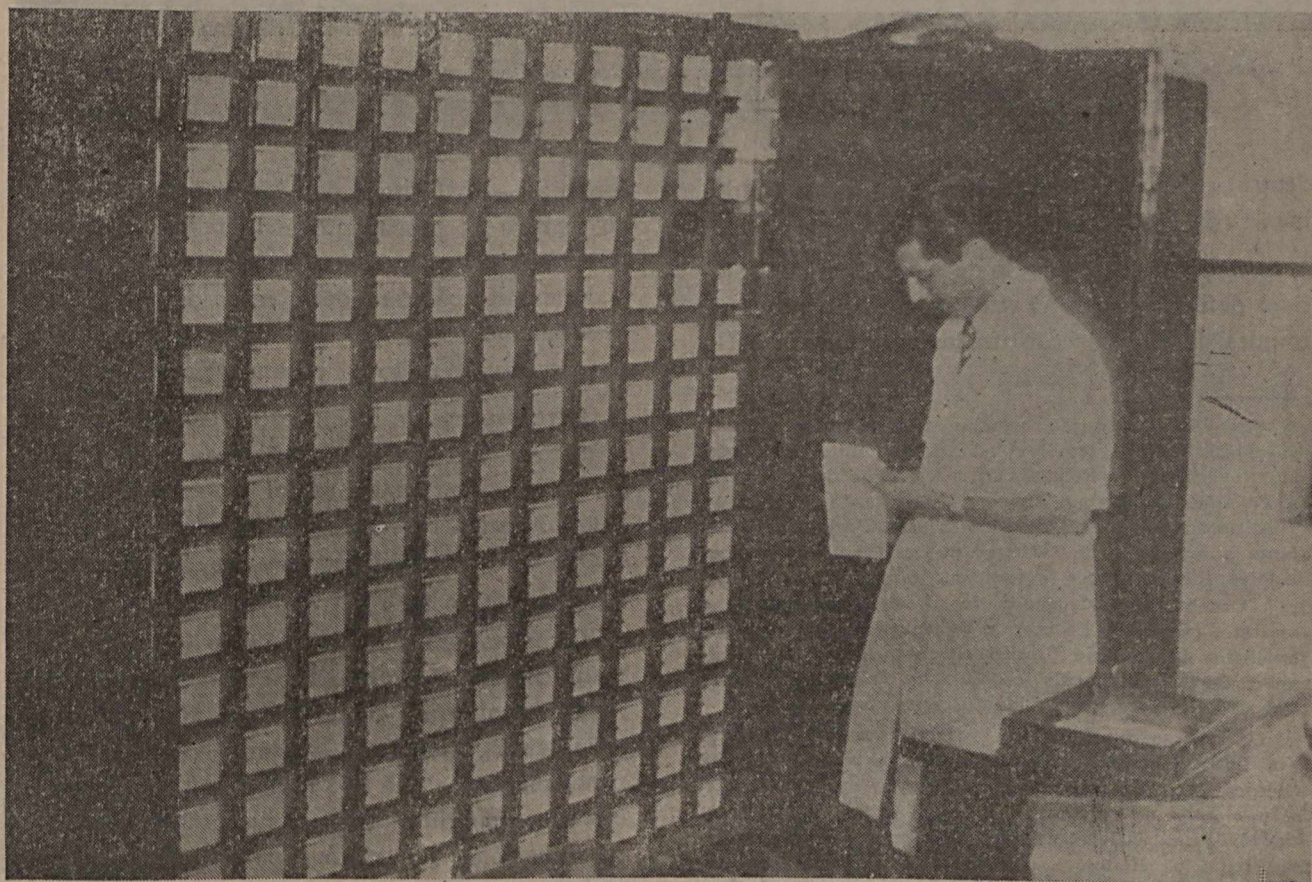
Observamos, inicialmente, o pequeno número de servidores públicos que ali têm exercício. Ao todo 22, entre funcionários e extranumerários. Uma equipe bem treinada e perfeitamente ajustada ao objetivo do serviço. Cada funcionário revela plena satisfação e apreciável entusiasmo pelas tarefas que executa. O Chefe é um homem de espírito evoluído. Acompanha, pessoalmente, o desenvolvimento do Serviço e está vigilante à menor deficiência técnica, ou administrativa, que possa modificar o ritmo e a unidade do trabalho.

Mas, perguntará o leitor, qual a importância de um Serviço de Identificação, que possa justificar uma reportagem minuciosa para uma revista especializada? Bem, a pergunta não é difícil de ser respondida: ninguém poderá ignorar que a identidade do homem, no mundo das relações sociais, precisa ser, a cada instante, revelada. Citemos dois exemplos lembrados pelo dr. Cláudio de Mendonça em artigo inserto nesta mesma revista

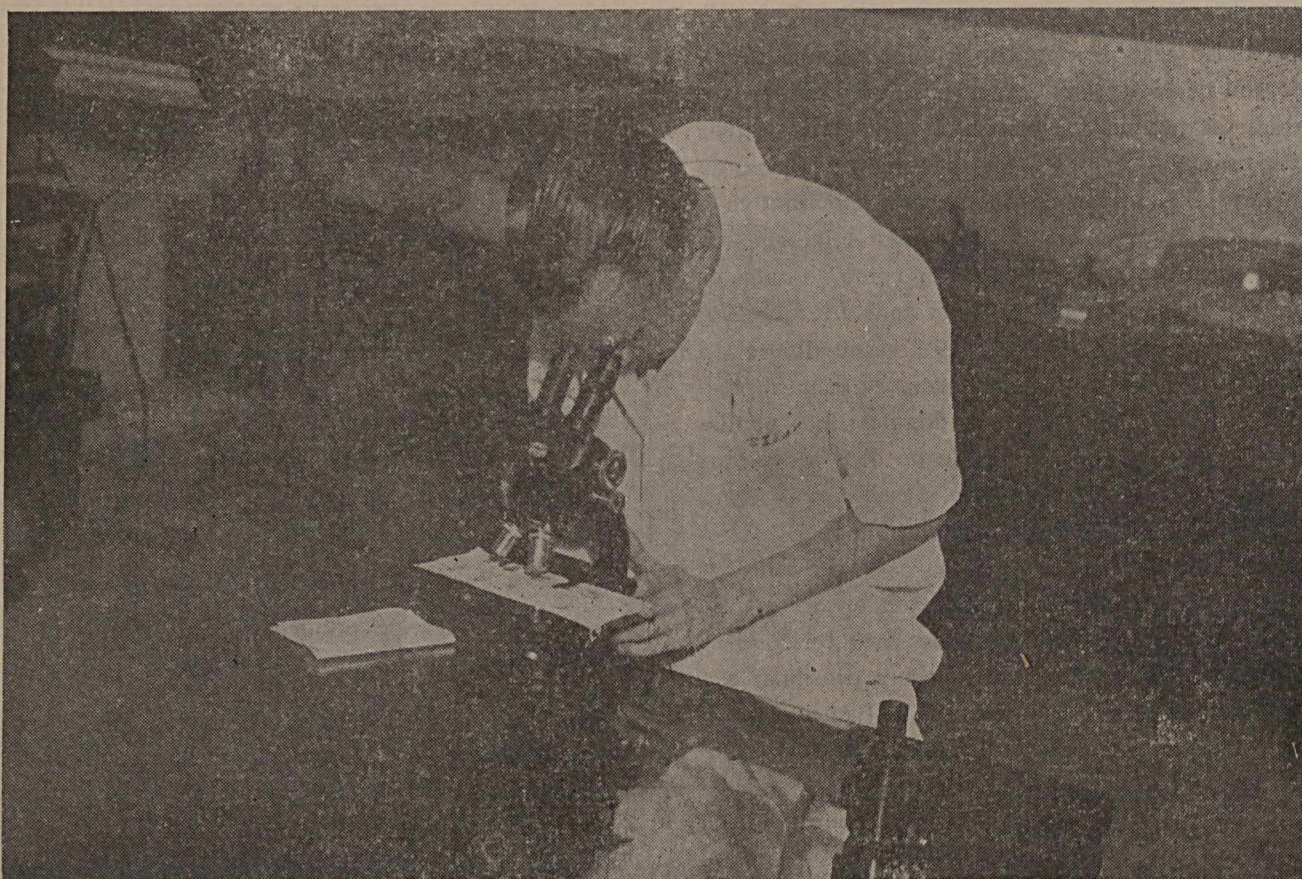
(número de outubro, de 1938). O primeiro refere-se ao caso do pequeno Lindberg, cuja identificação não foi restabelecida, até hoje, apesar das inúmeras pesquisas realizadas. O segundo, talvez o mais discutido pleito que o mundo conhece, no tocante à identificação de pessoas, é o relativo à controvérsia Bruneri-Canela, que empolgou os meios científicos não só da Itália, como de todos os países cultos. Acredita o Chefe do S.Id. que esse pleito "teria sido pacificamente resolvido, se do registo de nascimento constassem as suas impressões papilares: do confronto dos desenhos papilares do desmemoriado de Collegno com as apostas no registo, surgiria a verdade, baseada em provas materiais, positivas e que desafiariam todos os sofismas imagináveis, e a dúvida estaria definitivamente afastada". Não é raro pretender passar uma pessoa por outra. Do ponto de vista jurídico, as conseqüências que tais fatos podem ocasionar são facilmente percebidas. Compete à Justiça assegurar a harmonia social pela garantia dos direitos in-

dividuais e coletivos, e só poderá fazê-lo mediante provas concretas, tanto quanto possível infalíveis, que, no caso da identidade física, só a Datiloscopia "está habilitada a fornecer, pelo duplo caráter de individualidade e imutabilidade dos desenhos papilares" (in R.S.P., número de outubro de 1938).

Há muito tempo advoga o Chefe do S.Id. da Aeronáutica a criação do cadastro da população carioca, com base na identificação científica e tecnicamente perfeita, iniciada nos recém-nascidos e terminada nos cadáveres. A esse respeito chegou mesmo a sugerir a criação de um Departamento de Identificação Nacional, que centralizaria as atividades de todos os órgãos de identificação já existentes no serviço público do país. A simples idéia da criação de um serviço dessa natureza, põe em relevo a importância essencial da identificação civil, já salientada pelos nomes de maior projeção



O S. Id. adota, para a guarda e conservação das fichas de identidade, fichários construídos especialmente para esse fim, dotados de toda segurança e comodidade.



Observação da "geometria" das impressões digitais através o microscópio. Cada pessoa, neste particular, constitui uma unidade. Esse o fundamento de toda a técnica da identificação individual.

dentre quantos se preocupam com esses problemas (2).

Instituída a identificação de recém-nascidos, estariam definitivamente destruídas tôdas as possíveis fraudes de identificação usadas na adultícia. "Na

(2) A identificação, como medida de ordem geral e de controle policial, está regulada, de há muito, entre nós, pelos regimentos da Polícia Civil. A criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, entretanto, determinou a instituição do Serviço de Identificação Profissional, mediante a expedição de carteiras de identidade aos trabalhadores. Certos grupos profissionais, tais como os Advogados (Ordem dos Advogados do Brasil), engenheiros e arquitetos (Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura), Jornalistas (Associação Brasileira de Imprensa), etc. emitem carteiras profissionais reconhecidas, pelos regulamentos e leis, válidos para fins de identificação pessoal.

Quanto ao funcionalismo federal, prevê o Estatuto (art. 269), a expedição, pelos Serviços de pessoal, de uma caderneta "de que constarão os elementos de sua identificação e onde se registrarão os atos e fatos da sua vida funcional. Essa caderneta valerá como prova de identidade, para todos os efeitos, e será gratuita". Houve, recentemente, uma tentativa de identificação em massa, pelo Instituto Félix Pacheco, do funcionalismo, que, no entanto, não se positivou.

verdade" — salienta o dr. Mendonça — "aposta no registro de nascimento a impressão digital ou podoscópica, em qualquer época, tais impressões poderiam ser confrontadas com as do portador de determinado registro e, facilmente, ficaria patente se se tratava ou não da pessoa registrada".

Outro aspecto da identificação civil é o que diz respeito à identificação de cadáveres. Para se compreender a importância de tal processo basta imaginar os inúmeros casos de fraudes de que nos dão notícias os anais forenses e a facilidade com que os mesmos podem ocorrer.

Em defesa da idéia da criação do órgão centralizador da Identificação, assim se expressou aquele técnico, no citado artigo: "O novo órgão viria, ainda, facilitar a organização do cadastro, problema este a que não se deu, até hoje, solução, e a confecção da estatística, que seria mais rápida, mais econômica e muito mais segura, desde que, insistimos, entre outras medidas, se tornasse obrigatória a identificação dos recém-nascidos e a dos

cadáveres". E concluiu: "Quanto à identificação dos recém-nascidos, a sua execução não oferece a menor dificuldade, como parece à primeira vista. O emprêgo do "Sistema Palmar", já usado em vários países e do "Podoscópico", por nós idealizado e apresentado ao Congresso de Criminologia, recentemente realizado em Buenos Aires, resolverão cabalmente o assunto".

E' verdade que o S.Id. não está aparelhado, nem possui competência legal para iniciar ou realizar estudos de caráter geral. Em todo o caso, o nível técnico dos seus serviços nos autoriza a crer nas previsões de Cláudio de Mendonça, quanto à próxima efetivação das suas idéias, nesse campo das atividades do Estado (3).

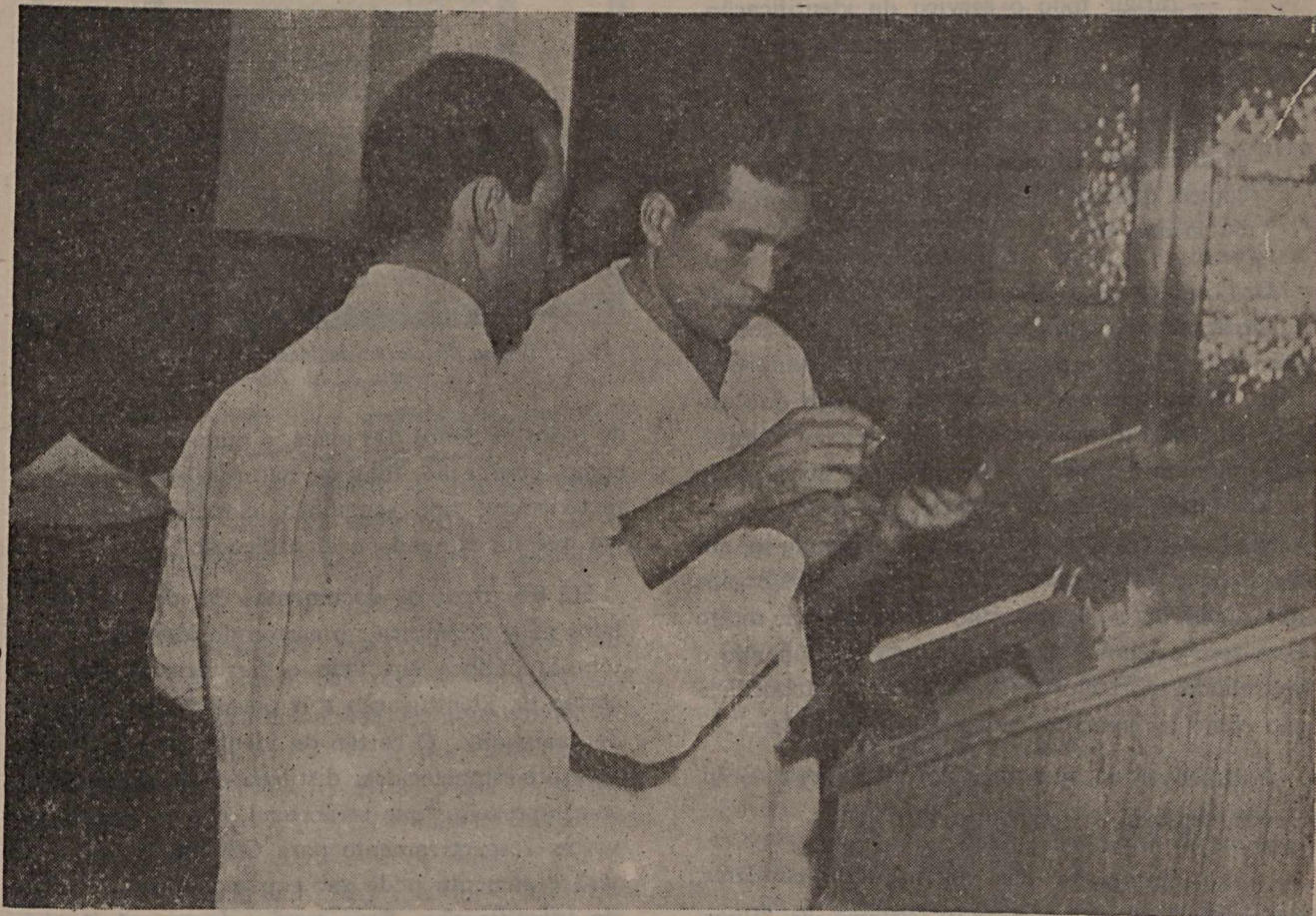
(3) No domínio do Serviço Público, propriamente dito, seria magnífica a criação do Cadastro do funcionalismo. Isso facilitaria a obtenção de dados concretos para estatísticas de pessoal e possibilitaria a determinação periódica do censo dos servidores públicos, uma velha idéia ainda não concretizada pelo D.A.S.P., exatamente em virtude das dificuldades com que se apresenta o problema, no momento.

ASPECTOS LEGAIS E REGIMENTAIS DO S.ID.

O Serviço de Identificação da Aeronáutica foi criado pelo Decreto-lei n.º 3.786, de 22 de janeiro de 1946, e se destina, de modo especial, à identificação do pessoal civil e militar daquele Ministério. Subordina-se ao Diretor Geral do Pessoal e se constitui, na conformidade do referido diploma legal, de:

- Chefia e Gabinete de Identificação (G.Id.), com sede na Capital Federal;
- Seções de Identificação de Zonas Aéreas (S.Id.Z.Aer.), com sede no Quartel General do respectivo Comando;
- Postos de Identificação de Bases Aéreas (P.Id.B.Aer), nas Bases que estejam fora da sede do Comando da Zona Aérea.

Trata-se, dêsse modo, de um órgão de amplitude nacional, com funções claramente definidas em lei e regulamento, e que, apesar de recentemente criado, já se desincumbe a contento geral de tôdas



Uma fase do processo de identificação: Na ficha respectiva são lançadas as impressões de todos os dedos, usando-se, para esse fim, uma tinta especial.

as tarefas que lhe são cometidas. O regimento do S.Id. foi aprovado pelo Decreto n.º 20.499, de 24-1-46, e contém 46 artigos, sendo um dos menores regimentos de repartições federais.

Logo no seu primeiro artigo, o regimento ampliou a clientela do S.Id., incluindo as pessoas das famílias dos militares e civis dos quadros da Aeronáutica e mais o pessoal das companhias de navegação aérea. Essa ampliação veio dar ao S.Id. maior importância na estrutura da organização ministerial.

A primeira curiosidade a observar na constituição do S.Id. é a obrigatoriedade de acumular o Chefe do serviço a função de Chefe do Gabinete de Identificação. Tal é a natureza técnica e sigilosa do Gabinete, que a lei expressamente comete ao próprio responsável pelo todo a orientação e direção dessa parte.

Entre as atribuições essenciais do Chefe do S.Id.; a título de ilustração, vale ressaltar as duas seguintes :

— dirigir todo o serviço de identificação, orientando, técnica e administrativamente, os órgãos componentes do S.Id.

— comunicar ao Diretor Geral do Pessoal as alterações verificadas no confronto datiloscópico, quando houver indício de transgressão ou crime, etc.

Dos órgãos integrantes do S.Id., o Gabinete de Identificação é, sem dúvida, o mais importante. Divide-se em duas seções : Técnica e Administrativa. A primeira se incumbem dos serviços de datiloscopia, identificação, fotografia, perícias e arquivo, enquanto à segunda compete o que diz respeito a expediente, estatística, fichário, protocolo e almoxarifado. Uma perfeita divisão, observando-se, em cada setor, igual densidade de trabalho. Os órgãos das Zonas aéreas e das Bases se entrosam muito bem com o Chefia central, estando funcionando o aparelhamento técnico e burocrático da Identificação como foi previsto, pelos seus idealizadores.

O processo de identificação usado pelo S.Id. consta, segundo o Regimento, de :

— impressão das linhas digito-papilares, feita exclusivamente pelo sistema de "Vucetich";

— filiação civil, notas cromáticas e sinais visíveis de caráter indelével nas partes habitualmente descobertas;

— fotografia de frente em escala conveniente; e

— designação do tipo sanguíneo.

As informações para fins de identificação, são analisadas com o necessário e indispensável rigor, e quase sempre se baseiam em documentos fidedignos (certidão de idade ou de casamento, ou outros documentos de fé pública), conforme preceitua o mencionado regimento. No tocante à individual datiloscópica exige-se, "além da impressão digital

Verso do cartão de identidade adotado pelo S. Id. Aer.

de todos os dedos das mãos, o número de registro, nome, graduação, filiação, naturalidade, sinais característicos, tipo sanguíneo, classificação e data em que foi efetuada a identificação".

Há três tipos de documentos de identidade válidos na Aeronáutica : o cartão de identidade, que tem fé pública em todo o território nacional, o cartão de identificação e a placa de identificação de campanha. O cartão de identidade, de dimensões pre-estabelecidas, distingue-se pelas cores de sua impressão, "que serão azul, cor de castanha e verde, respectivamente para Oficiais, praças e civis" e somente pode ser expedido pelo Gabinete de Identificação. Esse cartão, de uso obrigatório para os oficiais da ativa e da reserva e para os

sub-oficiais e sargentos da ativa, bem como para os funcionários do Ministério, terá, além da assinatura, a impressão digital do identificado, a assinatura e rubrica do Chefe do S.Id. e outros dados julgados de interesse para a identificação individual.

Dispõe o regimento, no que se refere ao pessoal civil, que, ocorrendo "exoneração, demissão ou transferência para outro Ministério, será exigido ao funcionário a devolução do cartão de identidade que será arquivado no S.Id.". Aí está uma providência que nos pareceu perfeitamente dispensável, pois, em última análise, o cartão de identidade vale como documento pessoal, e uma vez concedido deveria integrar-se definitivamente entre os de uso e propriedade do funcionário, ainda que afastado do cargo ou transferido para outro ministério.

O cartão de identificação, expedido pelos Comandantes de Corpos ou Chefes de Repartições,

Reverso do cartão de identidade adotado pelo S. Id. Aer.

substituem o primeiro, e destinam-se, exclusivamente, às praças em serviço ativo, aos reformados asilados ou não e aos servidores civis não obrigados ao uso do cartão de identidade. No caso de baixa ou dispensa do serviço é o cartão recolhido e arquivado.

As placas de Identificação de Campanha, como a denominação indica, são usadas em campanha pelos oficiais. Confeccionadas em duralumínio, com uma espessura de 2 mms, de forma elipsoide, com 50 mms, de eixo maior para 40 mms de menor, possuem elas dois entalhes ou fendas na direção do eixo menor com 1 ou 2 mm de largura e 12 a 14 mm de comprimento, para facilitar a separação em duas metades, pela fratura da linha intermediária. Na parte superior há dois orifícios, que se

destinam à suspensão, pelo cordel, que a manterá unida ao corpo. E vários outros detalhes, muito interessantes, mas de difícil descrição.

As placas contêm inscrições : pronome e nome patronímico por extenso e nomes intermediários indicados pelas letras iniciais ; o número do registro de identificação; o número e as iniciais do órgão de recrutamento; e o tipo sanguíneo. Agora, para que se perceba melhor a significação e utilidade de tais placas, leia-se o art. 37 do regimento aprovado pelo Decreto n.º 20.499, citado :

"Art. 37. Com a inumação dos mortos em campanha, em cemitérios públicos ou improvisados (cemitérios militares), as metades superiores das placas de identificação serão conservadas suspensas ao pescoço dos cadáveres e com eles sepultadas; as metades inferiores serão, após publicação em boletim do Corpo de Tropa ou Formação de Serviço, colecionadas e guardadas nas Formações Sanitárias que tenham procedido à identificação dos mortos antes de inumação e saneamento do campo de batalha, e finalmente, remetidas ao Gabinete de Identificação".

* * *

Ai está uma síntese da organização e finalidade do S.Id., cuja eficiência já está positivada, através dos excelentes resultados de seus trabalhos técnicos. O funcionamento do órgão, no tocante ao processo de identificação, é, em parte, regulado pelas instruções consubstanciadas na Portaria ministerial n.º 422, de 11 de dezembro de 1946. São as seguintes as instruções em apêço :

INSTRUÇÕES PARA O PROCESSAMENTO DE IDENTIFICAÇÃO NO MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA

A identificação no Ministério da Aeronáutica obedecerá às seguintes normas :

1.º — O candidato ao cartão de identidade deverá receber da unidade, corpo, estabelecimento, repartição ou serviço a que pertencer a papeleta de apresentação devidamente preenchida.

2.º — A papeleta de apresentação será entregue pelo próprio, ou encaminhada pelo órgão a que pertencer, ao protocolo do Serviço de Identificação, que providenciará a cobrança dos emolumentos devidos, antes de proceder à identificação.

3.º — Os emolumentos montarão a Cr\$ 15,00, pagos em moeda corrente, e mais uma estampilha federal de valor de Cr\$ 0,50 e selo de Educação e Saúde.

4.º — Pagarão êsses emolumentos os oficiais, sub-oficiais, sargentos e os servidores civis que percebem vencimentos ou salários superiores a Cr\$ 1.050,00.

5.º — A expedição do cartão de identificação, pagos os emolumentos, far-se-á, também :

a) para pessoa de família dos oficiais, praças e servidores do Ministério.

b) para os empregados em companhias de navegação aérea.

Para o caso da letra a, será exigido requerimento instruído de certidão do registro civil ou documento hábil que prove a qualificação do requerente.

Para o caso da letra b, além dos documentos exigidos na letra a, declaração das companhias de que os interessados dela fazem parte".

Para facilitar a marcha do serviço, sugeriu a Chefia do Gabinete adotassem duas fórmulas para a aquisição do documento identificador expedido pelo S.Id. A primeira, constituída pela papeleta a que se referem as normas constantes da Portaria citada, é distribuída aos Comandos de Corpos, Chefes de Estabelecimentos, Repartições ou Serviços, os quais farão apresentar os interessados ao Gabinete de Identificação, depois de devidamente autenticada a referida papeleta. A segunda, consta de um requerimento firmado por aqueles que, facultativamente, se candidatam ao cartão de identidade. Apresentados êsses documentos, são êles, sem demora, examinados pela Secção Técnica, e, em seguida, levados ao Chefe do Serviço para o necessário despacho.

Quando são encontradas quaisquer irregularidades nos mesmos, o Chefe da Secção Técnica faz delas cientes os seus portadores, a fim de que sejam sanadas, para, então, receberem o "identifique-se".

Uma vez despachado, o candidato apresenta-se ao balcão para pagamento dos emolumentos, findo o que é, *in continenti*, identificado, e posteriormente, fotografado.

A eficiência do serviço comprova-se pelo número de identificados, que se eleva, diariamente, a 120, sem esforço demasiado.

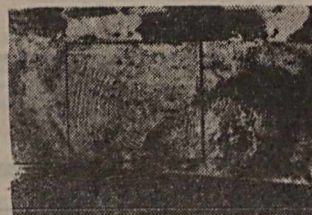
UM SALÃO DE AULA

Visitando as dependências do S.Id., em companhia do chefe do Serviço, do seu assistente técnico e do chefe da Secção Administrativa, encontramos, no subsolo, ao lado do laboratório, do gabinete

fotográfico e das salas de espera para oficiais, com uma saleta, um quadro negro e nada mais que vinte carteiras individuais. Desenhos geométricos no quadro negro denunciavam aulas recentes. Informaram-nos, então, de que o S.Id. mantém um curso especial para o preparo de técnicos, destinados aos Postos instalados nas Zonas e Bases Aéreas.

Assim, noções de língua vernácula, redação oficial, marchas dos trabalhos do Serviço, identificação e processos fotográficos são ministrados, objetivamente, aos alunos e, terminado o curso, que tem a duração de três meses, estagiam os diplomados na sede do Serviço, num período de 30 dias e, julgados aptos para o desempenho das funções a que se destinam, são apresentados às autoridades superiores para a necessária designação.

Aí está um excelente meio de recrutar pessoal. O treinamento prévio para serviços especializados



Impressão colhida no local do crime.

é indispensável. E no S.Id., quase tôdas as funções têm êsse caráter.

Na impossibilidade de obter, no mercado de trabalho, os homens aptos ao exercício das funções relacionadas com o processo de identificação, para as Zonas e as Bases Aéreas, o S.Id. forma as equipes segundo as necessidades do serviço.

Quanto aos demais funcionários lotados nos seus diferentes órgãos, são elementos de capacidade comprovada. Alguns selecionados pelo D.A.S.P., outros vindos de repartições técnicas congêneres.

EVOLUÇÃO DA DATILOSCOPIA

Haviam nos prevenido da cultura de Cláudio de Mendonça a respeito dos sistemas técnico-científicos e da evolução histórica da identificação. Numa das visistas que fizemos ao S.Id., com a intenção, de colher elementos para a presente reportagem, conduzimos o assunto, de propósito, para êsse aspecto do problema, pois era nosso desejo valorizar o presente trabalho com informações úteis

sobre a identificação, assunto pouco conhecido pelos estudiosos da Administração nacional.

Adotamos, nas nossas reportagens, o método tradicional das entrevistas. Cremos não haver outro melhor para assuntos um tanto ou quanto esoté-



MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA
SERVIÇO DE IDENTIFICAÇÃO
Sistema Vucetich

SEÇÃO		SÉRIE
MÃO ESQUERDA		MÃO DIREITA
	POLEGARES	
	INDICADORES	
	MÉDIOS	
	ANULARES	
	MÍNIMOS	

Uma individual dactiloscópica, devidamente classificada pelo Sistema Vucetich.

ricos, somente dominados por um reduzido número de iniciados. Profano, no verdadeiro sentido do termo, nossa tarefa tinha que se reduzir a compilar o que nos dissesse ou ditasse Cláudio de Mendonça. Inicialmente, mostrou-nos a reportagem publicada

na "Gazeta Judiciária" de 1-1-947, sob o título: "Serviço de Identificação do Ministério da Aeronáutica". Ali fomos encontrar o discurso do entrevistado, pronunciado na ocasião em que se inaugurou o Serviço. A parte final do discurso continha elementos sobre a evolução da Datiloscopia.

Juntos, fizemos uma revisão das notas em aprêço, êle ditando, com o brilho de sua cultura técnica e científica, e nós, na qualidade de reporteres, anotando o que nos parecia indispensável à ilustração dêste escrito. Dada esta explicação, dispensamo-nos de apôr as aspas no princípio e no fim dos períodos que a seguir se lêem, por isso que fica entendido, que a essência de todos êles e a redação de quase todos pertencem, na verdade, à competência do atual Chefe do S.Id.

Não ignoram aquêles que se interessam pela Identificação, que a sua história se esconde nas brumas das eras.

O assunto, na verdade, vem de longe. Manuseando a legislação Hindú, já se vislumbra a preocupação dos Cultores do Direito em identificar os criminosos ou acusados de transgressões às leis.

Para conseguirem o seu *desideratum*, empregavam meios os mais curiosos, que iam da tortura, ao *veredictum* dos adivinhos.

No Direito Bárbaro, porém, é onde se encontra o embrião de um método de identificação, a criação de uma curiosa instituição denominada *conjuratio*, cujos membros, *conjuradores*, juravam pelos deuses a inocência do seu *constituente*, quando êle negava a autoria de um crime que lhe era imputado — identificação testemunhal.

Adotou-se, também, no Direito Romano, o uso jurídico, a que se denominou *laudatio*.

Depois de interrogado o réu, assumiam os *laudatores* a tribuna para fazerem o elogio do mesmo, discorrendo, sobretudo, a respeito da sua honestidade cívica.

Com o evolver do Direito, todavia, verificaram os estudiosos da matéria que a prova testemunhal era falha e oferecia uma série de inconvenientes.

E foi, não há negar, em virtude da insegurança da mesma que determinaram as "Leis de Manú" se marcassem os criminosos da maneira descrita no seu Livro IX:

"237: — Que, por haver manchado o leito do pai espiritual, imprima-se, na fronte do culpado, um sinal, que

represente as partes genitais da mulher; por haver bebido licores espirituosos, se lhe grave um sinal, que representa a banheira de um distilador; por haver roubado o ouro de um sacerdote, o pé de um cão; pelo assassinio de um Bramane, a figura de um homem decapitado, etc.”

A “Lei de Rémia”, empregando método idêntico, nele introduziu algumas modificações e, entre elas, a substituição dos desenhos por letras.

Os abusos de tais práticas não se fizeram esperar e os protestos não tardaram a surgir, sobretudo porque o estigma indelével e visível impedia a regeneração do indivíduo, pois que difícil lhe seria encontrar ocupação honesta, trazendo na fronte o sêlo infamante.

Daí, talvez o motivo por que o imperador Constantino, o Grande, ordenou que o estigma indelével fôsse localizado, não mais na fronte, mas no braço.

Na França, os condenados eram marcados na omoplata e, na Rússia, a identificação dos criminosos se processava pela mutilação do nariz.

Propôs, mais tarde, Liersch, na Alemanha, que se identificassem os condenados por meio de uma tatuagem e Icard, médico-logista de Marselha, lembrou se injetasse, no identificado, uma porção de parafina, capaz de produzir um nódulo, facilmente percebido pela apalpação.

Vários outros métodos de identificação surgiram com o correr dos tempos, mas todos êles foram esquecidos ou abandonados pela dificuldade da sua aplicação, até que surgiu a *Antropometria*, criação de Alphonse Bertillon, o primeiro sistema de identificação, alicerçado em base científica.

Eis os seus princípios fundamentais :

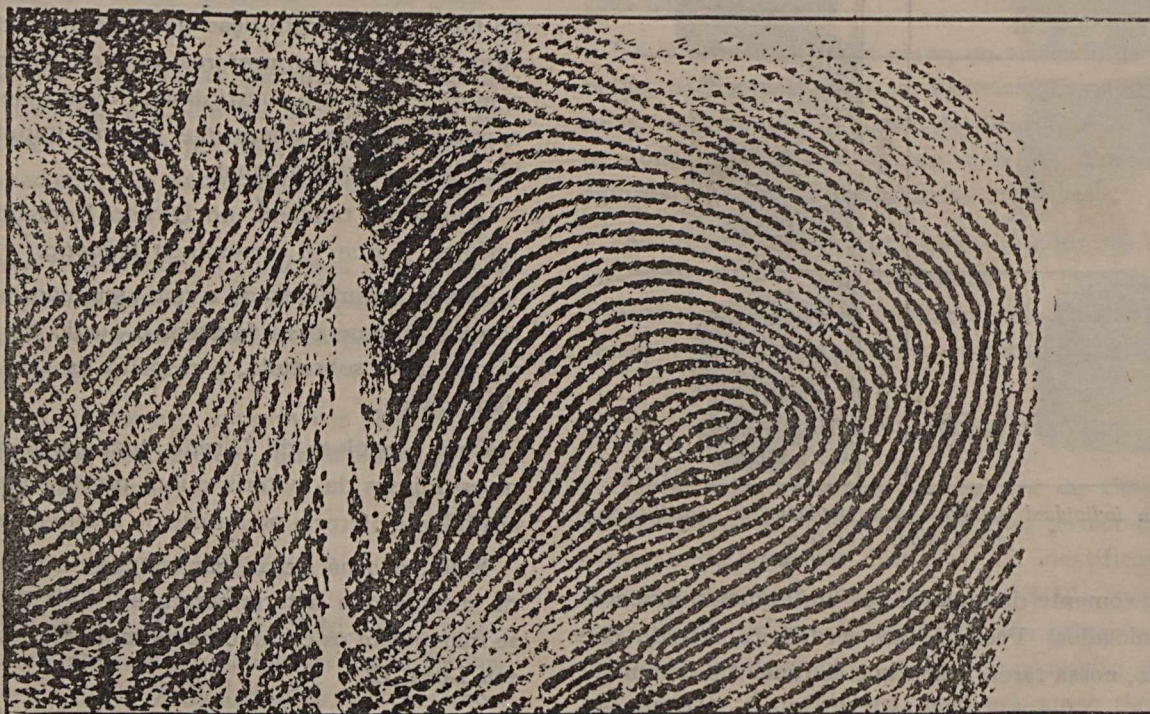
- a) a não modificação das dimensões dos ossos, nos adultos, a partir dos 20 anos;
- b) a notabilidade das variações das suas dimensões entre os indivíduos;
- c) a facilidade e relativa exatidão como se podem tomar certas dimensões dos esqueletos humanos.

Verificadas as divergências que surgiram nos processos de mensuração, viu-se o seu criador obrigado a socorrer-se das tabelas de tolerância, o que prejudicou, sèriamente, o sistema.

Em todo o caso, fora êle aceito em diversos países, até que surgiu a *Dactiloscopia*, que veio lançar a pá de cal nos demais métodos ou sistemas de identificação ainda em uso.

* * *

E’ no Oriente onde se encontram os primeiros vestígios das impressões papilares, empregadas



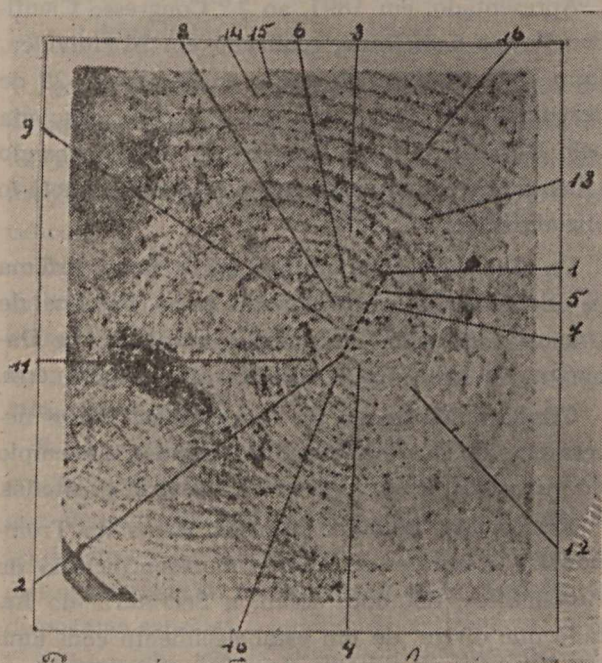
Uma impressão digital aumentada.

como elemento capaz de estabelecer a identidade do homem físico.

Devido à extensão do analfabetismo, os documentos de caráter jurídico, a fim de que pudessem produzir os seus legais efeitos, deviam ser firmados pelas impressões digitais.

Na Babilônia, na Turquia, na China e mesmo entre os povos eslavos, este uso se generalizou e, no Antigo Egito, eram os criminosos compelidos a assinar, com as impressões, as suas confissões.

Entre os antigos Chineses e Japonêses, nos contratos matrimoniais, os contraentes, quando analfabetos, firmavam os documentos relativos ao ato, com os seus dactilogramas.



Impressão da pessoa suspeitada.

Várias eram as denominações dadas por aqueles povos às impressões papilares: *tip-sahi*, *shammuping*, *tsumein*, *boin*, *keppan*, eram nomes que eles recebiam, conforme o fim a que se destinassem. Em 1270, adotou-se a expressão *co-hen*, que, genericamente, significa "impressão digital".

Henry Fauld, médico do Hospital Tsukiji, em Tóquio, publicou, em 1880, um magnífico trabalho intitulado "Sobre as Estrias da Mão", relativo às impressões digitais encontradas em objetos de argila.

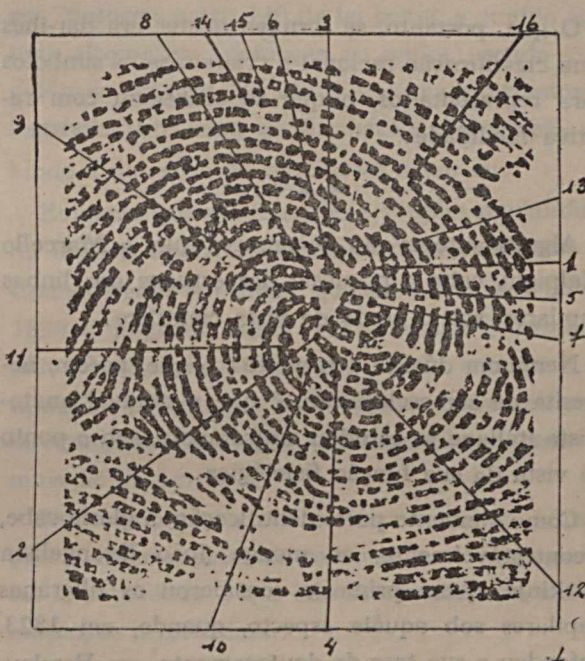
As suas pesquisas levaram-no à conclusão de terem sido os Chineses e Japonêses os primeiros

povos a empregarem os dactilogramas para o restabelecimentos da identidade individual.

Foi, porém, nas Índias Inglesas, no Século XIX, que as impressões papilares começaram a ser empregadas como elemento infalível de prova de identidade.

Pouco habituados ao contato dos indivíduos Hindús, os funcionários europeus, pela dificuldade de diferenciarem as pessoas pelos traços fisionômicos, efetuavam o pagamento de várias soldadas a um mesmo operário, o que, só mais tarde, se verificava.

Como remédio para combater o mal, ordenaram as autoridades britânicas se exigissem as impres-



Ampliação da impressão encontrada no local do crime e identificada pela comparação com a da pessoa suspeita.

sões digitais de cada empregado, por ocasião do recebimento.

Reconhecida a eficiência da medida adotada, também o Conselho Médico de Bengala determinou que os certificados, expedidos por aquela entidade, só produzissem efeito, quando deles constassem os dactilogramas dos seus portadores. Por esse meio, evitar-se-ia que terceiros gozassem dos favores que tais documentos pudessem outorgar a determinados indivíduos, o que não poucas vezes vinha acontecendo, sobretudo, quando interesses monetários entravam em jogo.

Reconhecida, assim, a importância da descoberta, necessário se tornava uma sistematização racional para o arquivamento da ficha individual.

O primeiro ensaio foi tentado por Francisco Galton, célebre antropologista inglês, que partindo dos estudos de Herschel, considerado como o avô da Dactiloscopia, verificou, depois de repetidas experiências, serem imutáveis e individuais os desenhos dígito-papilares, que permanecem inalteráveis desde o 6.º mês intra-uterino, até a decomposição do cadáver.

Estabelecido, portanto, o princípio de *imutabilidade* e *individualidade* dos dactilogramas, nada se opunha a que fôssem eles admitidos como elemento infalível de identidade física.

O que, portanto, se tornava mister era dar-lhes uma classificação racional e criarem-se os símbolos para representá-los, o que se conseguiu com relativa facilidade.

* * *

Alguns autores são de parecer que, a Marcello Malpighi, cabe a primasia dos estudos das linhas papilares, sob o ponto de vista científico.

Nenhuma dúvida a respeito: o que, porém, necessita de ser esclarecido, é que o notável anatomista italiano as estudou, unicamente, sob o ponto de vista da sua função fisiológica.

Como elemento para identificação, a glória cabe, incontestavelmente, ao monge João Evangelista Purkinje, quem primeiro considerou os filigranas papilares sob aquêlê aspecto, quando, em 1823, defendeu a sua tese de doutoramento, em Breslau, intitulada "Comentatio de Examine Physiologico Organi Visus e Systematis Cutanei", descoberta por Francisco Galton, em 1888, na biblioteca do "Royal College of Surgeons", em Londres. Naquele trabalho encontrou êle a primeira ordenação sistemática dos tipos fundamentais, que serviu de base ao seu método, em 1891 a 1892, e ao de Vucetich, em 1896.

Juan Vucetich, natural da Dalmácia, adotou a nacionalidade argentina, em 1884.

Ingressando, mais tarde, na Polícia daquele país, desempenhava, em 1891, as funções de Chefe do Serviço de Estatística, em La Plata, onde veio colhê-lo a celebridade.

Tendo lido, na "Revue Scientifique", de 2 de maio daquêlê ano, um artigo de Varigny referente às investigações procedidas por F. Galton sobre as impressões papilares, interessou-se pelo assunto e, dois meses depois, surgia o seu monumental trabalho sobre a identificação dígito-papilar a que denominou "Icnofalangometria", mais tarde, em 1894, mudado para "Dactiloscopia" por sugestão de Francisco Latzina.

Apresentado, em 1891, ao 2.º Congresso Científico Latino-Americano, realizado em Montevidéu, foi o Sistema Vucetich aceito no Brasil, em 29 de dezembro de 1902, pela Lei n.º 947, regulada pelo Decreto de 5 de fevereiro de 1903, cabendo salientar ter sido o nosso país o primeiro a adotá-lo oficialmente.

Da Capital da República, foi o novo sistema de identificação se irradiando pelos Estados da União, tendo sido, mais tarde, instalados os Gabinetes de Identificação da Marinha e da Guerra.

Criado o Ministério da Aeronáutica, houve necessidade de se identificar o seu pessoal, a exemplo do que vinha sendo feito nos Ministério já citados.

Resolveu-se, então, o Ministro Armando Trompowsky a instalar o Serviço de Identificação da Aeronáutica, dotando, assim, a Secretaria do Estado que dirige, de um estabelecimento com uma aparelhagem moderna, onde, além da identificação para expedição de documento identificador, poder-se-á proceder a exames para a verificação de falsificações, alterações e autenticidades de documentos.

Foi o S.Id., o primeiro dos departamentos de identificação da América do Sul a empregar os cartões termoplásticos, invioláveis, inalteráveis e refratários à humidade.

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOCTRINA

Devemos reformar o Código Penal?

Oliveira e Silva
(Juiz de Direito da 9.^a Vara
Criminal).

SE fôsse legislador, no Capítulo referente aos Crimes Contra a Honra, apresentaria o seguinte projeto de reforma:

Substitua-se o art. 138, parágrafo 2.^o, que prescreve: “É punível a calúnia contra os mortos”, pelo texto: É punível não só a calúnia como a injúria e a difamação contra os mortos”.

Justificação — A restrição do legislador, tornando, apenas, punível, a calúnia contra a memória dos mortos, sem estendê-la aos casos de injúria e difamação, evidentemente não tem consistência jurídica.

Trata-se de um direito do cônjuge e herdeiros do extinto, em nome dos interesses mais altos da família, cuja honra e tradições sofreriam com qualquer ofensa que se irrogasse ao passado, gestos e atitudes do morto.

Sendo crime injuriar “alguém”, estará incluída, em “alguém” a injúria contra o morto? Não, porque alguém quer dizer alguma pessoa, e o cadáver, no direito civil, é cousa. Se a lei penal não quisesse distinguir vivos de mortos, deixaria de estatuir, em dispositivo especial, a punilidade contra os extintos.

Através das gerações, sempre se entendeu que o decôro e dignidade de uma família não devam ficar à mercê de qualquer ataque ao patrimônio moral ou intelectual de um dos seus elementos, o que importaria em atentar contra o patrimônio comum.

O art. 400 do Código Italiano pune a difamação e a injúria contra a memória dos mortos.

O atual art. 138, parágrafo 2.^o, do Código Brasileiro já mereceu a crítica desfavorável do desembargador Arí Franco em seu livro “Dos Crimes Contra a Pessoa” (pág. 254).

*

* *

Emende-se o art. 139 que reza: “Difamar alguém, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputa-

ção: pena-detenção de três meses a um ano e multa de quinhentos mil réis a três contos de réis”, pelo seguinte: pena-detenção de três meses a um ano ou multa de quinhentos a mil cruzeiros”.

Justificação — Ao passo que o delito de injúria, conforme o art. 140 da lei penal, é punido com uma alternativa (detenção ou multa), sendo a de detenção, apenas, de um a seis meses, comina o legislador, nos casos de difamação, pena dupla, subindo a detenção de três meses a um ano.

Evidente que a difamação é simples modalidade da injúria, aparecendo como crime autônomo no Código Penal em vigor, quando não o era no de 1890. O julgador, muita vez, no campo doutrinário, não saberá onde termina a injúria e começa a difamação, porque, nos dois delitos, as fronteiras se interpenetraram, com a determinação ou indeterminação de um fato.

Nem sempre há maior prejuízo moral na difamação. A injúria, pela sua inconsistência pode merecer credibilidade, o que não acontecerá com a difamação, se inverossímil.

Convém exemplificar para esclarecer.

Se uma pessoa divulga que Fulano, promotor público, fôra visto apropriando-se de uns abacaxis expostos numa confeitaria, ou que uma senhora, de reconhecida distinção, já fugira com um ou dois amantes, sem dúvida que tais acusações não inspirem crédito dada a posição social, passado e costumes das vítimas.

Aquí, há fatos determinados, fáceis de investigação e apuração. Ao passo que se se injuriá àquele promotor com uma acusação sem nitidez, como a de conversar com interessados antes de oferecer denúncia ou promoção, ou se se atribuí àquela senhora certos atos levianos como tomar chá, em sorveterias, com pessoas de moral equívoca, o fato

injurioso poderá adquirir injusta ressonância e merecer fé.

Adite-se ao art. 142: "Não contituem injúria ou difamação punível: I — a ofensa irrogada, em juízo, na discussão da causa, pela parte ou seu procurador", o seguinte: — a ofensa irrogada, em juízo, na discussão da causa, pela parte ou seu procurador, desde que não envolva terceiro.

Justificação — O texto em vigor, como se vê, reproduz o art. 323 do Código Penal de 1890, apenas com maior clareza no que se refere ao vocábulo "alegações" que despertara viva controvérsia.

Alegações verbais ou escritas? No Código atual o preceito alude à ofensa, irrogada em juízo, "na discussão da causa", e, assim, tôda a ofensa verbal ou escrita, seja a proferida no seu depoimento pela parte, ou pelo advogado, na tribuna civil ou criminal e nos autos do processo.

O nosso legislador omite a ofensa a terceiro, o que é injustificável. Porque imunizar de pena a quem agride moralmente pessoa inteiramente estranha à causa? Será que a ofensa não deve ter limites e o nosso liberalismo, na matéria, seja tão largo que permita ao procurador, no cível ou no crime, a pretêxto de salvaguardar os interesses do constituinte, injuriar ou difamar a quem se observa fora do litígio?

Não cabe no território da defesa, por mais amplo, uma violação de regra jurídica, isto é, a imunização de um crime de injúria ou difamação que, praticado de maneira até menos danosa, seria punido.

Deve o terceiro ficar acobertado, na causa, de ataques ao seu decôro, o que alcança a redação do texto, ora proposta.

*
* *

Altere-se o art. 142, III, do Código Penal, que isenta de punibilidade "o conceito desfavorável, emitido por funcionário público, em apreciação ou informação que preste no cumprimento de dever de ofício", da maneira seguinte: o voto ou conceito desfavorável emitido por magistrado, órgão do M. P., funcionário público, perito judicial, intér-

prete ou testemunha, em todos os casos, no cumprimento de um dever legal."

Justificação. Como está redigido, atualmente, o texto, a isenção só abrange o funcionário público, em cumprimento de dever de ofício, excluídos todos aqueles que, em obediência à lei, decidem ou opinam, mesmo eventualmente, em juízo.

O juiz, por exemplo, não é funcionário público: representa o Estado e em nome dêste impõe a solução jurídica. E' o Estado atuando, fisicamente, em bem da harmonia social. Membro do Poder Judiciário, embora exerça função pública, o preceito vigente não o beneficiará.

Em 1942, contra um juiz do Conselho Nacional do Trabalho fôra oferecida queixa-crime por alguém que se dizia ofendido em voto que o mesmo proferira, publicado, à revelia do juiz, no jornal de propriedade do mesmo.

Se goza o parlamentar de imunidade por qualquer opinião no exercício de seu mandato, é inadmissível não as tenha o magistrado, nos despachos e sentenças, como, também, o perito judicial em seu laudo e o intérprete e testemunha na prestação do seu dever em juízo.

Redija-se o atual art. 143: "O querelado que antes da sentença se retrata, cabalmente, da calúnia ou da difamação, fica isento de pena", pelo seguinte: "O querelado que, no curso do processo, se retrata, cabalmente, de calúnia, injúria ou difamação fica isento de pena".

Justificação — Defrontamos um desacêrto inexplicável do legislador de 1940: o de excluir a retratação no crime de injúria, quando os de calúnia e difamação têm punibilidade mais severa.

Como delito de ação privada, qualquer dos três deve ser passível de retratação do ofensor, em qualquer fase do processo e não "antes da sentença", como o prescreve a lei atual.

Alí, não está claro se se trata de sentença em primeira ou segunda instância, o que possibilita ao intérprete rigorista admitir que o agente só se retratará de qualquer daqueles crimes antes da sentença definitiva, quando, o pensamento do legislador é o de permitir a retratação em qualquer fase do processo, restringindo, ao mínimo, a ação privada em bem da harmonia social.

PARECERES

AUTARQUIAS — CARACTERÍSTICAS E PRINCÍPIOS INFORMATIVOS

— *Nosso direito positivo não estabeleceu princípios genéricos informadores dos entes autárquicos, nem sua instituição tem seguido normas rígidas de plano preestabelecido, pelo que a caracterização deles ter-se-á de fazer pela interpretação dos atos legislativos instituidores, à luz dos cânones doutrinários.*

— *Podem enumerar-se, como característicos das autarquias, os seguintes elementos: criação pelo Estado; serviço público; caráter técnico ou especializado; autonomia administrativa ou de direção; autonomia patrimonial; controle estatal.*

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA

PARECER

I

2. A Divisão do Ensino Industrial, ouvida, opôs-se à de organizar e dirigir, em todo o país, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), alegando dúvidas existentes sobre a personalidade jurídica desse Serviço, a uns se afigurando ser uma entidade privada e a outros de direito público, solicitou ao Sr. Ministro da Educação fôsse baixado um decreto-lei, cuja minuta oferece, identificando-o com a própria Confederação e conferindo a esta a sua representação legal.

2. A Divisão do Ensino Industrial, ouvida, opoz-se à pretensão da Confederação, primeiro por se lhe afigurar evidente o caráter de ente público do SENAI, segundo porque a sua subordinação àquele órgão retiraria um setor importante do ensino industrial ao controle do Ministério da Educação.

II

3. A instituição dos entes autárquicos, obedecendo à dupla necessidade de reduzir os complexos encargos da administração central e de permitir a execução de certos serviços públicos sem os embaraços da dependência imediata de um poder único, não se fez segundo normas gerais de um plano preestabelecido, mas sob o império de conveniências e sugestões, que se iam oferecendo à consideração do legislador.

Assim os entes autônomos, criados para atender a necessidades objetivas de realização eficiente de certas tarefas administrativas, foram disciplinados segundo se afigurou conveniente no momento da criação de cada um deles e considerada a natureza do respectivo serviço. Inexistiu qualquer preocupação de filiá-los a princípios gerais,

que a todos unificassem, quando não nos detalhes do funcionamento, pelo menos nos aspectos capitais da sua estruturação, como sejam, a concessão de personalidade jurídica a delimitação de autonomia e a dependência econômica do órgão criador.

Por isto é comum que o contorno jurídico das autarquias varie de um caso para outro, oferecendo gradações as mais diversas, quer sob o aspecto econômico (autonomia patrimonial), quer sob o administrativo (autonomia de gestão).

4. E tal instabilidade, expressiva duma evolução, que se processa e que só com a sedimentação gradativa dos frutos da experiência chegará a ultimar-se, não é fenômeno peculiar ao nosso direito. Fritz Fleiner observa-o no direito germânico, sendo tanto mais relevante o fato quanto a Alemanha surge na história do direito como pioneira da descentralização por serviço (*Instituciones de Derecho Administrativo*, 1933, págs. 262).

III

5. Não estatuinto o direito positivo princípios genéricos informadores dos entes autárquicos, ter-se-ão eles de caracterizar pela interpretação dos atos legislativos instituidores, feita à luz dos cânones doutrinários sobre o assunto.

6. Podem enumerar-se como característicos das autarquias os seguintes elementos:

a) Criação por ato estatal importando na outorga de personalidade jurídica (Tito Prates da Fonseca, *Direito Administrativo*, 1939, pág. 235; Zanobini, *Corso di Diritto Amministrativo*, 1939, vol. I, págs. 162-163; Fleiner, *obr. cit.*, págs. 260). Atende-se em que se a personalidade jurídica das pessoas de direito privado depende também de ato estatal, este, entretanto, não se apresenta como ato criador, senão complementar ou de autenticação dum procedimento em que atua, primariamente, a vontade privada (Código Civil, art. 18).

b) Desempenho de serviço público, assim considerado por natureza ou por força de lei (Bielsa, *Principios de Derecho Administrativo*, 1942, págs. 459-460; Tito Prates da Fonseca, *obr. cit.*, pág. 235). A instituição dos entes autárquicos não visa chamar ao Estado o exercício de funções privadas, senão facilitar o exercício das já pertinentes ao poder público.

c) Caráter técnico ou especializado do serviço (Zanobini, *obr. e vol. cit.*, págs. 162-163; Bielsa, *obr. cit.*, págs. 451-452). Aos entes paraestatais não se atribue a execução de serviços díspares pela natureza, senão a de um único tipo de serviço ou de serviços conexos por natureza. E' isto uma resultante dos próprios princípios que inspiram a descentralização institucional.

d) Autonomia administrativa ou de direção, entendendo-se como tal, o poder de gerir os negócios a seu cargo sem dependência das normas burocráticas e orçamentárias peculiares à administração centralizada (Pfiffner, *Public*

Administration, 1938, págs. 47-48; Fleiner, obr. cit., página 260; Bielsa, obr., cit., págs. 451-452).

e) Autonomia patrimonial que se exprime pela atribuição de recursos financeiros próprios e pela liberdade de aplicação de tais recursos na realização das finalidades do serviço (Bielsa, obr. cit., págs. 454-455; Zanobini, obr. e vol. cit., págs. 162-163; Pfiffner, obr. cit., págs. 47-48).

f) *Contrôle* estatal, através do qual se tornam efetivos os limites preestabelecidos à autonomia (Walker, Public Administration in the United States, 1937, pág. 66; Bielsa, obr. cit., págs. 458-460). Por isto mesmo é exercido com o duplo objetivo de condicionar o desenvolvimento da atividade autárquica às finalidades, que a inspiraram (Oscar Saraiva propõe classificar o *contrôle* neste caso de *teleológico* ou *finalístico* — “Organização da Administração Delegada”, 1942, pág. 9) e de permitir a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros especialmente atribuídos ao órgão autônomo.

7. Esses são os dados que a doutrina nos oferece como conjuntamente expressivos da existência duma entidade autárquica.

Nenhum deles, por si só é suficiente a caracterizar a autarquia, dado que a personalização, que seria decisivo, nem sempre vem expressa, inferindo-se da ocorrência dos outros elementos, e os demais se encontram, isoladamente, ora em serviços dependentes (como a criação por ato estatal, o exercício de função do Estado, etc), ora em serviços concedidos (atribuição de renda especial, *contrôle* do poder central, etc), ora em ambos (exercício de função técnica ou especializada, etc.).

IV

8. Ajustemos esses princípios ao SENAI e daí poderemos inferir a sua natureza jurídica atual, se certa dispensando legislação a respeito, se duvidosa aconselhando um ato legislativo sobre cujo sentido (aspecto político) não nos cabe opinar, mas à autoridade que orienta, no momento, a política educacional do Estado.

a) O SENAI foi criado pela União, através o Decreto-lei n.º 4.048, de 22 de janeiro de 1942 (art. 1.º), e embora nesse ato não se lhe reconheça expressamente a personalidade jurídica, esta decorre de se lhe atribuir, então, como posteriormente, no regimento aprovado pelo Decreto n.º 10.009, de 16 de julho de 1942, a capacidade de exercer direitos e contrair obrigações, ora atinentes ao ensino, que lhe foi confiado, ora concernentes à arrecadação e aplicação de recursos financeiros (Decreto-lei número 4.048, arts. 2.º, 4.º, 6.º e 7.º; reg. aprov. pelo Decreto n.º 10.009, arts. 7.º, 10, 13, 16, 21 e 23).

b) Desempenha um serviço público. Compete-lhe realizar um dos aspectos da política educacional do Estado, através a organização e administração, em todo o país, de “escolas de aprendizagem para industriários” (Decreto-lei cit., art. 2.º), “visando a estabelecer um sistema nacional de aprendizagem, com unidade de objetivos e de planos gerais” (reg. aprov. pelo Decreto n.º 10.009, art. 2.º).

c) O serviço, cujo desempenho se lhe outorgou, é de cunho especializado. Apreende-se isto à primeira vista.

d) Conta com autonomia de direção. Rege-se por órgãos, que, pela constituição e atribuições, se põem acima de ingerências diretas da administração central (regulamento aprovado pelo Decreto n.º 10.009, arts. 4.º, 6.º, 7.º, 9.º, 10, 11, 12, 13, 15, 16 e 17).

e) Dispõe de recursos próprios de origem tributária: contribuição mensal dos estabelecimentos industriais das modalidades de indústrias enquadradas na Confederação Nacional da Indústria (Decreto-lei n.º 4.048, art. 4.º).

f) Está sujeito ao *contrôle* da União, seja mediante a aprovação do respectivo regimento pelo Presidente da República (Decreto-lei n.º 4.048, art. 8.º), o que significa o poder de predeterminar o modo de exercício das suas atividades, seja através diretrizes preconizadas pelo Ministério da Educação, aprovação de certos atos por este e interposição de recursos para o ministro dessa Pasta (Decreto n.º 10.009, art. 7.º, letras h, i, j, o, p, e r).

9. O SENAI reúne, destarte, os requisitos e atributos próprios das autarquias.

Nem lhe tira o caráter de ente autônomo o sujeitar-se o seu pessoal ao regime das leis trabalhistas aplicadas à indústria (reg. aprovado pelo Decreto n.º 10.009, art. 18). Certo se abre aí uma exceção ao princípio firmado na Consolidação das Leis Trabalhistas, de que os órgãos estatais e paraestatais não são sujeitos aos seus dispositivos (art. 7.º, letra c). Mas o critério adotado decorre da natureza do trabalho do pessoal empregado pelo SENAI (trabalho industrial).

Também não lhe confere o cunho de ente privado o ser dirigido pela Confederação Nacional da Indústria (Decreto-lei n.º 3.048, art. 3.º) que, embora sujeita ao direito público, não é um órgão administrativo estatal. Esse regime de direção obedeceu ao intuito de chamar essa associação sindical a cooperar com o Estado em setor relacionado com as suas atividades (Consolidação das Leis Trabalhistas, art. 513, d).

Aqui, como no caso da sujeição do pessoal à legislação do trabalho, se pode dizer que o legislador se inspirou nas conveniências práticas que, como assinalámos de início, informam a estruturação das autarquias.

V

10. Concluimos:

I) O SENAI é um órgão paraestatal, cuja personalidade jurídica decorre, implicitamente, de lhe ter atribuído o ato criador capacidade para exercer direitos e contrair obrigações por si só.

II) O ante-projeto de decreto-lei oferecido pela Confederação Nacional da Indústria importa, conseqüentemente, em atribuir-lhe caráter jurídico diferente do atual.

III) A conveniência dessa providência, sendo pertinente ao âmbito político da Administração Pública, foge ao exame desta Consultoria.

Rio de Janeiro, em 4 de setembro de 1946. — Seabra Fagundes, Consultor Geral da República.

JULGADOS

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — REDUÇÃO DE VENCIMENTOS — VITALICIEDADE E ESTABILIDADE

— *A estabilidade ou a vitaliciedade do emprego não impede a redução de vencimentos do funcionário.*

— N.º 25.838 — *Capital* — *Apelantes: D. Cibele de Barros Vicente de Azevedo e D. Iris Vicente de Azevedo Prado Dantas* — *Apelada: Municipalidade de São Paulo* — *(Secretaria).*

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n.º 25.838, da Comarca de São Paulo, entre partes: D. Cibele de Barros Vicente de Azevedo e D. Iris Vicente de Azevedo do Prado Dantas, apelantes e a Municipalidade de São Paulo, apelada: Acordam em Primeira Câmara Civil do Tribunal de Apelação, por votação unânime, negar provimento ao recurso, confirmando a sentença recorrida.

O autor, Dr. Lair Vicente de Azevedo, pleiteou, pela presente ação, a declaração da nulidade do art. 2.º do Ato Municipal n.º 985, de 28 de dezembro de 1935, e, conseqüentemente, a condenação da ré ao pagamento da diferença de seus vencimentos, reduzidos por força desse dispositivo. Exercia ele o cargo de Subprocurador do Departamento Jurídico da Prefeitura, percebendo vencimentos distribuídos em uma parte fixa e em uma parte variável, esta última representada por uma percentagem de 1,5 % sobre a arrecadação mensal da Procuradoria Fiscal. Ao organizar o seu Departamento Jurídico, a ré, pelo Ato n.º 805, de 25 de fevereiro de 1935, facultou aos seus procuradores, subprocuradores e advogados auxiliares optarem pela remuneração que percebiam anteriormente, opção exercida pelo autor. Apesar disso, o art. 2.º do Ato n.º 985, cuja anulação é pleiteada, mandou abonar aos advogados da ré as percentagens do art. 19 do Ato n.º 805, que não podiam exceder em caso algum aos ordenados fixados no art. 1.º do referido Ato n.º 985 e que eram, para os subprocuradores, de Cr\$ 2.500,00 mensais. Com isto, a ré reduziu ilegalmente os vencimentos do autor, cometendo ato ilícito e violando direitos adquiridos que lhe haviam sido reconhecidos de modo expresso.

A ré contestou, alegando, em suma, que o Ato número 985 visou uniformizar os vencimentos dos procuradores do seu Departamento Jurídico, atendendo a que a situação existente era contrária aos interesses do município e dela resultava uma desigualdade de remuneração entre funcionários de iguais categorias. E' direito da ré reduzir e limitar os vencimentos dos seus funcionários, quando haja conveniência pública e assim procedendo não prejudicou

ao autor, sendo que a opção por ele exercida, mera liberalidade que lhe foi concedida, não privou a ré daquele direito.

A ação foi julgada improcedente, tendo havido apelação dos sucessores do autor, falecido no decorrer da lide.

O autor funda a sua pretensão no direito que lhe foi reconhecido pela ré, de continuar a perceber os vencimentos anteriores à expedição do Ato n.º 985. Reduzindo-os, a ré ofendeu direito adquirido do autor, que era funcionário vitalício e cujos vencimentos não podiam ser diminuídos. E' o que alega. Mas falece razão ao autor, sob qualquer aspecto que se encare a questão. A relação jurídica existente entre o Poder Público e o seu funcionário é de natureza estatutária e não contratual, de mandato, de locação de serviços. Dada a natureza dessa relação, sujeita a modificações que forem sugeridas pelo interesse coletivo, não se pode falar em direito adquirido do funcionário à inalterabilidade dos seus vencimentos, no sentido da sua redução.

A propósito diz Alcides Cruz: "E uma vez que tais relações não são de ordem contratual, a remuneração pode ser alterada pela autoridade que a fixou, diminuindo-a, ou aumentando-a, salvo disposição constitucional em contrário, sem dar direito a nenhuma reclamação, a não ser quando alguma lei estabeleceu que, durante o exercício das funções de determinado cargo, o estipêndio do respectivo titular será invariável". ("Dir. Administrativo Brasileiro", pág. 100).

E' o que ensina Marcelo Caetano, ao dizer que o funcionário não pode arrogar-se um direito subjetivo aos vencimentos, que podem ser modificados, segundo o interesse público. E Maurice Hauriou manifesta-se também contrariamente ao direito adquirido do funcionário, cuja situação da carreira era regulada pelas disposições de lei e de regulamento que podem ser modificadas legalmente e regularmente, sendo o funcionário obrigado a sofrer estas modificações ("Précis du Droit Administratif", pág. 623).

Mas, objeta o autor, houve da sua parte uma opção pelos vencimentos anteriores ao Ato n.º 985, facultada e aceita pela ré, que se vinculou destarte a uma situação que não podia ser unilateralmente alterada. Considere-se, porém, que nenhum vínculo contratual estabeleceu-se, nesse sentido, entre o autor e a ré, não só porque a situação do funcionário não resulta de um contrato seja quanto ao cargo, seja quanto ao estipêndio, como porque nenhum direito subjetivo pode ser invocado pelo funcionário. A opção não criou para a ré um motivo impeditivo, ou uma restrição, ao seu direito irrenunciável de fixar os vencimentos dos seus servidores.

Já ficou decidido por este Tribunal, em feito idêntico, que — "concedendo a opção que concedeu aos seus funcionários, a apelada (a ré) não abriu mão do poder e do direito de organizar as suas repartições, atribuir novas funções aos seus empregados, fixar-lhes vencimentos e, portanto, também do direito de reduzi-los quando assim entender reclamarem os interesses públicos". (fls.).

Não há dúvida, portanto de que — “se a lei pode alterar a organização e o estipêndio dos cargos públicos não há como admitir que esta organização e estipêndio, enquanto dependentes de uma condição alterável a arbítrio de terceiro, possam constituir direitos adquiridos” (Pires e Albuquerque, “Aplicação e Retroatividade da Lei”, página 123).

Não se pode dizer, ainda, que o autor, como funcionário vitalício, não podia ter reduzidos os seus vencimentos. Primeiramente, o autor não possuía a garantia da vitaliciedade. O decurso do decênio de efetivo exercício assegurava-lhe apenas a estabilidade no emprego. Nem ao município era dado conceder aos seus servidores garantia de vitaliciedade. Em segundo lugar, quando se reconhecesse ao autor a vitaliciedade que invoca, não se seguiria daí que os seus vencimentos não pudessem ser reduzidos. garantia da irredutibilidade não é decorrente da vitaliciedade. Distinguem-se ambas. A discriminação encontra-se na própria Constituição, ao dispor sobre as garantias dos magistrados, especificando-as, de modo expresso.

Verifica-se, pois, que a ré não praticou qualquer ato ilícito. O Ato n.º 985 não visou o autor, mas objetivou regularizar uma situação anormal e de ordem geral, contrária ao interesse público, sem esquecer da remuneração justa a ser concedida ao funcionário. Agiu, portanto, no exercício regular de um direito, nos termos do art. 160, n.º I, do Código Civil. E como não se cogita da existência de um vínculo contratual, quando a situação do autor resulta da lei, não pode ele exigir vantagens que lhe podiam ser retiradas e que não se haviam integrado no seu patrimônio.

Como já decidiu o Egrégio Supremo Tribunal Federal — “em face da doutrina e da jurisprudência e da própria lei, os funcionários, mesmo os estáveis, não têm direito à irredutibilidade de vencimentos e demais proventos do cargo. Só os magistrados, por força de exceção expressa da Constituição, têm os seus vencimentos irredutíveis”. (Acórdão de 15-4-1943, no rec. extr. n.º 6.381, de Alagoas).

No caso vertente a ré justificou plenamente as razões que a levaram a baixar o Ato n.º 985, que se pretende invalidar. Aliás, sobre a matéria já se pronunciou o Egrégio Supremo Tribunal Federal, em feito idêntico, como se vê a fls.

Custas como de direito.

São Paulo, 1.º de outubro de 1945. — *Theodomiro Dias*, Presidente. — *Justino Pinheiro*, Relator. — *Gomes de Oliveira*.

* * *

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — CORRUPÇÃO PASSIVA — EMPREGADOS DO LÓIDE BRASILEIRO

— *Todo funcionário que exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal é considerado funcionário público para os efeitos penais.*

— *Interpretação do artigo 327 parágrafo único do Código Penal.*

— N.º 4.134 — *Capital* — *Impetrante*: Dr. Urbano Muniz da Costa Moura — *Pacientes*: Alcindo da Costa Moura e Dr. Roberto Rudge — (Secretaria).

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de “habeas corpus”, n.º 4.134, da Capital em que é impetrante o Dr. Urbano Muniz da Costa Moura, e pacientes: Alcindo da Costa Moura e Dr. Roberto Rudge: Acordam, em Câmaras Criminais Conjuntas, por votação unânime, denegar a ordem impetrada.

Pretende o impetrante que a motivação do acórdão, que anteriormente negara idêntico pedido feito em favor dos pacientes, não pode prevalecer diante do que dispõe o Decreto-lei n.º 7.889, de 21 de agosto de 1945, no art. 2.º, § 2.º, que expressamente declara que os empregados do Lóide Brasileiro, Patrimônio Nacional, não são funcionários públicos. E, se não são funcionários públicos, não podem incidir na sanção do art. 317 do Código Penal, porque, de acordo com o recente Decreto de 1945, já não se poderá confundir autarquia, com entidade paraestatal, para que se justificasse a aplicação do disposto no art. 327, parágrafo único, do Código Penal.

Basta atentar para a finalidade do Decreto-lei número 7.889, de 1945, para se concluir que não tem razão o impetrante.

Esse decreto, restabelecendo para os empregados do Lóide Brasileiro o direito de sindicalização, não alterou o conceito individual do funcionário público considerado em relação à legislação penal. Este conceito, como decidiu o acórdão, em matéria criminal, para o efeito da interpretação do art. 327, parágrafo único do Código Penal, é mais amplo do que no campo do direito administrativo, sendo certo ainda que, não existe a pretendida distinção entre as entidades paraestatais e autarquias. Todo funcionário que exerce cargo, emprego ou função em entidades paraestatal, é considerado funcionário público para os efeitos penais.

São Paulo, 5 de fevereiro de 1946. — *Manuel Carlos*, Presidente com voto. — *Renato Gonçalves*, Relator. — *J. C. Azevedo Marques*. — *Vasconcelos Leme*. — *Bernardes Júnior*. — *Paulo Costa*.

* * *

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — CORRUPÇÃO PASSIVA — ENTIDADES AUTÁRQUICAS

— *O conceito de funcionário público, em matéria criminal, para efeito da interpretação do art. 327, parágrafo único, do Código Penal, é mais amplo do que no campo do direito administrativo.*

— *Entre nós não se faz distinção a respeito de entidade paraestatal e autarquia. São expressões que sinonimizam.*

— *Interpretação do artigo 327, parágrafo único do Código Penal.*

— *N.º 3.721 — Capital — Impetrante : Dr. Urbano Muniz da Costa Moura — Pacientes : Alcindo da Costa Moura e Roberto Rudge — (Secretaria).*

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de “habeas-corpus” n.º 3.721, de São Paulo, em que são, impetrante, o Bel. Urbano Muniz da Costa Moura, e pacientes, Alcindo da Costa Moura e Roberto Rudge :

Acordam os juizes da Seção Criminal do Tribuna de Apelação, por votação unânime, denegar a ordem impetrada.

Assim decidem de acôrdo com as precisas e completas informações do MM. Juiz da 3.ª Vara Criminal. O conceito de funcionários público, em matéria criminal, para efeito de interpretação do art. 327, parágrafo único, do Código Penal, é mais amplo do que no campo do direito administrativo, sendo certo, ainda, que na opinião dos mais autorizados dos autores, não se faz, entre nós, distinção a respeito de entidade paraestatal e autarquia. São expressões que sinonimizam. Custas pelo impetrante.

São Paulo, 22 de maio de 1945. — *J. C. de Azevedo Marques*, Presidente com voto. — *Joaquim de Syllos Cintra*, Relator. — *Renato Gonçalves*. — O Sr. Desembargador Vicente de Azevedo foi voto vencedor.

INFORMAÇÕES

Acusando o recebimento do ofício D.A. — 1.751, dessa Presidência, tendo o honra de prestar a V. Excia. as seguintes informações, referentes à ordem de “habeas-corpus” impetrada pelo Dr. Urbano Muniz da Costa Moura, em favor dos réus Alcindo da Costa Moura e Roberto Rudge.

1. Esses réus acham-se processados nesta vara por delito de corrupção passiva. Nos termos da denúncia, teriam eles, na qualidade de altos funcionários do Lóide Brasileiro, recebido propinas para concederem praça nos navios daquela companhia de navegação em favor de certo exportador. O seu delito foi capitulado no art. 317 do Código Penal.

2. O impetrante sustenta que os fatos relatados na denúncia não constituem crime em tese, porque os pacientes não são funcionários públicos. Em abono da sua afirmativa, cita ele, dentre outras coisas, o disposto no parágrafo único do art. 8.º da Lei n.º 420, de 10 de abril de 1937. Esse dispositivo, cuidando da organização dos quadros do pessoal do Lóide Brasileiro, assim dispôs :

“Parágrafo único. Não são considerados funcionários públicos os empregados de qualquer categoria do Lóide Brasileiro, mantendo, entretanto, esta qualidade os funcionários da União que forem designados para servir em comissão, na mesma empresa”.

A letra da lei parece dar razão ao impetrante. Mas, “data venia”, assim não é. Torna-se necessário, segundo é corriqueiro na jurisprudência, distinguir entre o conceito administrativo e o conceito penal de funcionário público.

3. Comentando o art. 327 do Código Penal, que se ocupa da conceituação penal do funcionário público, Magalhães Drumond observa que, “demasiadamente limitado o conceito dominante em direito administrativo, excessivamente amplo o idiomático, nem um nem outro asseguraria à lei penal a aplicabilidade necessária, do ponto de vista da eficiência e respeitabilidade da administração pública”.

A seguir, o mesmo jurista explica que a característica do delito funcional reside na natureza “publicística” do cargo ocupado pelo agente.

Em acórdão, que versou delito praticado, precisamente, por funcionário do Lóide Brasileiro, assim se manifestou o Egrégio Supremo Tribunal Federal :

“a defesa não procede : 1.º) porque, incorporado por decreto o Lóide ao Patrimônio Nacional, a sua administração tornou-se ramo do serviço público administrativo; portanto, funcionários públicos os órgãos dessa administração; 2.º) porque, em face do disposto no art. 1.º da Lei n.º 2.110, de 1909, o que caracteriza o funcionário público responsável para com o Estado, não é o gozo de todas as vantagens inerentes, em regra, aos cargos públicos, mas o ter a guarda, o depósito, a arrecadação, ou administração de dinheiros, documentos, títulos de crédito, efeitos, gêneros e quaisquer outros bens móveis públicos ou particulares, em razão do cargo, seja esse remunerado ou gratuito, permanente ou temporário...”.

Esta respeitável decisão tem inteira aplicação ao caso presente. O citado dispositivo da Lei n.º 420, quando declarou que os empregados do Lóide Brasileiro não seriam considerados funcionários públicos, teve em vista, tão-somente, estipular que, no campo administrativo, se regeriam eles, no que concerne às vantagens dos seus cargos, pelos regulamentos peculiares àquela empresa; não teriam direito ao gozo das vantagens outorgadas, de um modo geral, aos funcionários públicos, no que respeita a vencimentos, aposentadoria, etc. E’ claro que, sendo aquela companhia de navegação uma autarquia, possuindo ela, por isso mesmo, uma organização própria e independente, os seus empregados ali encontrariam toda a proteção e previdência que costumeiramente se lhes concede. Seria uma demasia permitir-lhes que acumulassem o gozo dessas vantagens com o gozo das demais vantagens atribuídas aos funcionários públicos. Daí, a razão do invocado dispositivo. Em consequência, quando ali declarou que não seriam considerados funcionários públicos, não pretendeu o legislador furtá-los aos dispositivos penais que, de um modo geral, disciplinam os crimes contra a administração pública.

O que caracteriza o funcionário público, sob o ponto de vista do direito criminal, é a parcela de função pública que ele desempenha. Veja-se o que decidiu o já citado acórdão do Supremo Tribunal Federal, acórdão esse citado por Magalhães Drumond, em comentário ao art. 327 do Código Penal:

“O conceito de funcionário público não deriva do de autoridade, mas do de função pública, que é qualquer atividade do Estado destinada à satisfação de uma necessidade pública, sendo funcionários públicos todos aqueles que diretamente concorrem como agentes do Estado, para aquele fim, sejam suas funções de império ou de gestão, preparatórias ou dispositivas, ou meramente executivas”.

Já Pessina afirmara antes, com a Corte de Perusia, que “funcionário público para esse efeito (penal) é o quem, ainda que em proporções insignificantes, alguma parcela de poder” (“Enciclopédia del Diritto Penale Italiano”, Milão, 1907, VII, 26).

Ora, nas autarquias, o empregado desempenha função de caráter eminentemente público. Tratando da instituição das autarquias, Temístocles Brandão Cavalcanti observa, com muita felicidade, que tais entidades não perdem o caráter de serviço público:

“essa auto-administração outorgada pelo Estado e exercida, quase sempre, por meio de funcionários nomeados pelo Estado (tal qual acontece no Lóide), não tira aos serviços realizados por esses órgãos o caráter de serviço público, antes bem os caracteriza, porque esses órgãos têm precisamente por fim executar serviços públicos, por meio de uma descentralização que, como já dissemos, permite maior liberdade em seus movimentos”.

“... embora a sua feição interna aproxime-se muito das dos institutos de direito privado, as suas relações com o Estado exigem que se leve em consideração, no exame da sua estrutura e transações, a parcela do “jus imperium” que adquirem, pelo fato daquelas relações”.

“A estrutura jurídica, a personalidade autônoma, de nada valem para caracterizar a instituição, diante de sua composição, sua subordinação direta aos órgãos de administração pública, sua finalidade imediata para um serviço público realizado pelo Estado e que só pelo Estado poderia ser executado”. (“Tratado de Direito Administrativo”, vol. IV, págs. 31 e 33).

Como se vê, são de natureza “bubicística”, para se usar da expressão empregada por Magalhães Drumond, as funções desempenhadas pela autarquia. Por isso mesmo, públicos são os funcionários que a ela servem. Não o serão para efeitos administrativos; mas são-no sempre, sob o aspecto penal. A propósito dessa distinção, entre o penal e o administrativo, convém recordar a opinião de Viveiros de Castro:

“Não contesto a procedência da distinção no Direito Administrativo, a qual entretanto, não subsiste no sistema da nossa lei penal” (“Jurisprudência Criminal”, pág. 321).

Por isso mesmo é que o Código Penal, não satisfeito com o conceito administrativo do funcionário público, am-

pliou-o, para que fôssem compreendidos na previsão penal todos aqueles que delinquam no exercício de funções de caráter público. Reza o parágrafo único do art. 327:

“Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal”.

4. Mas, objeta o impetrante, o Lóide Brasileiro é uma autarquia. Não é uma entidade paraestatal. Não tem razão. A nossa legislação tem empregado, indiferentemente, essas expressões ambas, para significar a mesma coisa. A propósito, o mesmo Temístocles Brandão Cavalcanti, depois de observar que a questão levantada pelo impetrante “se afigura de ordem secundária”, explica que a nossa terminologia provém do Direito Italiano e que, ali, aquelas expressões são também indiferentemente empregadas na legislação, com grande “versatilidade”. O mesmo acontece na doutrina. Em suma, são expressões que têm o mesmo significado (Op. cit., pág. 129 e segs.).

Ainda aqui, convém distinguir o significado dessas expressões no campo administrativo e no campo penal. Se, no terreno administrativo, são elas indiferentemente empregadas, com muito maior razão assim há de acontecer em matéria penal, onde, adstrito à natureza da função pública, que basta para caracterizar o delito, o intérprete não tem razões de relêvo para se ocupar com distinções que apenas podem interessar a outros ramos de direito. De tal modo que, quando o Código Penal fala em entidade paraestatal, obviamente se refere a todos os órgãos em que, apesar da sua feição de institutos de direito privado, os serviços são de natureza pública. O já citado Temístocles Cavalcanti, muito incisivo, escreve:

“Mesmo em relação a entidades de todo em todo semelhantes, denominações muito diversas têm sido empregadas.

“Fica ao sabor de quem elaborou a lei ou o decreto, escolher a palavra que mais agrada, sem que, geralmente, essa escolha se assente em razões de ordem doutrinária”. (Op. cit., pág. 130).

5. Que o Lóide Brasileiro é uma entidade autárquica ou paraestatal (é indiferente, em matéria penal), encarregou-se de demonstrá-lo o próprio impetrante.

Aliás, a jurisprudência já o tem reconhecido expressamente (cit. ac. Sup. Trib. Fed.), e, igualmente, a doutrina tem exaustivamente demonstrado que aquela empresa de navegação é, tipicamente, daqueles órgãos que, apesar da sua aparência de instituto de direito privado, desempenha funções públicas (T. Cavalcanti, op. cit., pág. 36 e 296).

6. O impetrante alega, ainda, que o processo é nulo, porque, se os pacientes devem ser considerados funcionários públicos, então cumpriria dar-lhes oportunidade de, antes do recebimento da denúncia, formularem a sua defesa prévia, dentro do prazo legal de quinze dias.

O reparo não procede. O crime de corrupção passiva, a que a lei comina severa pena de reclusão, é de natureza inafiançável. Assim sendo, não tinham direito os pacientes à oportunidade da defesa preliminar.

E' o que está expresso no art. 514 do Código do Processo Penal.

7. Finalmente, é argüida a incompetência dêste juízo para processar o feito. Os atos ditos delituosos teriam ocorrido na Capital Federal, que é também o domicílio dos pacientes e ali, pois, deveria ser proposta a ação penal.

Ainda aqui, parece não dever ser aceita a objeção dos interessados. A denúncia inclui, ao lado do delito que lhes é imputado, outras infrações, de tanta ou de maior gravidade, atribuída a outros réus, como sejam a falsidade e o uso de documentos considerados públicos. Na verdade, a denúncia se ocupa de uma complexidade de fatos, ocorridos na Capital Federal, nesta Capital e em Santos, todos intimamente ligados entre si, naquela dependência que caracteriza a conexão. Aliás, dez são os acusados, tendo cada qual dêles delinqüido nesta ou naquela das apontadas cidades; no entanto, estão compreendidos, todos, no processo que ocorre perante esta vara, dada a íntima relação existente entre as várias infrações perpetradas.

Nem é exato que o crime atribuído aos pacientes tenha ocorrido na Capital Federal. O dinheiro que chegou às suas mãos, como propina, foi entregue, nesta Capi

segundo reza a acusação, a um seu enviado e representante.

Igualmente, não é exato que tais propinas se referissem a uma embarque diverso daquele de que os autos se ocupam. O impetrante procura fazer crer que o dinheiro entregue aos pacientes destinava-se a conseguir praça para um embarque para Guadelupe e não para o embarque para Cuba, que é o de que o processo trata. O embarque para Guadelupe realmente é estranho ao presente caso. Mas, segundo decorre dos autos, os pacientes teriam recebido propinas em ambos os casos; aliás, o inquérito revela que campeava, dentro daquela autarquia, a mais impúdica imoralidade administrativa. Os réus não teriam recebido propinas apenas no caso dos autos; teriam-nas recebido em todos os embarques que dependeram da sua atividade funcional.

E' o que me parece dever informar a V. Excia., a quem reitero os protestos da minha mais alta consideração.

São Paulo, 18 de maio de 1945. — *Laurindo Minhoto Júnior.*

DECISÕES ADMINISTRATIVAS

ACUMULAÇÃO — NOMEAÇÃO INTERINA DE OCUPANTE DE CARGO DE CARREIRA PARA CARGO ISOLADO DE PROVIMENTO EFETIVO

Sendo a exceção um instituto de direito restrito, não há maneira de ampliá-la, dilatá-la a outros casos, senão os especificados em caráter taxativo e irretorquível.

O preceito legal que permite a nomeação interina de funcionário para reger cadeira na Faculdade Nacional de Filosofia tem caráter declaradamente excepcional. E é o quanto basta para que, assim, de plano, não se justifique a sua ampliação ou extensibilidade a outros casos.

Processo n.º 9.036 — Pareceres da D.P. e do seu Assessor Jurídico — D.O. de 28-2-47.

Examinando um processo em que o Min. da Agricultura consultou sobre a possibilidade da nomeação interina de ocupante de cargo da classe J, da carreira de Agrônomo do seu Q.P. para o cargo de Professor Catedrático, padrão M, e da extensão ao caso em apreço da permissão legal relativa ao provimento de cargos de professores da Faculdade Nacional de Filosofia, a D.P. deste Departamento, entre outras considerações, observou o seguinte :

- a) que o servidor em apreço está lotado em Barbacena, Estado de Minas Gerais (fls. 5);
- b) que a sede da Escola de Agronomia é em Pelotas, Estado do Rio Grande do Sul;
- c) que a cadeira para que foi nomeado o referido agrônomo é a de Economia Rural;
- d) que existem, no próprio Ministério da Agricultura, as carreiras de Economista Rural e de Agrônomo-Economista, respectivamente, nos Quadros Suplementar e Permanente;
- e) que o art. 185 da Constituição de 18 de setembro de 1946 dispõe, *in verbis* :

“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 destes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário”;

- f) que, como se poderá facilmente verificar, uma das carreiras que pode ter correlação com a cadeira para que foi nomeado o servidor é a de Agrônomo-Economista, incluída entre as carreiras especializadas, cujo ingresso é feito de acordo com o art. 3.º do Decreto-lei n.º 8.695, de 16-1-46, que preceitua, expressamente:

“Atingida a classe final das carreiras gerais, a nomeação para a classe inicial das carreiras especializadas será feita à vista do certificado de aprovação nos Cursos de Aperfeiçoamento, Especialização e Extensão correspondente”;

- g) que o interessado é ocupante de cargo da classe inicial da carreira de Agrônomo (Decreto-lei n.º 9.577, de 13-8-46);

h) que, além disso, é evidente a incompatibilidade de horário, porquanto pertencendo à lotação de uma repartição sediada em Barbacena, não poderá ele conciliar o horário da repartição onde tem exercício com o das aulas da Escola de Agronomia “Eliseu Maciel”, em Pelotas;

j) que, pelas razões aduzidas, não poderá o agrônomo em apreço deter os cargos de que se trata, porque isso viria contrariar o disposto no artigo 185 da Constituição vigente;

l) que, é conveniente notar, a regra geral do mencionado dispositivo constitucional veda, irrestrita e absolutamente, a acumulação de quaisquer cargos, excluindo, apenas, a

“... de dois cargos de magistério ou a de um destes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário”;

m) que, sendo a exceção um instituto de direito restrito, não haverá maneira de ampliá-la, dilatá-la a outros casos, senão os especificados em caráter taxativo e irretorquível;

n) que, desse modo, o conceito de cargo técnico ou científico deve ser o mais rígido possível, não se admitindo interpretação demasiado elástica;

o) que, no caso em estudo, o Ministério da Agricultura concretizou a inaplicável hipótese, por isso que em seus quadros existem carreiras especializadas que parecem harmonizar com o dispositivo constitucional em foco;

p) que, em referência ao precedente invocado (fls. 1), convém esclarecer não ser o mesmo adaptável ao presente caso, porquanto se trata de situação especialíssima, prevista em lei específica;

q) que comprovada a acumulação em que incorreu o funcionário em causa, resta aplicar a legislação geral referente à matéria;

r) que o Estatuto dos Funcionários preceitua, em seu art. 217, *in verbis* :

“Quando se verificar que o funcionário está acumulando, será ele demitido de todos os cargos e funções e obrigado a restituir o que indevidamente tiver recebido.

§ 1.º Provada a boa fé o funcionário será mantido no cargo ou função que exercer a mais tempo”;

- s) que, além disso, o mesmo Estatuto dispõe, no § 1.º do art. 17, que :

"O funcionário ocupante de cargo de carreira não poderá ser provido interinamente em outro cargo de carreira";

t) que esse preceito legal foi interpretado pelo D.A.S.P., com aprovação do Chefe do Governo, no sentido de que

"a nomeação de funcionário para exercer, interinamente, outro cargo de qualquer natureza, quando aceito, importará na exoneração automática do cargo de que o nomeado seja ocupante efetivo" (E.M. n.º 2.253, de 18-12-40, publicada no *Diário Oficial* de 26 dos mesmos mês e ano); e

u) que, afora a exceção já focalizada, a única acumulação prevista pelo Estatuto dos Funcionários, e não proibida pela Constituição, é o caso de funcionário efetivo substituir, durante impedimento legal ou temporário, o ocupante de cargo isolado, de provimento efetivo ou em comissão (Capítulo XVII do referido Estatuto).

3. Diante do exposto, esta D.P. é de parecer que as únicas soluções consentâneas com o rigor legal são as seguintes :

a) exonerar o funcionário em causa do cargo de Professor Catedrático, padrão M, interino, da Cadeira de Economia Rural da Escola de Agronomia "Eliseu Maciel", de acordo com a inteligência dada ao art. 17 do Estatuto dos Funcionários (alíneas s e t do item anterior); e

b) aceitando o cargo acima referido, a exoneração automática do cargo de que o interessado é ocupante efetivo, podendo, todavia, ser nêle readmitido, em qualquer tempo, na forma do art. 77 do mencionado Estatuto, desde que não contrarie nenhum interesse da Administração.

4. Com este parecer, restituo o processo à Divisão do Pessoal do Ministério da Agricultura, para os devidos fins.

D.P., em 25 de fevereiro de 1947. — *Paulo Poppe de Figueiredo*, Substituto do Diretor de Divisão.

No mesmo processo o Assessor Jurídico do D.A.S.P. deu o seguinte parecer :

1. "E" vedada a acumulação de quaisquer cargos", prescreve a Constituição em seu artigo 185. Atente-se bem no sentido irrestrito e absoluto que em si mesmas contêm as expressões usadas. Evidenciam-no os termos que o definem; confirmam-no as exceções abertas à generalidade da norma, rígida na forma e no fundo.

2. Com efeito, aí se exclui, literalmente, a acumulação

"... de dois cargos de magistério ou a de um destes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário".

3. Ora, exceção é de direito estrito. Únicamente abrange hipóteses que no respectivo texto se inscrevem, hipóteses que especifica. Não haverá como desdobrá-las ou estendê-las; não haverá como ampliá-las a casos outros,

ainda que semelhantes ou análogos. A indicação tem caráter nitidamente taxativo. Nada se lhe poderá acrescentar, subentender, ou subtrair. Sua compreensibilidade assenta menos em argumentos e frases que no conteúdo do fato sujeito a exame, na realidade orgânica da espécie em estudo. A hipótese que se pesquise, procure ou objetivo deverá surgir perfeita, íntegra e, linearmente, ajustável às exigências da norma que a institua, do preceito que a configure, da disposição que o corporifique.

4. Passageira ou inconsistente, portanto, deverá ser considerada a impressão emergente de casos que semelhantes pareçam, ou conformes se presumam. Se, porventura, ocorrerem, que, desde logo, se comparem as respectivas situações e, necessariamente, uma surgirá excludente, por sua natureza, das que assemelhadas se ofereçam ou se efigurem. Se, afinal, alguma se enquadra nas exigências estabelecidas, esta será a hipótese em lei prevista; a ela se dirigirá o dispositivo e, com exatidão, corresponde o preceito constitucional.

III

5. No caso, trata-se da nomeação de funcionário ocupante de cargo duma carreira de ordem geral, em face doutra especialidade a que, por aquele modo de provimento, poderá ter acesso, se preencher determinadas condições legais previamente estipuladas, condições, exigências ou requisitos.

6. Na verdade, dispõe o art. 3.º do Decreto-lei número 8.695, de 1 de janeiro de 1946 :

"Atingida a classe final das carreiras gerais, a nomeação para a classe inicial das carreiras especializadas será feita à vista do certificado de aprovação nos Cursos de Aperfeiçoamento, Especialização e Extensão correspondente".

7. Não me parece, pois, que, por si só, tenha o cargo de Agrônomo, integrante de carreira geral, caráter técnico ou científico tal como o requer o dispositivo constitucional. E me não parece porque a própria lei ordinária (Decreto-lei n.º 8.695, citado) a outro cargo de carreira especializada confere esse atributo, qualidade, predicado ou propriedade, qual seja o de Economista Rural, ou Técnico de Economia Rural.

8. Consequentemente, fora daí, qualquer solução incidirá, a meu juízo, no texto proibitivo das acumulações.

9. Argumentar-se-á, entretanto, que o art. 185 da Constituição pressupõe a simultaneidade de exercício de um e outro cargos, e este não é o caso em exame. Por isto, talvez, se apela para a interpretação extensiva do preceito contido no art. 61 do Decreto-lei n.º 1.190, de 4 de abril de 1939, alterado pelo Decreto-lei n.º 1.689, de 18 de outubro de 1939.

10. Sabe-se que tal método de interpretação desdobra "o que a regra legal exprime", dilata-lhe a idéia, descobre nos seus termos o que realmente quis ela dizer.

11. Mas, a norma a que se alude, apenas previne, regula e dita solução para hipótese que especificou. Somente dispõe sobre caso que ela própria criou, restringindo-o, portanto, à espécie a que se referiu. Não comporta, pois, interrupção extensiva por força de compreen-

são e muito menos aplicação por analogia. Não há, por conseguinte, como, por processos ilativos, indutivos ou deductivos, admitir que, por omissão, não previra hipótese idêntica a outra que regulou.

IV

12. Sugere-se solução baseada naquele diploma legal que estruturou a Faculdade Nacional de Filosofia e autorizou, por prazo certo e em casos especiais, o provimento de professores catedráticos do referido estabelecimento de ensino.

13. A meu ver, porém, é inaceitável a sugestão feita. O preceito que permite a nomeação interina de funcionário para reger cadeira na mencionada Faculdade tem caráter declaradamente excepcional. E é o quanto basta para que, assim, de plano, se não justifique sua ampliação ou extensibilidade.

14. A norma que autoriza tal provimento foge à regra geral e, por sua vez, integra diploma legislativo de feição especial. Dentro desses limites, aparece, portanto, com aspecto igualmente específico. Apresenta-se como exceção ao sentido da própria lei a que pertence e ao das disposições disciplinadoras do provimento normal de cargos públicos.

15. Nestes termos, penso que a nova investidura, mediante posse no cargo de professor e respectivo exercício, importa em acumulação proibida.

Este, o meu parecer.

D.P., em 6 de fevereiro de 1947. — J. A. de Carvalho Melo, Assessor Jurídico.

ADMISSÃO DE DIARISTA — LIMITE DE IDADE

Do ponto de vista legal, nada impede seja admitido diarista com idade superior a 35 anos, desde que tenha sido habilitado no respectivo exame de sanidade e capacidade física. Entretanto, somente em casos especiais e quando não seja possível obter-se candidatos de idade inferior a 35 anos se deve admitir de idade superior.

Processo n.º 785-47 — Parecer da D.P., em 13-3-47 — D.O. de 1-4-47.

A Secretaria Geral do Ministério da Guerra no anexo processo, consulta se M. de C., poderá ser admitido, como diarista, apesar de ter 46 anos de idade.

2. Em consulta idêntica, constante do processo número 20.641-45 a então Divisão de Orientação e Fiscalização do D.A.S.P. emitiu o seguinte parecer:

“Do ponto de vista legal, nada impede seja admitido diarista com idade superior a 35 anos, desde que tenha sido habilitado no respectivo exame de sanidade e capacidade física.

Entretanto, somente em casos especiais e quando não seja possível obter-se candidatos de idade inferior a 35 anos se deve admitir de idade superior”.

3. Concordando com aquêle parecer, a D.P. é de opinião que o entendimento nele firmado deve ser aplicado ao caso em exame e propõe a restituição do processo ao Ministério da Guerra.

D.P., em 13 de março de 1947. — Astério Dardeau Vieira, Diretor de Divisão.

De acôrdo. Em 19-3-47. — Bittencourt Sampaio.

APOSENTADORIA DE AGENTE FISCAL DO IMPOSTO DO CONSUMO — FIXAÇÃO DA MÉDIA-BASE PARA O CÁLCULO DO PROVENTO

Interpretação do § 2.º do art. 1.º do Decreto n.º 24.174, de 25-4-34, modificado pelo art. 9.º das Disposições Transitórias da Lei 284, de 28-10-36.

Fixando em “um ano o período para o cálculo da média de vencimentos” (item 4), ou seja de provento, a lei referiu-se a ano propriamente dito, ano orçamentário, e não a período de doze meses imediatamente anteriores ao decreto de aposentadoria. Assim, para o cálculo do abono provisório, até a expedição do título definitivo de inatividade, e posteriormente, publicado o aludido decreto, nada mais se inovará na situação criada por esse ato administrativo.

Processo n.º 6.530-46 — Parecer do Assessor Jurídico do D.A.S.P., em 15-2-47 — D.O. de 20-3-47.

I

Discute-se, neste processo, a fixação da média-base para o cálculo do provento de aposentadoria de Agente Fiscal do Imposto de Consumo.

2. Gira a espécie em torno do disposto no § 2.º do artigo 1.º do Decreto n.º 24.174, de 25 de abril de 1934, modificado, mais tarde, pelo artigo 9.º das Disposições Transitórias da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936.

3. Estabelecia aquêle diploma legal:

“Quando o funcionário aposentado receber vencimentos variáveis constituídos de ordenados, cotas ou porcentagens, a repartição pagadora verificará a média dos vencimentos recebidos nos três últimos anos para servir de base ao pagamento autorizado neste artigo”.

4. Modificando, em parte, esse preceito, estatuiu estoutro lei:

"Fica reduzido de três para um ano o período para o cálculo da média de vencimentos de que trata o § 2.º do artigo 1.º do Decreto-lei 24.174, de 25 de abril de 1934".

II

5. Sob certo ponto de vista, não constituiu novidade o dispositivo contido no referido § 2.º do artigo 1.º do mencionado Decreto n.º 24.174, de 1934 (item 3).

6. Realmente. Embora em termos diferentes e com outro objetivo, já em 1897, a Lei n.º 489, de 5 de dezembro, dispunha naquele sentido.

7. Na verdade, aos funcionários que percebiam ordenados e cotas, quando aposentados com mais de 30 anos de efetivo exercício, o aludido diploma legislativo, sob bases semelhantes, mandava abonar determinada percentagem, *verbis*:

"... abonar-se-ão, além do ordenado, 5% por ano que exceder daquele tempo, calculado sobre o termo médio das cotas por êles vencidas nos três últimos exercícios liquidados" (n.º 10, do art. 9.º).

8. Confrontem-se, entre si, um e outro preceito o do § 2.º do artigo 1.º do Decreto n.º 24.174, de 1934 (item 3) e o do artigo 9.º, n.º 10, da Lei n.º 489, de 1897 (item 7). Comparem-se êsses dispositivos, e a conclusão emergirá clara, lógica, segura, convincente, de que as expressões "nos três últimos anos" — (item 3 cit.) equivalem a — "nos três últimos exercícios liquidados" — (item 7, ref.) Ano e exercício têm aí, em ambas as normas, o mesmo sentido, significação igual, conteúdo semelhante, substância icêntrica, realidade uniforme. Inscrevendo "três últimos anos", disse o diploma legal de 1934 — anos usuais e corridos, anos vencidos e liquidados, correspondentes, em hipóteses dessa ordem, a exercício ou ano em sentido próprio, ano comum, ano do calendário, ano de janeiro a dezembro — denominação convencional dos meses que o inteiram, integram e completam.

9. Certo que a expressão — ano — em si mesma contém a de doze meses. Não há, todavia, como substituir uma por outra. A substituição não é possível. Mesmo cogitando-se de prazos, não é aconselhável.

10. Ademais, a lei, neste particular, não criou nem estabeleceu prazo. Apenas indicou um período de tempo que situou no passado. Deu-lhe denominação, usual, identificando-o, de modo claro, incisivo, terminante, inconfundível. Definuiu-o, é bem o termo, no tempo e no espaço, fixando-o em quantidade e qualidade: — três últimos anos.

11. Por isto mesmo, desde logo ressalta que, não indicando explicitamente qualquer ponto de partida desse período, adotou a lei o entendimento comum às expressões ali usadas. Sobre isto, a meu ver, não há, nem pode haver, opiniões divergentes. Não o tendo feito literalmente, impõe-se procurar esclarecimentos em setores diferentes. E valerá a interpretação baseada no consenso geral, tanto mais aceitável, quanto melhor se ajuste a dispositivos outros de leis também vigentes.

12. Sabe-se que é anuo o vencimento ou remuneração. Somente em duodécimos se divide, e isto mesmo na base do ano ou do exercício orçamentário, para efeito entre outros, do respectivo pagamento.

13. Dizendo — três últimos anos — referiu-se a lei a uma série dessas porções de tempo, para escolher as da extremidade, que fixou em três (item 2 cit.), reduzindo a uma, posteriormente (item 4 ref.).

III

14. Tratando-se de prazo, quando lhe não aponta o marco inicial, a lei o indica em termos excludentes de qualquer interpretação especiosa, qual seja o ato ou fato de que deriva, ou dimana, próxima e necessariamente.

15. Isto acontecia, por exemplo, com as espécies previstas no Decreto Legislativo n.º 117, de 4 de novembro de 1892 e Lei n.º 2.924, de 5 de janeiro de 1915.

16. Com efeito, aquele diploma legal estabelecia no § 2.º do seu artigo 4.º:

"A aposentadoria é dada com as vantagens do cargo que o funcionário esteja exercendo há dois anos, e os que não tiverem êsse tempo de serviço só poderão ser aposentados com o ordenado do cargo anterior".

17. A sua vez, estatuiu a alínea c, do art. 121 destroutra lei:

"Os vencimentos da aposentadoria só poderão ser os do cargo que o funcionário estiver exercendo desde dois anos pelo menos. No caso contrário, serão os do cargo anterior".

18. Registrem-se as expressões usadas em um e outro preceitos: — "que o funcionário esteja exercendo há dois anos" — e "que o funcionário estiver exercendo desde dois anos". Registrem-se, e convenha-se em que um marco havia controlador da aplicação das referidas normas: — o dia inicial do exercício do cargo então ocupado. Era bem um ponto de partida ou de referência, ponto certo, objetivo, especificado.

IV

19. Nestas condições, tenho que a lei, fixando em "um ano o período para o cálculo da média de vencimentos" (item 4), ou seja de provento, no caso de que se trata, referiu-se a ano propriamente dito, ano orçamentário, e não a período de doze meses imediatamente anteriores ao decreto de aposentadoria. Assim para o cálculo do abono provisório, até a expedição do título definitivo de inatividade, e posteriormente, eis que, publicado o aludido decreto, nada mais se inovará na situação criada por êsse ato administrativo.

Êste, o meu parecer.

D.P., 15 de fevereiro de 1947 — J. A. de Carvalho e Melo, Assessor Jurídico.

Despacho: — Aprovado.

Ao S.P.F.

Em 13 de março de 1947. — Bittencourt Sampaio.

ASSENTAMENTO INDIVIDUAL — EXTRANUMERÁRIOS-DIARISTAS E TAREFEIROS

Não somente para os diaristas, mas também para os tarefeiros, estes embora sem determinação expressa de lei, deve ser providenciada a "abertura do assentamento individual", pois a vida funcional dessa modalidade de servidor, a quem foi tornado extensivo o direito a férias, licenças e aposentadoria, não deve ser desconhecida da administração.

Processo n.º 546-47 — Parecer da D.P., em 30-3-47 — D.O. de 24-3-47.

Examinando um processo sobre adoção de pasta de assentamento individual, para extranumerários-diaristas e tarefeiros, a D.P. do D.A.S.P. esclareceu:

a) que o Decreto-lei n.º 240, de 4-2-38, determina o registro dos atos referentes a vida funcional de extranumerários-diaristas, por isso que, em seu Capítulo IV — Do diarista — art. 34, assim dispõe:

"Aprovada pelo diretor da repartição, a proposta será restituída ao Serviço de Pessoal, para a abertura do assentamento individual", b — que para os tarefeiros, em hora sem determinação expressa da lei, deve ser providenciada também "a abertura do assentamento, individual" pois a vida funcional dessa modalidade de servidor, a quem foi tornado extensivo o direito a férias, licenças e aposentadoria, não deve ser desconhecida da administração;

c) que para o pessoal diarista vem sendo adotada a pasta de assentamento usada para mensalista e contratados, o mesmo podendo se verificar com relação ao pessoal tarefeiro.

D.P., em 30 de março de 1947. — Astério Dardeau Vieira, Diretor de Divisão".

DISPENSA — EXTRANUMERÁRIO

Servidor amparado pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Não estando ainda regulamentado o referido artigo das Disposições Constitucionais Transitórias, convém, para que se salvaguardem interesses da União, seja a dispensa precedida de processo administrativo de acordo com o que estabelece para o funcionário, o parágrafo único do art. 246 do E.F., observando, outrossim, o disposto no art. 261 do citado Estatuto.

Processo n.º 318-47 — Parecer da D.P., em 11-3-47 — D.O. de 15-3-47.

Examinando o processo em que a Diretoria Geral do Pessoal do Ministério da Aeronáutica (D.G.P. Aer.) consulta sobre como se deve processar a dispensa de extranumerário amparado pelo artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que vem faltando ao serviço sem motivo justificado, por mais de trinta dias consecutivos, a D.P. deste Departamento esclareceu: que, não estando ainda regulamentado o referido artigo das Disposições Constitucionais Transitórias, convém, para que se salvaguardem interesses da União, seja a dispensa precedida de processo administrativo, de acordo com o que estabelece, para o funcionário, o parágrafo único do artigo 246 do E.F., observando-se, outrossim, o disposto no art. 261 do citado Estatuto.

3. Nestas condições, a D.P. propõe que se encaminhe o processo à D.G.P. Ae. para os devidos fins.

D.P., em 11 de março de 1947. — Dardeau Vieira, Diretor de Divisão. — De acordo. — Em 11-3-47. — Bittencourt Sampaio.

EQUIPARAÇÃO DE VANTAGENS — EXERCÍCIO DE FUNÇÕES GRATIFICADAS

Não há qualquer paralelo possível relativamente ao provimento de cargos em comissão, ou à designação para o exercício de funções gratificadas. Os encargos de chefia e direção são exercidos por servidores da confiança pessoal da autoridade que nomeia ou designa, nenhuma relação existindo entre as atribuições do cargo efetivo do servidor e aquelas inerentes à chefia que eventualmente exerça.

Sções ou Serviços de atribuições mais ou menos semelhantes, são simultaneamente chefiadas, até no mesmo órgão, por servidores de carreiras cujos níveis de responsabilidades e vencimentos se encontram sensivelmente diferenciadas. Não há porque concluir, ipso-facto, que os vencimentos respectivos devam ser equiparados.

Processo n.º 4.064-46 — Parecer da D.P. do D.A.S.P., em 1-2-47 — D.O. de 7-2-47..

Examinando processo em que Inspetor Fiscal, padrão K, do Q. P. do Ministério da Fazenda, estabelecendo um confronto entre os deveres e responsabilidades desse cargo e aqueles inerentes aos cargos de Agente Fiscal do Imposto de Consumo, solicitou equiparação das vantagens do cargo isolado que ocupa com os da carreira acima mencionada, a D.P. do D.A.S.P. esclareceu:

1. O confronto estabelecido pelo requerente não procede, e a sua pretensão não encontra amparo na lei. O requerente ocupa cargo isolado, de provimento em co-

missão. Nos Estados de São Paulo e Pernambuco, entretanto, não foram criados cargos para atender à superintendência dos citados Serviços de Fiscalização.

2. Os agentes fiscais que são designados para a aludida chefia não percebem no seu desempenho qualquer vantagem além da remuneração do cargo efetivo que ocupam. Embora designados com a expressão "Chefe" do Serviço de Fiscalização das Mercadorias em Trânsito Rodoviário, esse vocábulo não está sendo empregado na acepção rigorosamente estatutária. Tanto é assim que malgrado as afirmações do requerente, as Delegacias Fiscais de São Paulo e Pernambuco, consultadas a respeito, informaram, conforme telegramas apensos ao anexo processo, que tais servidores *não percebem nenhuma vantagem, excetuadas na retribuições normais do cargo de agente fiscal do imposto de consumo, que ocupam em caráter efetivo.*

3. Por outro lado, o requerente ocupando em caráter efetivo, cargo cujo provimento normal deverá ser em comissão, já desfruta de situação privilegiada, decorrente do estado de coisas encontrado pela Lei n.º 284.

Não há, por outro lado, qualquer paralelo possível relativamente ao provimento de cargos em comissão, ou à designação para o exercício de funções gratificadas. Os encargos de chefia e direção são exercidos por servidores da confiança pessoal da autoridade que nomeia ou designa, nenhuma relação existindo entre as atribuições do cargo efetivo do servidor e aquelas inerentes à chefia que eventualmente exerça. Seções ou Serviços de atribuições mais ou menos semelhantes, são simultaneamente chefiadas, até no mesmo órgão, por servidores de carreiras cujos níveis de responsabilidades e vencimentos se encontram sensivelmente diferenciadas. Não há porque concluir, *ipso facto*, que os vencimentos respectivos devam ser equiparados.

4. Por outro lado, ao estender a fiscalização das mercadorias em trânsito rodoviário aos Estados de São Paulo e Pernambuco, não encontrou o legislador necessidade da criação de cargos em comissão, uma vez que a superintendência em questão não tem perfeitamente definidas as características de "cargo de direção", distintivas do cargo em comissão.

5. Nessas condições, seria talvez preferível que essa superintendência se exercesse, no Distrito Federal, pela forma adotada nos Estados referidos ou seja, pela designação de um agente fiscal do imposto de consumo.

6. Tal solução, ofereceria a vantagem de possibilitar a supressão do cargo em comissão de inspetor fiscal, ocupado pelo requerente, normalizando, desse modo, a situação *sui-generis* relativa ao provimento respectivo, conforme se esclareceu no item 2 deste parecer.

7. Para concretização desta sugestão, seria mister, entretanto, a transferência do requerente para cargo de carreira cuja atribuição seja compatível com as suas habilitações funcionais. Esta é a opinião sustentada pelo Sr. Diretor Geral da Fazenda Nacional, no anexo processo, e com a qual está de pleno acordo esta D.P.

8. Convém, entretanto, esclarecer que tal transferência não poderá ser feita para a carreira de Agente Fiscal do Imposto de Consumo — de resto como também observou aquele Diretor — visto tratar-se de carreira sob o regime de remuneração e para a qual já firmou este De-

partamento a política administrativa de não permitir se façam novas transferências, antes de decretada a regulamentação da carreira.

9. Nessas condições, esta D.P. sugere a restituição do processo ao Ministério de origem, a fim de que o mesmo estude a possibilidade de efetivar-se, *ex-officio*, na forma da legislação em vigor, a transferência do interessado para carreira adequada a sua capacidade.

D.P., em 1 de fevereiro de 1947. — José Machado de Faria, Diretor de Divisão.

De acordo — 4-2-47. — Bittencourt Sampaio.

FALTAS — JUSTIFICADAS

— Abono de faltas de diaristas e tarefeiros, por motivo de casamento e falecimento de cônjuge, filho, pai, mãe e irmão.

— Uma vez já gozando do direito a férias e licenças, em virtude do Decreto-lei número 6.631, de 27-6-44, não se deve, por equidade, descontar aos extranumerários diaristas e tarefeiros as faltas decorrentes de casamento ou falecimento de cônjuge, filho, pai, mãe e irmão.

Processo n.º 2.090-47 — Parecer da D.P., em 7-4-47 — D.D. de 14-4-47.

Consulta o Serviço de Pessoal da Fazenda (S.P.F.) se, por equidade, podem ser abonadas as faltas de servente-diarista da Delegacia Seccional do Imposto de Renda, em Sorocaba Estado de São Paulo, de acordo com o artigo 181 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (E.F.), aplicável aos extranumerários-mensalistas e contratados.

2. Inicialmente cumpre esclarecer, conforme consta do processo, que, pelo ofício n.º 14-R, de 15-2-47, o Delegado Seccional em Sorocaba comunicou ao Delegado Regional do Imposto de Renda, em São Paulo, ter abonado, na forma do art. 181, alínea a, do E.F., oito dias de faltas por motivo de casamento de 8 a 15 de fevereiro deste ano, a servente-diarista.

3. Manifestando-se a respeito, acentuou o S.P.R.:

a) que não há, até a presente data qualquer legislação ou jurisprudência que regule a justificação das faltas, dos extranumerários-diaristas e tarefeiros, ao serviço, por motivos de casamento ou falecimento de cônjuge, filho, pai, mãe e irmão; e

b) que, entretanto, em relação aos extranumerários-mensalistas e contratados, já foi firmado, pelo D.A.S.P., entendimento favorável a essas concessões.

4. Examinando o assunto, esta Divisão verificou e é de parecer:

a) que, no ofício n.º 1.563-39 deste Departamento ao Ministério da Guerra, o D.A.S.P. se manifestou da seguinte maneira:

"... já sendo concedido aos extranumerários-mensalistas e contratados o direito a férias e licenças, não se deve, por uma medida equitativa, descontar as faltas desses servidores, decorrentes de nojo ou gala de casamento";

b) que o direito a férias e licenças aos extranumerários diaristas e tarefeiros só foi regulado pelo Decreto-lei n.º 6.631, de 27-6-44, (D.O. de 29-6-44);

c) que, uma vez já gozando do direito a férias e licenças, por equidade, se deverá estender aos extranumerários diaristas e tarefeiros as concessões de que gozam os mensalistas e contratados (art. 181 do E.F.);

d) que, quanto à forma de pagamento dos oito dias, entende esta Divisão possa ser feito de acordo com os arts. 9 e 13 do Decreto-lei n.º 6.631, de 27-6-44 (D.O. de 29-6-44), *verbis*:

"Os salários mensais devidos aos diaristas e tarefeiros, durante o período de licença, serão calculados na base de 25 vezes o salário diário"; e

"Para efeito do que dispõe os artigos 9... considera-se salário diário do tarefeiro a média aritmética dos salários percebidos em cada dia de exercício, nos últimos três meses".

5. Com este parecer, esta Divisão propõe a restituição do processo ao S.P.F.

D.P., em 7 de abril de 1947. — *Astério Dardeau Vieira*, Diretor de Divisão.

Aprovado.

Em 9-4-47. — *Bittencourt Sampaio*.

INTERSTÍCIO PARA MELHORIA DE SALÁRIO

Entendimento firmado em virtude da redação do § 1.º do art. 44 do D.L. n.º 5.175, de 7-1-43.

Muito embora não se confundam, existe correspondência entre função e cargo, série funcional e carreira, referência e classe, quadro e tabela, melhoria e promoção.

Estabelecida essa correspondência, ou melhor, analogia, que existe entre melhoria de salário e promoção, deverá entender-se que os dois anos de interstício, exigidos para que o mensalista possa obter melhoria, não podem ser apurados senão computando-se os dias de efetivo exercício na respectiva referência.

Processo n.º 738-47 — Parecer da D.P., em 11-3-47 — D.O. de 13-3-47.

Consulta sobre se o interstício para melhoria é ou não de efetivo exercício — Parecer — Trata o processo de melhoria de salário efetivada em diversas séries funcionais

da Tabela Numérica de Extranumerário-mensalista do Departamento Federal de Compras, do Ministério da Fazenda.

2. O processo foi encaminhado ao D.A.S.P. em virtude de consulta formulada pelo S.P.F., no sentido de ser firmado entendimento sobre se o mensalista, para efeito de melhoria de salário, deverá ter o interstício de dois anos na referência, ou se serão exigidos dois anos de efetivo exercício.

3. Do exame do assunto, verificou a D.P. e é de parecer:

a) que a dúvida surgiu no processo, em virtude da relação do § 1.º do art. 44 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943, *in-verbis*:

"Sómente depois de dois anos de interstício na referência, poderá o mensalista obter melhoria de salário";

b) que nada mais é o interstício, para promoção do funcionário, que o período de setecentos e trinta dias de efetivo exercício na classe;

c) que, muito embora não se confundam, existe correspondência entre função e cargos, série funcional e carreira, referência e classe, quadro e tabela, melhoria e promoção; e

d) que nestas condições, estabelecida essa correspondência ou, melhor, analogia, que existe entre melhoria de salário e promoção, deverá entender-se que os dois anos de interstício, exigidos para que o mensalista possa obter melhoria, não podem ser apurados senão computando-se os dias de efetivo exercício na respectiva referência.

4. Com este parecer, restituo o processo ao S.P.F.

D.P., em 11 de março de 1947. — *Astério Dardeau Vieira*, Diretor de Divisão.

ISENÇÃO DE SELO EM CERTIDÕES DE TEMPO DE SERVIÇO

Não se aplica ao pessoal das autarquias os favores de isenção de selo em certidões de tempo de serviço, concedidos aos funcionários e extranumerários da União pelo art. 52, § 3.º do D.L. n.º 4.655, de 3-9-42.

Exposição de Motivos n.º 475, de 13-3-47.

Examinando um processo em que a Administração do Porto do Rio de Janeiro, consulta se são extensivos ao seu pessoal os favores de isenção do selo em certidões de tempo de serviço, concedidos aos funcionários e extranumerários pelo art. 52, § 3.º do Decreto-lei número 4.655, de 3-9-42, o Consultor Jurídico do D.A.S.P. pronunciou-se em sentido contrário, opinando, depois de tecer comentários a respeito:

a) que a isenção outorgada ao pessoal da União (funcionários e extranumerários) não aproveita ao pessoal das autarquias;

b) que essa questão de caráter eminentemente legal não ficaria solucionada com o despacho presidencial, caso se entendesse justa a isenção, pois para tanto seria preciso texto de lei; e

c) que, antes de qualquer decisão final, fôsse ouvido o Ministério da Fazenda, órgão do Governo, responsável direto pela aplicação das leis fiscais.

2. A Diretoria de Rendas Internas subscreveu o parecer do Sr. Consultor Jurídico deste Departamento, pelos seus sólidos fundamentos.

3. Manifestando-se a respeito, o Sr. Procurador Geral da Fazenda Pública foi de parecer:

a) que se afigurava assistir razão ao Sr. Consultor Jurídico deste Departamento;

b) que a lei do selo isenta vencimentos e remuneração de funcionários e extranumerários; bem como os atos de sua vida funcional, certidões e requerimentos, pois esta norma incorpora ao regime do imposto do selo o princípio do art. 275 do Estatuto dos Funcionários, suprimindo a restrição de seu § 3.º;

c) que o próprio Estatuto (arts. 2.º e 3.º), como o Decreto-lei n.º 240, de 1938, definem o que seja funcionário e extranumerário, de modo a excluir o pessoal das autarquias, como a Administração do Porto do Rio de Janeiro; e

d) que é evidente que a esse último não se poderá aplicar o favor da lei, sendo certo, aliás, que as isenções devem ser entendidas *strictissimo sensu*.

4. Também a Direção Geral da Fazenda Nacional está de acordo com os pareceres mencionados nos itens anteriores.

8. Nestas condições, ao encaminhar a V. Exa. o anexo processo, este Departamento manifesta-se contrariamente à extensão ao pessoal da Administração do Porto do Rio dos favores de isenção de selo em certidões de tempo de serviço, concedidos aos funcionários e extranumerários da União pelo art. 52, § 3.º, do Decreto-lei n.º 4.655, de 3 de setembro de 1942.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Exa. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Bittencourt Sampaio*, Diretor Geral.

Aprovado em 20-3-47.

LICENÇA PARA TRATAMENTO DE SAÚDE — EXTRANUMERÁRIOS-DIARISTAS

Enquanto não tôr regulamentado o art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é de aplicar-se ao pessoal extranumerário a sua legislação específica.

Processo n.º 411-47 — Parecer da D.P., em 19-3-47 — D.O. de 21-3-47.

A Secretaria-Geral do Ministério da Guerra consulta este Departamento sobre os salários dos extranumerários amparados pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitu-

cionais Transitórias, quando licenciados por motivo de doença comum, por motivo de gestação e em virtude de doença em pessoa de sua família.

2. Esta Divisão é de parecer que, enquanto não fôr regulamentado o referido artigo das Disposições, é de aplicar-se ao pessoal extranumerário, tanto para a hipótese em tela, como para quaisquer outras que venham a surgir, a sua legislação específica.

3. Com este parecer, restituo o processo à S.G.M.G.

D.P., em 19 de março de 1947. — *Artério Dardeau Vieira*, diretor de Divisão.

REPOUSO SEMANAL REMUNERADO — EXTRANUMERÁRIOS-DIARISTAS

Interpretação do art. 157, alínea VI, da Constituição Federal.

Os dispositivos constitucionais relativos à legislação do Trabalho, não se aplicam aos diaristas e tarefeiros da União. Assim preceitua a Consolidação das Leis do Trabalho (art. 7.º), que baixada no regime constitucional transacta continua, porém, em vigor, neste particular.

O pessoal extranumerário tem sua condição regulada em legislação própria, cuja evolução se vem operando no sentido da codificação estatutária.

Processo n.º 9.675-46 — Pareceres da D.P. e do Consultor Jurídico do D.A.S.P. — D.O. de 15-3-47.

No anexo processo, a Secretaria Geral do Ministério da Guerra encaminha a este Departamento uma consulta formulada pelo Chefe do Estabelecimento de Fundos da 3.ª Região Militar, sediada em Porto Alegre, sobre se o art. 157, alínea VI, da Constituição Federal abrange os extranumerários-diaristas da União quanto ao repouso semanal e nos feriados civis e religiosos.

2. O dispositivo constitucional invocado é o seguinte:

“A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores:

.....
VI — repouso semanal remunerado, preferentemente aos domingos e, no limite das exigências técnicas das empresas, nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local”.

3. O preceito constitucional citado, do Título V, a Ordem Econômica e Social, refere-se aos trabalhadores das empresas privadas e, parece, não se aplica aos diaristas e tarefeiros da União, que se regem por legislação própria.

4. Assim, parece a esta Divisão, salvo melhor juízo, que não se aplica aos diaristas o referido dispositivo da Constituição de 1946, tanto mais que o Estabelecimento de Fundos não possui característicos de repartição industrial, com horário especial de serviço.

5. Entretanto, como se trata de interpretação de lei, parece a esta D.P. que se solicite a audiência do Dr. Consultor Jurídico d'este Departamento.

D.P., em 6 de dezembro de 1946. — *José Machado de Faria*, Diretor de Divisão.

Peço a audiência do Dr. Consultor Jurídico.

Em 6-12-46 — *Abílio Mindélo Baltar*, Diretor Geral.

No mesmo processo o Consultor Jurídico do D.A.S.P. deu o seguinte parecer:

Conforme esclarece a D.P. os dispositivos constitucionais relativos à legislação do Trabalho, não se aplicam aos diaristas e tarefeiros da União. Assim preceitua a Consolidação das Leis do Trabalho (art. 7.º) que baixada no regime constitucional transacta continua, porém, em vigor, neste particular.

2. O pessoal extranumerário tem sua condição regulada em legislação própria cuja evolução se vem operando no sentido da codificação estatutária (*José Augusto de Carvalho e Melo* — "Extranumerário", na *Revista de Direito Administrativo*, vol. I, pág. 347). Esta orientação legislativa traduzida em vários textos, promulgada nos últimos anos encontrou eco no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias assegurando àqueles servidores equiparação aos funcionários para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias. Apesar de visar os que já exerciam funções há mais de cinco anos, o precedente firmado no aludido Ato, influirá certamente na política legislativa do Governo no sentido da maior outorga de direitos e vantagens ao pessoal extranumerário.

3. Como se vê, o assento constitucional da matéria não é o Título V que trata da "Ordem econômica e social", mas o Título VIII que se ocupa "Dos Funcionários Públicos".

4. Nesta conformidade opino pela resposta à consulta que deu origem ao presente processo.

E' o meu parecer.

S.M.J.

D.F., em 16 de dezembro de 1946. — *Carlos Medeiros Silva*, Consultor Jurídico.

REVERSÃO EM CARGO DE VENCIMENTOS INFERIORES AO PROVENTO DA APOSENTADORIA — DIREITO À DIFERENÇA

Interpretação analógica de dispositivos referentes à reversão e ao aproveitamento.

Se para o aproveitamento do disponível a lei resguardou os seus direitos quanto ao

limite de provento, com maior razão deveria fazê-lo em relação ao funcionário que reverte ao serviço ativo.

Por outro lado, é inadmissível que o Estado pague ao inativo mais do que pretende pagar-lhe em atividade. Isso, de certo modo, viria ferir o princípio legal de que o provento da inatividade não deve ser superior ao vencimento ou remuneração da atividade.

Processo n.º 9.625-46 — Parecer da D.P., em 14-3-47 — D.O. de 20-3-47.

Examinando consulta da D.G.F.N. sobre a possibilidade de se reconhecer a funcionário que reverte ao serviço ativo em cargo de vencimento inferior ao provento da aposentadoria, "direito" à percepção da diferença entre os proventos da inatividade e o vencimento do cargo em que se deu a reversão, a D.P. do D.A.S.P. esclareceu:

"5. De um modo geral, a lei não autoriza decesso pecuniário na hipótese de reingresso no serviço público.

6. Na reintegração reconhece-se o pleno direito ao vencimento do cargo anteriormente ocupado. No caso de transformação, ao do cargo resultante desta e no de extinção, ao de cargo de "vencimento ou remuneração equivalente" (art. 75 do E.F.).

7. Na readmissão a lei preferentemente sugere sua efetivação "no cargo anteriormente exercido pelo ex-funcionário" (art. 79, do E.F.).

8. Quanto ao aproveitamento do disponível o E.F. é mais explícito:

"Se o aproveitamento se der em cargo de vencimento ou remuneração inferior ao provento da disponibilidade, terá o funcionário direito à diferença" (§ 2.º do art. 83).

9. Que a reversão se possa efetuar em cargo de vencimento inferior ao do exercido anteriormente pelo aposentado parece não haver dúvida, uma vez que a lei apenas estabelece que

"a reversão far-se-á, de preferência, ao mesmo cargo" (art. 81).

10. O que não se coaduna com o espírito da lei vigente é que a reversão se possa efetivar em cargo de vencimento inferior aos proventos da aposentadoria, sem que se assegure ao funcionário a diferença respectiva, a exemplo do que ocorre no aproveitamento do disponível. E' fácil estabelecer um paralelo entre ambos institutos: aposentadoria e disponibilidade, e, em consequência, também entre os seus inversos — reversão e aproveitamento.

11. No caso, cabe perfeitamente a interpretação analógica. Se para o aproveitamento do disponível a lei resguardou os seus direitos quanto ao limite de provento, com maior razão deveria fazê-lo em relação ao funcionário que reverte ao serviço ativo.

12. Vale ainda acentuar que o provento da aposentadoria é direito inalienável do funcionário e de sua fa-

mília. Calculado na base do tempo de serviço êle se incorpora definitivamente ao patrimônio do servidor.

13. Por outro lado, é inadmissível que o Estado pague ao inativo mais do que pretende pagar-lhe em atividade. Isso, de certo modo, viria ferir o princípio legal de que o provento da inatividade não deve ser superior ao vencimento ou remuneração da atividade.

14. Assim, opina a D.P. que se responda a consulta pela afirmativa, devendo ser paga ao interessado a diferença em aprêço”.

D.P., em 14 de março de 1947. — *Astério Dardeau Vieira*, Diretor de Divisão.

Aprovado — Em 17-3-47 — *Bittencourt Sampaio*.

SALÁRIO-FAMÍLIA — CONCESSÃO A SERVIDOR COM FILIAÇÃO ESPÚRIA

Estabelecendo a lei que a concessão da vantagem será feita na base de filhos de qualquer condição, “desde que vivam a expensas do servidor”, claro é que poderá reclamá-la o servidor que os tiver, sem embarço da espuriedade dos descendentes diretos.

Não cogitou a lei do salário-família de outorgar aos filhos espúrios os mesmos direitos que a lei civil atribui aos regularmente adquiridos, legitimados ou reconhecidos, mas de auxiliar o servidor nas despesas que lhe impõem os deveres de pai, entre os quais está o de alimentos.

Processo n.º 10.479-46 — Parecer do Assessor Jurídico do D.A.S.P., em 7-4-47 — D.O. de 10-4-47.

I

Cogita o presente processo da concessão de salário-família. Feita, preliminarmente, em 30-12-43, foi, mais tarde, reconsiderado o respectivo despacho, à vista da prova de filiação julgada insuficiente, senão inadmissível.

2. Vem daí a ordem de reposição de quantias a mais ou indevidamente recebidas durante os anos de 1944 e 1945.

3. Ao que dos autos consta, apenas se ressaltou a importância correspondente a um dos filhos indicados.

4. Dêse despacho pediu o interessado reconsideração e após novo estudo do caso, foi o processo encaminhado a êste Departamento para que a respeito se pronuncie.

II

5. Na conformidade do disposto no parágrafo único do art. 8.º do Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-44,

“... o salário-família será concedido a todo servidor ou inativo que tiver dependentes”.

6. E são assim considerados

“o filho menor de 21 anos; o filho inválido de qualquer idade” (alíneas a e b do art. 9.º do mesmo decreto-lei).

7. Dispõe além disso, o mencionado diploma legal que entre êsses se compreendem os

“... de qualquer condição” (parágrafo único do art. 9.º citado) “... desde que vivam a expensas do servidor ou inativo” (art. 9.º ref.).

III

8. O salário-família é modalidade de vantagem pecuniária atribuída ao servidor público que às suas expensas tem filhos aos quais deve alimentos e assistência.

9. O sentido da lei, para logo se vê, é beneficiar o funcionário ou o extranumerário que filhos tem sob sua dependência, menores ou inválidos, quando maiores.

10. Cumpre, portanto, entendê-la e aplicá-la tal como nela se contém e declara, nos termos em que está escrita; cumpre executá-la sem limitações outras que não as constantes do respectivo texto.

11. Ora, a mencionada lei reguladora da matéria refere-se a filhos “de qualquer condição”, menores ou inválidos de qualquer idade, não é demais repetir.

12. O termo — condição — ali empregado (item 7) tem sentido próprio; refere-se à qualidade de filho, do ponto de vista jurídico; define o nascimento, determinando a natureza do vínculo entre o ascendente e o descendente direto para efeito daquela concessão. Por sua vez o adjetivo — qualquer —, a que está associado, tem significação indeterminada e “equivale a um ou outro, uma ou outra, êste ou aquêle, esta ou aquela” (Laudelino Freire).

13. Inscrevendo, pois, “qualquer condição” disse e diz, a lei — uma ou outra, esta ou aquela condição, abrangendo, por consequência, os filhos legítimos, legitimados, reconhecidos, e quantos o não possam ser porque advindos de uniões ilícitas, imorais e condenadas.

14. À vista, portanto, da extensibilidade daquelas expressões dentro daquêle amplo critério de aplicabilidade inspirador dos seus dispositivos afastou, bem se está a ver, qualquer tentativa de restrições à concessão da vantagem que instituiu.

15. Com efeito, lei de acentuado caráter social, a que estabeleceu o salário-família, está, por isto mesmo, subordinada menos ao exame e à comprovação da legitimidade de pre-constituído estado de direito dos pais dos dependentes, que à prova de confissão ou declaração escrita do pai, ou seja, da afirmação de fatos porventura existentes à margem da instituição do casamento.

16. Sabe-se que é flegal qualquer ligação entre homem e mulher não autorizada ou, previamente, sancionada pelo casamento. Vem daí, pois, a diversidade de condição jurídica dos respectivos filhos.

17. Em tais termos, por conseguinte, qualquer censura ou observação atinente a relações que escapem ao instituto regular da família em naad pode ou deve afetar

a amplitude inerente às normas legais relativas à concessão, ao servidor, da vantagem em aprêço.

18. Ninguém ignora que os filhos adulterinos não podem ser reconhecidos. Isto, entretanto, não destrói o fato material e biológico da filiação; não impede a declaração formal de sua origem ou seja, de sua condição por aquele que realmente se considera seu pai. Aí, apenas, a afirmação de um fato. E esta consta de testamento público (fls.) feito em 1928, com o definido propósito de lhes assegurar meios de subsistência.

19. Tal declaração, é certo, não produzirá efeitos de reconhecimento, mas obrigará a alimentos.

20. Estabelecendo, portanto, a lei que a concessão de vantagem será feita na base de filhos de qualquer condição, "desde que vivam a expensas do servidor" (item 7), claro é que poderá reclamá-la o servidor que os tiver, sem embargo da espuriedade dos descendentes diretos.

21. E' preciso convir em que não pretendeu, não cogitou a lei do salário-família de lhes outorgar os mesmos direitos que a lei civil atribui aos regularmente adquiridos, legitimados ou reconhecidos, mas, pura e simplesmente de auxiliar o servidor nas despesas que lhe impõem os deveres de pai, entre os quais está o de alimentos.

22. Isto pôsto, sou pelo deferimento do pedido.

Este o meu parecer.

D.P. do D.A.S.P., 7 de abril de 1947 — J. A. de Carvalho e Melo, Assessor Jurídico.

De acôrdo. Restituo à D.G.F.N. — D.P., 7-4-47. — Dardeau Vieira, D.D.

SALÁRIO-FAMÍLIA — PROVA DE FILIAÇÃO PARA FILHOS DE NACIONALIDADE ESTRANGEIRA

A prova de filiação deverá ser feita, normalmente, mediante a apresentação da certidão do registro civil; tratando-se, porém, de filhos de nacionalidade estrangeira, é admissível a prova, mediante documento considerado hábil no país do nascimento.

Processo n.º 25.218-45 — Parecer da D.P., em 11-3-47 — D.O. de 13-3-47.

Examinando um processo em que a Administração do Porto do Rio de Janeiro (A.P.R.J.) consultou se poderá ser aceita, excepcionalmente, como prova de filiação para efeito de salário-família, a caderneta denominada "Cédula Pessoal", em relação aos filhos de nacionalidade portuguesa, o D.A.S.P. esclareceu:

"que a prova de filiação deverá ser feita, normalmente mediante a apresentação da certidão do registro civil.

Tratando-se, porém, de filhos de nacionalidade estrangeira, é admissível a prova mediante documento considerado hábil no país do nascimento.

Assim, no caso em estudo, se o Consulado de Portugal, declarou válida a "Cédula Pessoal", poderá a mesma ser admitida como prova, para o efeito de salário-família.

Com este parecer, restituo o processo à A.P.R.J.

D.P., em 11 de março de 1947 — Astério Dardeau Vieira, Diretor de Divisão.

TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO POR MENSALISTA À POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL — CONTAG9M

Interpretação da alínea b do art. 98 do E.F.

Será computado integralmente, para efeito de aposentadoria ou disponibilidade, o tempo de serviço prestado às forças armadas e às forças auxiliares, mas na conformidade da legislação específica respectiva.

Processo n.º 970-47 — Parecer da D.P., em 10-3-47 — D.O. de 13-3-47.

Consulta o S.P.F. como anotar tempo de serviço prestado à Polícia Militar do Distrito Federal, por servente, referência VII, da Delegacia Regional do Imposto de Renda no Distrito Federal.

2. Motiva a consulta o fato de ter o interessado apresentado certidão de tempo de serviço, o que não se conforma com a exigência contida no § 1.º do artigo 96 do Estatuto dos Funcionários, que dispõe ser o tempo de serviço contado à vista de registro de frequência ou de folha de pagamento.

3. Examinando o assunto, verificou esta Divisão que, na conformidade da alínea b do art. 98 do mencionado Estatuto, será computado integralmente, para efeito de aposentadoria ou disponibilidade, o tempo de serviço prestado às forças armadas e às forças auxiliares.

4. E' evidente, pois, que o tempo de serviço prestado às referidas organizações deverá ser computado, mas na conformidade da legislação específica respectiva.

5. Não se poderá deixar de computar aquele tempo de serviço, em face de taxativa recomendação constante da aludida alínea b do art. 98 do E.F.

6. Portanto, em casos tais, dever-se-á computar o tempo de serviço constante de certidões apresentadas, desde que tais certidões tenham sido passadas na conformidade do que dispõe a legislação referente àqueles organizações.

7. Isto pôsto, restituo o processo ao S.P.F.

D.P., em 10-3-47. — Dardeau Vieira, Diretor.

N. R. — A elaboração desta coletânea de "Decisões Administrativas", está a cargo da Seção de Documentação do Serviço de Documentação deste Departamento.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

O orçamento e a aplicação das Leis Tributárias

ALBERTO C. NEIVA.

e

JOSÉ V. O. MARTINS.

EM 1940, pelo Decreto-lei n.º 2.026, a elaboração do Orçamento Geral da República foi atribuída a uma Comissão, estruturada no Ministério da Fazenda. Tal órgão foi transformado por legislação posterior na Divisão de Orçamento do D. A. S. P.

A primeira tarefa que este órgão teve que empreender no início de seus trabalhos foi a de constituir um documentário idôneo — condição vital para que este órgão permanente lograsse levar a bom termo as suas precípuas atribuições.

Tivemos ensejo de observar, em sucessivas oportunidades, na qualidade de participantes dos trabalhos de elaboração da proposta orçamentária, as dificuldades enfrentadas pelo órgão em causa na sua faina para manter em dia a sua documentação.

Atualmente a D. O. dispõe de ampla documentação financeira através da qual o setor encarregado da Receita realiza estudos visando identificar a tendência do comportamento das várias rubricas no tempo e no espaço.

Os estudos, porém, a que se vem procedendo não se limitam estritamente aos objetivos de ordem financeira. Paralelamente pesquisas de natureza diversa tem sido levadas a cabo, no sentido de submeter os elementos informativos coletados a uma crítica que, por falta de outros recursos, ainda não se reveste do rigor desejável.

Mesmo assim os progressos verificados teem sido relativamente animadores. Essa análise dos dados em aprêço visa, inclusive, verificar até que ponto pode ser avaliada a aplicação dos dispositivos legais que regem a tributação.

À vista dos resultados dessa análise firmou-se a presunção de que os dados coletados traziam a marca de vícios originais. A causa mais provável

de tais vícios se nos afigurou ser justamente o conhecimento incompleto dos diplomas legais por parte dos executores do orçamento. Isso nos levou à conclusão de que se a necessidade desse conhecimento é imperativa para os componentes dos órgãos que executam o Orçamento, igualmente o é para aqueles que elaboram a previsão das rendas públicas federais.

Pareceu-nos possível avaliar, mediante o conhecimento dos dispositivos legais, o grau de precisão a que atingem, vistos sob o ângulo de nossos interesses, os dados relativos ao movimento da arrecadação federal.

No que se refere aos funcionários encarregados da aplicação das leis tributárias a necessidade do conhecimento desta dispensa, a esta altura, qualquer justificação dada a sua manifesta evidência. Lembraremos entretanto que enganos decorrentes do conhecimento inexato de tal espécie de leis poderá provocar uma larga repercussão e gerar vícios originários que um exame posterior, embora cuidadoso, dificilmente poderá identificar.

A propósito, vale salientar o que determina o Regulamento Geral de Contabilidade Pública ao tratar do exame do documento por intermédio do qual as rendas devem entrar para os cofres públicos.

Prescreve o citado regulamento em seu art. 159:

“Qualquer recolhimento a fazer-se na Tesouraria Geral do Tesouro ou nas Tesourarias das Delegacias Fiscais será acompanhado de uma guia de receita, da qual constarão:

.....

d) o título e capítulo do Orçamento ou do Balanço a que deverá ser levada a importância em causa”.

O parágrafo primeiro do artigo em questão, ainda estatue:

“A guia, assim organizada, será previamente submetida ao visto do chefe da seção técnica de contabilidade ou pessoa pelo mesmo autorizada, afim de certificar-se se a receita pertence, de fato, ao exercício indicado e se acha devidamente classificada, contendo a guia todas as indicações necessárias à respectiva escrituração”.

Temos, porém, motivos para supor que nem sempre a classificação da receita seja objeto de tão apurado exame. É que a tarefa imposta aos funcionários encarregados não é tão simples como à primeira vista pode parecer, sendo que para tanto concorre a circunstância inevitável de ter que decidir à vista dos reclamos das partes e do próprio interesse da repartição, no que se refere à atualização do expediente em pauta.

É fato que as pequenas quantias quando mal classificadas não chegam a comprometer sensivelmente as estimativas baseadas nos dados por elas produzidos; em se tratando, porém de quantias que totalizem 10% (ou mesmo menos) da arrecadação mensal já o dano é manifesto.

O estorno das rendas mal classificadas sana os inconvenientes relativos ao exame do comportamento anual da rubrica. Mas já em se tratando desse comportamento em função do mês o inconveniente permanece, pois se dará o estorno quando se debita o produto da rubrica em mês diferente daquele em que efetivamente foi cobrada a importância em causa.

Vejamos o que vimos de explanar através de fatos concretos:

De acôrdo com os preceitos da Nova Consolidação das leis das Alfândegas e mesas de rendas, o Impôsto de Faróis devia ser cobrado consoante o estipulado na seguinte tabela:

(Em cruzeiros)

40,00	até	200 toneladas
60,00	até	400 ”
80,00	até	700 ”
100,00	mais de	700 ”

Com a lei 4.984, de dezembro de 1925 estas foram elevadas ao dobro, pelo que a tabela ficou então constituída:

80,00	até	200 toneladas
120,00	até	400 ”
160,00	até	700 ”
200,00	mais de	700 ”

Posteriormente ocorreu nova modificação. Foi mandado que se cobrasse este impôsto em ouro na base de oito unidades papel para uma unidade ouro.

O certo é que uma vez observados os dispositivos mencionados o mínimo a ser cobrado deveria ser 640 cruzeiros (equivalente a 40x2x8), e a tabela completa ficaria então assim estruturada:

640,00	até	200 toneladas
960,00	até	400 ”
1.280,00	até	700 ”
1.600,00	mais de	700 ”

É bem provável que nos anos mais recentes a quase totalidade dos navios pagasse a taxa máxima, uma vez que o seu deslocamento, em média, está muito acima da maior tonelagem citada pela legislação.

Interessante, porém, é verificar que na série de arrecadações concernentes a vários exercícios apenas em dois deles o produto do impôsto é divisível por oito. Senão vejamos:

Arrecadação do Impôsto de Faróis:

Anos	Arrecadação
1934	4.696.323
1935	6.768.689
1936	7.125.732
1937	7.630.915
1938	7.919.153
1939	7.413.732
1940	5.160.073
1941	4.285.059
1942	2.864.036
1943	2.883.792
1944	2.710.960
1945	3.278.960
1946 (*)	—

Assinale-se, ainda, que as importâncias divisíveis por oito (arrecadação de 1944 e 1945) eram justamente, nos termos do estipulado pela legislação, as únicas que não deveriam ser, pois desde abril

(*) Deixamos de incluir os dados relativos ao exercício de 1946 por não conhecermos até o presente momento o respectivo Balanço Geral.

de 1943 entrara a vigorar o Decreto-lei n. 5.406, que estabeleceu a taxa única de 2.000 cruzeiros e em alguns casos excepcionais a taxa de 500 cruzeiros.

Verificamos, entretanto, que, já em 1945, provavelmente em virtude de fiscalização maior, os resultados da arrecadação mensal se revelaram muito mais animadores. Apenas nos meses de janeiro, abril e julho a arrecadação respectiva não é divisível por 500. Acresce ainda salientar que a soma das arrecadações destes dois últimos meses se ajusta aos padrões fixados pela legislação. Em 1946 os resultados mensais ainda foram mais satisfatórios. Somente no mês de setembro e no período adicional as arrecadações respectivas não são divisíveis por 500. Entretanto, podemos observar que somadas as mesmas obtem-se no total uma expressão quantitativa perfeitamente divisível pelo referido número.

Tudo indica que as divergências há pouco apontadas residam no fato de este imposto ser exigido na mesma guia expedida para o recolhimento da "Taxa especial sobre embarcações, cobrada nas Alfândegas". E ainda, posteriormente a 1944, verifica-se que alguns exatores continuam a aplicar a legislação já revogada.

Outro exemplo frisante nos oferece o exame da rubrica "Imposto proporcional sobre capitais empregados em hipotecas". Este imposto, conforme sabemos, é arrecadado na base da tabela constante do Decreto n. 21.949, de 1932 em que as taxas a pagar variam entre 25 e 10.000 cruzeiros, conforme o valor do empréstimo.

No período compreendido entre os anos de 1934 a 1945 foi, como mostra o quadro abaixo, a seguinte arrecadação do referido imposto:

Imposto proporcional sobre capitais empregados em hipotecas:

Anos	Arrecadação
1934	1.005.861
1935	972.276
1936	922.276
1937	1.005.183
1938	1.046.896
1939	1.060.803
1940	1.139.336
1941	1.261.404
1942	1.308.241

1943	1.250.065
1944	1.960.722
1945	1.939.401
1946 (*)	—

Um simples exame dos dados contidos na tabela acima indica que nenhum deles é divisível por 25, como deveriam ser, pois a tabela compõe-se de múltiplos deste número. Queremos crer que para tal resultado muito haja concorrido o fator percentagens dos coletores, previstas pelo Decreto n. 24.502, de junho de 1934.

Entre outros exemplos dignos de nota mencionaremos ainda os seguintes:

O serviço de expurgo das embarcações, nos termos do Decreto-lei n. 3.761, de 1941, será feito mediante o pagamento da taxa de 3.000 cruzeiros. No entanto verifica-se que a arrecadação desta taxa nos anos de 1942 a 1945 foi respectivamente de 253.297, 279.786, 392.589 e 310.366. Observa-se que em nenhum mês, quer dos anos mencionados quer do exercício de 1946, a arrecadação revelou-se divisível por 1.000.

No que se refere à "Taxa de visita a embarcações nos fundeadouros", ocorreu idêntico fenômeno. Tais visitas são feitas mediante o pagamento da taxa de 1.500, 2.000 ou 3.000 cruzeiros, conforme as circunstâncias em que a visita se der. A arrecadação desta taxa nos anos de 1941 a 1945 foi respectivamente de 82.361, 153.850, 32.400, 134.733 e 149.500 cruzeiros (1).

É plausível, que tenha concorrido para a discrepância entre o valor da taxa de ambas, as rubricas e o produto de suas respectivas arrecadações a eventual contabilização de algumas quantias provenientes da cobrança de outras rubricas, mormente a "Taxa especial sobre embarcações, cobrada nas Alfândegas".

Finalmente podemos invocar a rubrica "Contribuição para a Fiscalização bancária". Tal contribuição é exigida segundo a tabela fixada pelo Decreto-lei n. 1.880, de dezembro de 1939, com-

(1) Deixamos de aludir ao resultado de 1946 porque em janeiro daquele ano foi baixado o Decreto-lei n.º 8.663, que mandou que as importâncias provenientes da execução do Decreto-lei n.º 3.761 fossem recolhidas às tesourarias das Alfândegas e escrituradas em depósito. Daí ser difícil o exame das importâncias produzidas pela taxa em aprêço, depois de 1945.

posta de múltiplos de 50 cruzeiros, cujos valores variam de 1.250 a 100.000 cruzeiros, de acôrdo com o capital da casa bancária ou o do banco. A arrecadação desta rubrica nos anos de 1940 a 1945 tem sido a seguinte:

Contribuição para a fiscalização bancária:

Anos	Arrecadação
1940	6.048.369
1941	6.643.095
1942	7.070.270
1943	7.271.775
1944	8.572.257
1945	9.411.781
1946 (*)	—

Nos termos da legislação a renda anual desta rubrica teria, forçosamente, que se identificar com o padrão fixado, isto é, ser divisível por 50. Tal identidade, porém, só excepcionalmente se verifica e, assim mesmo, em relação a alguns meses do período constante da tabela.

No que se refere à escrituração, ainda há um pequeno reparo a fazer. O Decreto-lei que rege a espécie prescreve que a Contribuição seja paga em duas prestações, vencíveis em janeiro e em junho. No entanto os mapas acusam que a maior arrecadação depois da de janeiro ocorre em julho. Tal fato indicia a possível existência de um retardamento na escrituração.

À vista do exposto, já podemos confessar agora que nossa intenção parece de certa forma satisfeita. É que desejávamos apresentar e comentar alguns exemplos de escrituração, sob certos aspectos defeituosa, no intuito de mostrar, que a precisão dos dados relativos à arrecadação pode ser, às vezes, fictícia, embora leve os detalhes até a consignação de importâncias relativas a centavos, detalhes, esses, reconhecemos, que sob o ponto de vista contábil são sobremodo necessários.

Aliás, fazemos questão de frizar que nossa atitude não é de condenação ao arrolarmos os exemplos acima. Quizemos, apenas, mostrar as dificuldades que se levantam ao analista que quizer verificar o grau de precisão dos dados sobre a arrecadação das rendas públicas federais. Escolhemos, para nossa argumentação, as rubricas citadas no correr deste trabalho, por reconhecer que os dispositivos que as regulam são modernos e as taxas constituídas por quantias fixas. Mesmo assim foi difícil

afirmarmos quando as divergências decorrem de enganos de classificação.

De qualquer modo achamos que existem várias razões que explicam, e muitas vezes justificam, as divergências apontadas.

Dentre essas razões avulta, indiscutivelmente, a que se baseia na dificuldade existente na maioria das repartições, para não dizer em tôdas, de livre acesso à consulta da legislação. E isto é tanto mais interessante quando sabemos que o Decreto n. 24.502, de 1934, que regula a execução dos serviços das coletorias, dispôs em seu artigo 128 que:

“O Governo fornecerá gratuitamente, quando possível, por intermédio das delegacias fiscais, mediante requisição dos coletores, tôdas as leis, regulamentos e instruções referentes à administração da Fazenda Pública e notadamente quanto à arrecadação e fiscalização das rendas, taxas e contribuições.”

Outra razão, também importante, é a falta de pessoal e de equipamento. Vemos constantemente em relatórios, entre os quais os da Contadoria Geral da República, referências à insuficiência numérica de pessoal e maxime da de pessoal especializado.

Ora, se numéricamente o pessoal é deficiente e não dispõe dos recursos indispensáveis à sua preparação técnica, é forçoso concordar em que o trabalho por ele realizado não se processará nas desejáveis condições de rendimento.

É preciso notar que o número de servidores cuja ação se reflete no processo de arrecadação ascende em todo o Brasil a alguns milhares.

Uma pequena contribuição individual de cada servidor é suficiente para que, no resultado final do exercício, os erros acumulados acusem apreciáveis quantias.

Por sinal, é preciso não perder de vista a existência de uma grande quantidade de dispositivos que regulam os tributos da União e que devem ser presentes à memória dos encarregados da sua aplicação. Some-se a isto a observação de que, de forma geral, tais dispositivos não costumam primar pela clareza, caso em que se impõe um exame mais acurado de seus textos, para que desta forma possam ser devidamente aplicados.

Em conclusão se nos afigura sugerir, a esta altura, certo número de medidas que, ao nosso ver,

podem, pelo menos, atenuar a influência dos citados fatores prejudiciais à correta classificação das rendas arrecadadas.

Tais medidas seriam:

- 1) Consolidação da legislação em vigor;
- 2) ante-projeção cuidadosa da legislação de modo a não surgirem imediatas necessidades de modificação, pois há exemplos de alterações, em leis que não chegaram a vigorar uma vez que foram substituídas antes mesmo de começar o prazo de sua vigência;
- 3) implantação de um serviço destinado a dar a maior publicidade efetiva à legislação fiscal. Tal serviço poderia adotar o sistema da legislação em folhas soltas da Imprensa Nacional.

4) prosseguimento do projeto há tempos traçado pelo Ministério da Fazenda, o qual tinha por finalidade submeter os seus servidores a um intenso período de treinamento (2). Entretanto os benefícios desse treinamento poderiam ser estendidos aos próprios servidores da D. O., que muito lucrariam com o conhecimento mais objetivo da legislação fiscal.

5) recomendações expressas aos técnicos em tributação, como sejam, por exemplo, os Agentes Fiscais do Imposto de Consumo, no sentido de entenderem, aos encarregados da classificação, arrecadação e escrituração das rendas públicas, a assistência esclarecedora que, por lei, lhes cabe ministrar aos contribuintes.

(2) A julgar pelo noticiário da imprensa a Alfândega do Rio de Janeiro estaria pondo em prática esta medida.

ORGANIZAÇÃO

Atribuições dos órgãos colegiais

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

Está por fazer-se, entre nós, o estudo completo das causas e efeitos da intensiva utilização de órgãos de deliberação coletiva nos serviços ordinários da Administração.

Nada, realmente, se encontra publicado ou anunciado com o feitiço de acabamento que a matéria comporta e requer.

O fato não deve causar espécie a quem saiba do volume dos recursos necessários a um empreendimento de porte semelhante e de natureza que varia desde os termos de dinheiro até os termos de boa vontade das numerosas pessoas cujo depoimento, tão extenso quanto impessoal, a respeito do assunto, não poderia ser desprezado.

Roberto E. Cushman fez a história e a crítica das *Independent Regulatory Commissions* dos Estados Unidos, em virtude de incumbência do *President's Committee on Administrative Management*, mas, afinal, sob os auspícios do *Institute of Public Administration* e de seu Diretor, Dr. Luther Gulick.

O encargo da *Committee*, ocorrido na primavera de 1936, visava à elaboração dum memoran-

dum, para instruir o relatório a ser apresentado ao Presidente, isto é, a um trabalho forçosamente aligeirado, em face do prazo premente — quatro meses — que lhe foi imposto, mas a posterior ampliação do estudo, agora por interesse do Instituto, terminada com a publicação em volume, estendeu-se até junho de 1941.

Demais, forma verdadeira legião o conjunto dos colaboradores de toda sorte que contribuíram para a realização e a melhoria da obra do professor Cushman.

Esse relato, fazendo entrever a amplitude dum tal estudo, explica bem o quase total esquecimento votado aqui à área administrativa congênere, mas sugere, ao mesmo tempo, a importância das pesquisas nesse campo, mesmo conhecida a coincidência entre o papel da grande maioria de nossos órgãos de deliberação coletiva e o das Comissões regulatórias da administração americana.

Por menos saliente que fosse a função dos órgãos colegiais indígenas — referimo-nos tão somente, é claro, aos pertencentes à esfera do Poder Executivo — importaria sempre conhecer-se o proveito, quer para a Administração, quer para o

podem, pelo menos, atenuar a influência dos citados fatores prejudiciais à correta classificação das rendas arrecadadas.

Tais medidas seriam:

- 1) Consolidação da legislação em vigor;
- 2) ante-projeção cuidadosa da legislação de modo a não surgirem imediatas necessidades de modificação, pois há exemplos de alterações, em leis que não chegaram a vigorar uma vez que foram substituídas antes mesmo de começar o prazo de sua vigência;
- 3) implantação de um serviço destinado a dar a maior publicidade efetiva à legislação fiscal. Tal serviço poderia adotar o sistema da legislação em folhas soltas da Imprensa Nacional.

4) prosseguimento do projeto há tempos traçado pelo Ministério da Fazenda, o qual tinha por finalidade submeter os seus servidores a um intenso período de treinamento (2). Entretanto os benefícios desse treinamento poderiam ser estendidos aos próprios servidores da D. O., que muito lucrariam com o conhecimento mais objetivo da legislação fiscal.

5) recomendações expressas aos técnicos em tributação, como sejam, por exemplo, os Agentes Fiscais do Imposto de Consumo, no sentido de entenderem, aos encarregados da classificação, arrecadação e escrituração das rendas públicas, a assistência esclarecedora que, por lei, lhes cabe ministrar aos contribuintes.

(2) A julgar pelo noticiário da imprensa a Alfândega do Rio de Janeiro estaria pondo em prática esta medida.

ORGANIZAÇÃO

Atribuições dos órgãos colegiais

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

E stá por fazer-se, entre nós, o estudo completo das causas e efeitos da intensiva utilização de órgãos de deliberação coletiva nos serviços ordinários da Administração.

Nada, realmente, se encontra publicado ou anunciado com o feitiço de acabamento que a matéria comporta e requer.

O fato não deve causar espécie a quem saiba do volume dos recursos necessários a um empreendimento de porte semelhante e de natureza que varia desde os termos de dinheiro até os termos de boa vontade das numerosas pessoas cujo depoimento, tão extenso quanto impessoal, a respeito do assunto, não poderia ser desprezado.

Roberto E. Cushman fez a história e a crítica das *Independent Regulatory Commissions* dos Estados Unidos, em virtude de incumbência do *President's Committee on Administrative Management*, mas, afinal, sob os auspícios do *Institute of Public Administration* e de seu Diretor, Dr. *Luther Gulick*.

O encargo da *Committee*, ocorrido na primavera de 1936, visava à elaboração dum memoran-

dum, para instruir o relatório a ser apresentado ao Presidente, isto é, a um trabalho forçosamente aligeirado, em face do prazo premente — quatro meses — que lhe foi imposto, mas a posterior ampliação do estudo, agora por interesse do Instituto, terminada com a publicação em volume, estendeu-se até junho de 1941.

Demais, forma verdadeira legião o conjunto dos colaboradores de toda sorte que contribuíram para a realização e a melhoria da obra do professor *Cushman*.

Esse relato, fazendo entrever a amplitude dum tal estudo, explica bem o quase total esquecimento votado aqui à área administrativa congênere, mas sugere, ao mesmo tempo, a importância das pesquisas nesse campo, mesmo conhecida a coincidência entre o papel da grande maioria de nossos órgãos de deliberação coletiva e o das Comissões regulatórias da administração americana.

Por menos saliente que fosse a função dos órgãos colegiais indígenas — referimo-nos tão somente, é claro, aos pertencentes à esfera do Poder Executivo — importaria sempre conhecer-se o proveito, quer para a Administração, quer para o

público, da existência dos órgãos em causa, mediante o esclarecimento de múltiplas questões ligadas ao caso, entre elas as pertinentes à estrutura, ao entrosamento dos serviços com os dos órgãos de chefia singular e, bem assim, a eficácia dos trabalhos, segundo a quantidade, a qualidade e o custo de manutenção.

A tarefa é, em princípio, das que cabem ao próprio Governo. Vale, a propósito, recordar a designação duma comissão, em 1946, para opinar sobre a conveniência ou a necessidade de manterem-se ou não certas entidades governamentais, inclusive algumas de deliberação coletiva. Contudo, não parece que a Comissão se tenha proposto investigar a fundo a adequação dos colégios como ferramenta administrativa, no país. Mas, de qualquer modo, é, sem dúvida, oportuno insinuar que o estudo ora aventado caberia bem a qualquer similar nacional do *Institute of Public Administration* e estaria, mesmo, à feição dos objetivos da Fundação Getúlio Vargas.

O exposto não é, entretanto, impeditivo a que se examine um ou outro aspecto da realidade imprimeada ao assunto nos quadros da administração federal brasileira, sobretudo se se fizer clara ressalva de despretensão de atitude.

Assim entendendo, vamos passar em breve revista os tipos de atribuições legais que temos mais freqüentemente deferido a um dos tipos nominais de órgãos de deliberação coletiva, aos Conselhos.

Tomado, para amostra, um grupo de cerca de dez órgãos, a tabulação preparatória revela ser o mister de estudar a função típica desses órgãos.

Estudar é uma função qualificada quando se traça o plano mais ou menos preciso do objeto de estudo.

Fora daí, cai-se no terreno das coisas indefinidas, suscetíveis de interpretação contingente.

É o que ocorre quando, por exemplo, se incumbem ao Conselho de Imigração e Colonização de

“estudar os problemas relativos à seleção imigratória, à antropologia étnica e social, à biologia racial e à eugenia”,

ou de

“proceder a estudos de colonização geral”.

Por essa forma, o Conselho é deixado num meio sem referência de tempo e de espaço e perde-se de vista o que teria sido, decerto, o fundamento

de criação do órgão, seja o reconhecimento das populações sabidamente migrantes, do grau de conveniência de sua vinda para o Brasil, das possibilidades e condições de aceleração do fluxo das correntes julgadas boas, bem como dos indicadores de nossa pregressa atividade colonizadora.

Do mesmo modo, é vago atribuir-se ao Conselho de Segurança Nacional o estudo de todas as questões relativas à segurança nacional, podendo-se, ao invés, com evidente vantagem, reservar-lhe o encargo de elaborar o plano de segurança nacional e promover e controlar a execução do mesmo plano.

Com relação a esse aspecto particular, argui-se, e com razão, que o defeito não é fundamental, pois se trata apenas de critério de redação de texto da lei, podendo esta, na prática, lograr boa execução, isto é, execução da maneira mais consentânea à obtenção do fim objetivado.

A função de estudar conduz imediatamente às de propor medidas, de opinar e de elaborar planos e projetos, as quais, entretanto, não são encontradas nas pautas de deveres dos Conselhos, menos, ainda, a última, só presente na folha de encargos do Conselho Federal de Comércio Exterior.

Alguns Conselhos são interessados na coordenação das atividades de outros órgãos (ao Conselho de Comércio Exterior, por exemplo, cabe estudar a coordenação dos diferentes institutos e conselhos de produção já criados, bem como a criação de outros), encargo cuja importância intrínseca só seria menor na hipótese duma execução decaída ou inconsistente. Ainda uma função desta família é a de o mesmo Conselho de Comércio Exterior fomentar nossas trocas mercantis no plano internacional.

Atribuição muito freqüente entre as dos Conselhos é a de solução de pendências na alçada da administração. Os Conselhos tomam, em consequência, o caráter de órgãos quasi-judiciais e colocam-se sejam entre a Administração e grupos de terceiros (Conselhos Nacional de Águas e Energia Elétrica, Conselho de Recursos da Propriedade Industrial, Conselhos de Contribuintes, Conselho Superior de Tarifa), seja em face de dois ou mais indivíduos ou grupos de indivíduos em demanda, o que os dois primeiros Conselhos que acabamos de citar têm oportunidade de fazer.

Tem-se dito, com evidente acerto, que a função quasi-judicial é por demais adequada a órgãos de deliberação coletiva. Ela constitui, realmente, na

instância administrativa, uma maneira expedita de evitar ou corrigir qualquer decisão de autoridades singulares tomada de ponto de vista muito pessoal e, assim, fortalecer desde logo, o ato administrativo, para a eventualidade de recurso ao judiciário.

Mas, além dessas funções, que se consumam, em geral, por meio de simples trabalhos de gabinete, também se apontam aos Conselhos encargos conducentes a atividades diretamente realizadoras, quer de cunho preparatório, quer de caráter final.

O Conselho Nacional do Petróleo, já, a propósito, citado por nós em outra oportunidade, é exemplo expressivo da utilização desse tipo de órgão em função imediatamente executiva, não esquecida a ressalva quanto a parecer excepcional o caso.

Como é notório, o Conselho do Petróleo incumbiu-se de pesquisa e lavra de jazidas e da industrialização dos produtos extraídos e até mesmo da regulação do abastecimento nacional de petróleo. Pertence-lhe, também, por lei e por decorrência natural da função reguladora, a fiscalização do comércio de petróleo e derivados.

Ainda a outros Conselhos, nos respectivos campos próprios, é atribuída função fiscalizadora,

sendo de salientar-se que um deles é essencialmente fiscalizador — o Conselho de Fiscalização das Expedições Artísticas e Científicas no Brasil.

Encargos notados entre os dos Conselhos e que aproximam dos órgãos de linha esses Colégios são a organização de estatísticas (Conselho de Imigração e Colonização, Conselho Nacional de Trânsito), a realização de inquéritos (Conselho de Comércio Exterior), tarefa vinculada, de certo modo, à de estudo, e a instrução de processos (Conselho de Petróleo).

Não é, entretanto, temerário conjecturar que, no tocante a funções executivas, o órgão colegial apenas dite as normas e aprecie os resultados. A função de gerência efetiva dos trabalhos é, via de regra, por disposição legal ou pelo consenso do corpo deliberativo, afeta ao presidente do órgão, que, em geral, é, a um tempo coordenador das deliberações coletivas e diretor único do conjunto administrativo destinado a cooperar com o Conselho.

O exame, sob forma descritiva da especificidade das matérias confiadas à deliberação dos Conselhos ensinaria, por certo, explanação paralela à que aí fica.

PESSOAL

Aspectos da política de extranumerários

M. J. A. FERNANDES.

TEMPO houve em que eram negados aos extranumerários os direitos de proteção social, reservados aos funcionários, acentuando mais ainda a distinção entre esses dois grupos de servidores. A distinção era tanto mais sensível quanto o Estado, em sua política trabalhista, compelia os empregadores a conceder tais direitos a seus empregados. Embora não fôsse possível igualar as relações patronais das empresas privadas com as que prevalecem entre o Estado e seus servidores, claro está que as divergências só se poderiam manifestar no que de adjetivo e acessório tivessem esses direitos. Nunca, porém, nos aspectos substantivos, fundamentais e básicos, considerados

mínimos para o bem estar do indivíduo e da sociedade.

Aos poucos, foi sendo corrigida essa grande falha da nossa política de administração de pessoal. Passo a passo o progresso era nítido e, como de esperar, se fez sentir, desde logo, nos três capítulos mais importantes: — aposentadorias, licenças e férias.

A prudência recomendava que a passagem de um regime de negação para outro de afirmação fôsse gradual, cada nova concessão sendo precedida de minudente exame das consequências da que lhe antecederia.

rência, e não como o simples transcurso daquele período, a contar da entrada do extranumerário na respectiva referência.

A decisão significa o início da sistematização do instituto da melhoria, cuja aplicação deverá obedecer

a condições que resguardem a finalidade que se tem em vista, isto é, premiar o mérito do extranumerário, ou seja em função de seu tempo de serviço, ou seja em função da eficiência que o mesmo demonstrar.

APERFEIÇOAMENTO

Problemas paralelos à realização de cursos (II)

OSWALDO FETTERMANN

II

PLANOS DE ESTUDOS

DENTRO do plano de estudos, que nos tracemos, para expor os diversos problemas que se deparam ao administrador na realização de cursos de aperfeiçoamento e especialização, no Serviço Público, há uma série de aspectos que desejávamos desenvolver na mesma seqüência que, normalmente, se verifica na vida cotidiana. Teríamos, assim, a seguinte disposição:

- a) sondagens preliminares junto à provável ou presumida clientela;
- b) classificação e análise dos elementos colhidos na fase dessas sondagens, ou através de outros inquéritos;
- c) estudo da estrutura do curso que se tem em mira;
- d) elaboração dos horários das aulas;
- e) organização de súmulas das aulas;
- f) estudo das causas determinantes da baixa ou queda da freqüência; e
- g) análise dos resultados finais do curso.

Poderíamos, igualmente, tendo em vista esse último tópico, seguir o mesmo roteiro que, em comêço de 1944, a então Divisão de Aperfeiçoamento esboçara, com a colaboração do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, para a análise dos cursos mantidos pelo Departamento Administrativo do Serviço Público. É um bem elaborado plano, em que são contemplados aspectos fundamentais do problema: os *objetivos*, a *organização*,

a *execução* e a *verificação dos resultados dos cursos*. Esse plano obedeceria ao seguinte esquema:

Quanto aos objetivos dos cursos:

- a) Quais os objetivos gerais dos cursos?
- b) Quais os critérios que determinam a existência do *plano anual* dos cursos?
- c) Há critérios para o estabelecimento de cada curso, especificamente?
- d) A criação dos cursos tem tido por base a verificação de *deficiências* objetivamente conhecidas em determinadas *carreiras*, ou *séries funcionais*?
- e) A criação dos cursos tem levado em conta, por outro lado, os resultados da seleção inicial?

Quanto à organização dos cursos:

- a) Reconhecida a necessidade de um curso, como é ele organizado?
- b) Que critérios específicos determinam a escolha das disciplinas de cada curso?
- c) Que critérios têm determinado a organização dos programas?
- d) Que critérios determinam a escolha dos professores?
- e) Que critérios têm determinado a seleção dos alunos, ou condições de simples inscrição?
- f) Que material tem sido utilizado nos cursos, inclusive bibliográfico?
- g) Que critérios determinam a duração dos cursos?

Quanto à execução dos cursos:

- a) Que critérios têm determinado a organização dos horários?
- b) Tem o horário influência na matrícula e, sobretudo, na frequência de alunos e professores?
- c) Quais os processos gerais de ensino recomendados aos professores?
- d) Há verificação de que sejam seguidas essas recomendações?
- e) Há, em cada curso, professores-chefes ou coordenadores?
- f) Como tem sido feita a fiscalização geral do trabalho docente?

Quanto à apuração dos resultados:

- a) Que critérios gerais têm presidido à apuração dos resultados do ensino? Critérios formais (notas e exames)? Critérios substanciais em vista dos objetivos fixados (inquéritos junto aos chefes de serviço, ou junto aos próprios ex-alunos), etc.?
- b) Como tem sido praticamente feita a apuração do rendimento formal do ensino?
- c) Qual têm sido a taxa média de aprovações nos vários cursos, tendo em vista a matrícula inicial e a frequência?
- d) Quais têm sido os resultados de inquéritos junto a chefes de serviço, ou outras autoridades?
- e) Realizam os professores reuniões para apreciação conjunta dos alunos e dos resultados do ensino?

Quanto às questões gerais:

- a) Qual o preço médio por aula?
- b) Qual o preço médio do ensino do *aluno-aprovado* em cada curso, segundo os prazos de duração (cursos de três meses, cursos de quatro meses, ou cursos de 6 meses)?
- c) Qual o preço do material de consumo utilizado por *aluno-mês*?
- d) De modo geral, julga a Divisão que os objetivos gerais dos cursos estão sendo atingidos? Que os objetivos específicos de cada curso estão sendo também atingidos?

As dificuldades, que temos encontrado, levamos, porém, a alterar essa ordem; e, por conseguinte, considerar esse ou aquele aspecto à medida que nos for sendo possível, isso é, indepen-

dentemente da sequência que delineáramos. Com essa ressalva explicativa, reiniciaremos, no próximo número, nossa exposição acerca de alguns desses aspectos.

Hoje, procuraremos ir ao encontro dos que desejam obter súmulas de aulas de cursos já ministrados, estampando as das aulas em que o professor Emílio Mira y Lopez, no seu Curso de Orientação, Seleção e Readaptação Profissional, discorreu sobre o famoso teste P.M.K. (Psico-diagnóstico miocinético). São súmulas que têm a sua tiragem esgotada, e vêm sendo disputadas pelos estudiosos do assunto. Nelas, o conhecido cientista cubano expõe, e ensina, o seu "método de exploração da *miopsique*, que, a seu juízo, permite ao neuropsiquiatra orientar-se, rapidamente, a respeito do estado funcional deste importante setor da individualidade humana", graças ao "estudo comparativo dos desvios observados em pequenos movimentos elementares realizados com ambas as mãos, juntas ou separadas, em diversos planos do espaço e controle visual." Esse método, que foi objeto da comunicação que o ilustre mestre fez, em 10 de outubro de 1939, à seção de Psiquiatria da Real Sociedade de Medicina de Londres, somente agora vai tendo, em nosso meio, as primeiras aplicações. Discípulos e ex-alunos adestram-se no seu emprêgo; e, através de repetidas e controladas experiências, vão colhendo os elementos informativos e registrando "os valores médios, ou índices de variabilidade e de constância nos diversos grupos de idades", que, certamente, virão facilitar a sua aplicação em larga escala no Brasil. Ei-las:

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento. Cursos de Administração

Súmulas de aulas do Curso de Orientação, Seleção e Redaptação Profissional

Prof. EMÍLIO MIRA Y LOPEZ

Aula 24.^a

*Técnica de execução e avaliação do P.M.K.
(Psico-diagnóstico miocinético). Aplicações
psico-técnicas desta prova.*

Os fundamentos do P.M.K. (Psico-diagnóstico miocinético) encontram-se na denominada *teoria*

Vertical
esquerda

VI

Horizontal
esquerda

III

Sagital
esquerda

IV

Vertical
direita

V

Horizontal
direita.

I

Sagital
direita

II

Papel levantado perpendicularmente sobre o plano da mesa, para os lineogramas "V" e "VI". Horizontalmente para os demais

A frecha indica o ponto de aplicação inicial do lápis

motriz e na moderna unidade funcional da personalidade. Foram amplamente expostos pelo autor em diversos trabalhos que figuram na bibliografia desta súmula. Por isto, passamos a expor diretamente o propósito e a estrutura técnica do teste.

O P.M.K. propõe-se determinar quais são as *atitudes predominantes de reação*, conscientes e subconscientes do indivíduo. É, pois, uma prova que trata de avaliar as *características conativas da personalidade*.

Para isso, a pessoa, que vai submeter-se ao teste, é convidada a realizar *várias séries de movimentos oscilatórios*, ou *alternativos*, nos três planos fundamentais do espaço, com as mãos isoladas ou combinadas, traçando o risco destes movimentos sobre o papel da folha-registo, mas *sem controle visual e sem pontos de apoio nem referência*. Procedendo assim, os desvios do movimento, involuntariamente produzidos, revelarão quais são os grupos musculares que se encontram com maior aumento do tono contrátil (hipertensos). Na ausência de lesões neuromusculares, esta hipertensão só pode ser explicada por serem tais grupos musculares mais freqüentemente usados na fixação das atitudes destinadas a satisfazer os propósitos individuais.

Estrutura do P.M.K. na sua forma atual

A) *Material* — Trata-se de uma prova gráfica para cuja execução se requer: uma mesa (preferentemente construída *ad hoc*) e uma cadeira. A primeira deve ter uma altura tal que o plano horizontal dê pela região umbilical do indivíduo sentado diante dela. A cadeira deve ser cômoda. São necessários, além disso, a folha-registo (teste propriamente dito), dois lápis "Faber" n.º 2, dois lápis de côr, uma tábua de madeira onde se possa fixar a folha-registo, preferentemente com pequenas tachas (esta tábua pode ser substituída por qualquer superfície lisa e rígida), um relógio que marque segundos, uma superfície de côr uniforme para servir de anteparo (para colocar-se entre os olhos e a mão do paciente).

B) *Instruções gerais prévias* — O paciente deve sentar-se bem ao centro diante da mesa, e de modo que possa mover os seus braços livremente, sem nada que oprima (vestimenta apertada) nem que venha a enganchar-se na mesa (mangas, franjas, adornos, etc.). Avisa-se que ele vai realizar uns tantos traços simples sobre um

papel, primeiro, olhando e, depois, sem olhar (ou seja *de memória*) com o fim de averiguar sua precisão de movimentos, isso é, sua *segurança de pulso* numa e noutra mão. Convém que no dia da prova se encontre no normal e não tenha efetuado exercício físico com qualquer dos braços.

C) *Técnica de obtenção do P.M.K.* — O caderno-registo do P.M.K. consta de seis páginas. Na primeira, acha-se os lineogramas fundamentais; na segunda, os *ziguezagues*; na terceira, as *escadas e círculos*; na quarta, as *cadeias*; na quinta, os *UU verticais* e as *paralelas egocípetas*; e na sexta, os *UU sagitais* e as *paralelas egocífugas*.

Obtenção dos lineogramas fundamentais. Estes modelos estão dispostos na folha formando seis linhas retas, de 40 milímetros cada uma, dispostas como se vê na figura n.º 1. A ordem de sua obtenção está assinalada ao lado de cada uma. As instruções são iguais para todos, com a diferença de que os três modelos da direita devem ser *repassados* com a mão direita, e os três da esquerda com a mão esquerda. Eis aqui, pois, o que se diz ao paciente, logo que esteja bem colocado e centralizado em relação ao papel: "Tome o lápis pela sua parte média; apoie-o, verticalmente, sobre a extremidade desta linha e mova-o de um a outro extremo, repassando-a, de um lado para outro, sem levantar a ponta, nem interromper o movimento até que se diga *basta*. O cotovelo deve permanecer no ar; não pode apoiar o braço nem a mão em nenhum lugar. Não pode igualmente virar o papel, nem mudar de posição durante a prova. Deve mover o braço livremente, para dentro e para fora, de modo que os dedos e a mão sejam somente pontos de pressão e de transmissão do movimento que deve ser feito com todo o braço e *antebraço*. Procure fazer esse movimento *com regularidade e não sair da linha, mesmo quando, ao ter completado três movimentos de vaivém, eu colocar um anteparo que o prive de ver o que faz*." Se o paciente não compreender, faça-se uma demonstração direta, realizando o próprio experimentador o movimento pedido sobre qualquer outra linha de um papel auxiliar. Em seguida, dá-se ordem de começar, corrigindo seus defeitos de posição, ou advertindo-o de que o traço deve ser firme sem haver, entretanto, rigidez excessiva. Logo que tenha repassado a linha modelo três vezes (ida e volta), interpõe-se o anteparo, dizendo-lhe: "Continue e não pare até que eu lhe diga

basta". Assim que o paciente tenha completado os movimentos oscilatórios sem contróle visual e, por conseguinte, traçado o total de 26 linhas, o experimentador deve fazê-lo parar e marcar com lápis de côr os extremos da última linha que traçou. Essa pode ser bem diferenciada ou confundir-se com o feixe das anteriores. Por isso, é preciso observar cuidadosamente o traço de seu lápis e proceder em seguida à fixação dos limites do mesmo no movimento final.

Com a mesma técnica, obtêm-se os restantes lineogramas fundamentais, advertindo sempre o paciente de que o lápis deve ser tomado ao meio, apoiado verticalmente, etc. Ao começar a experiência e ao terminar, marca-se o tempo. Quando se quer proceder a um estudo detido, convém assinalar igualmente os tempos elementares (de execução isolada) com o fim de ver qual é a velocidade relativa de uma e outra mão e nos diversos planos. Tratando-se, porém, de exames de rotina, basta o tempo total, que nos mostrará se o paciente é lento, normal ou rápido.

BIBLIOGRAFIA

- E. MIRA — *Myokinetic Psychodiagnosis. A new test for detecting conative trends of Personality. Proceeding of the Royal Society of Medicine*. London, Febr. of 1940.
El Psicodiagnóstico Miokinético. Apéndice del Manual de Psiquiatria. Ed. Scientifica. Rio de Janeiro.
The axiesterometer and the MPD in Psychiatry in War. Ed. Norton. New York, 1943.
La prueba del zig-zag en Neuropsiquiatria. Revista de Neuropsiquiatria peruana, n.º de 4 de 1939.
- BRUCHER — *Algunos resultados del test miokinético de Myra y Lopez*. Revista de Psiquiatria y Disciplinas conexas. Santiago de Chile, 1941.
- D. WECHSLER — *The P.M.D. in cases of depression*. New York Soc. of Clin. Psychiatry Bull. Dez. 1943.
- E. ARRUDA — *O test miocinético de Mira y Lopez*. Arq. do Serviço Nacional de Doenças Mentais. Rio, 1945.
- GILBERTO ORTIZ GONZALES — *El P.M.K. de Mira y Lopez*. Tesis Doctoral. Universidad de Chile, 1942.
- M. CARBONELL G. — *Los signos de inteligencia en el P.M.K. de Mira y Lopez*. Boletín del Instituto Normal de Montevideo, 1945.
- SÍMON — *The Myokinetic psychodiagnosis of Mira*. Amer. Journal of Psych., July-Aug. 1943.

Aula 25 e 26.^a

Técnica do P.M.K. (Psico-diagnóstico miocinético).

A segunda página do caderno, ou fôlha-registo, contém dois pares de linhas em ziguezague, como

se pode ver na figura anexa. Nesta prova, o indivíduo deve fazer com as duas mãos simultaneamente o movimento em virtude do qual traça este ziguezague duplo, seguindo o modelo, primeiro na direção "egocífuga" (de extensão e avanço para o mundo exterior) e, logo em seguida, em direção egocípela (de flexão e retração para o próprio corpo). As instruções gerais com relação à posição e execução dos movimentos são iguais às da página anterior do P.M.K. Deve-se tomar cuidado, agora, para que ambos os cotovelos estejam igualmente levantados sobre a mesa (a uns 5 cm acima de seu plano horizontal) e os movimentos se façam simetricamente, em espelho, isso é, abrindo e fechando ao mesmo tempo as duas mãos (como se paciente tocasse acordeão ou bandônio).

Começa pelo ziguezague egocífugo (cujos modelos estão situados na parte interocentral da fôlha), repassa, com os olhos descobertos, olhando, os modelos, e traça mais três movimentos angulares completos. Imediatamente se coloca o anteparo e o paciente segue o braço, sem ver, até que se aproxime do nível dos modelos do ziguezague egocípelo, saia da margem do papel, ou, por qualquer causa (distração, mudança de posição, etc.), se note que alterou sua atitude de reação. Neste caso, interrompe-se a prova.

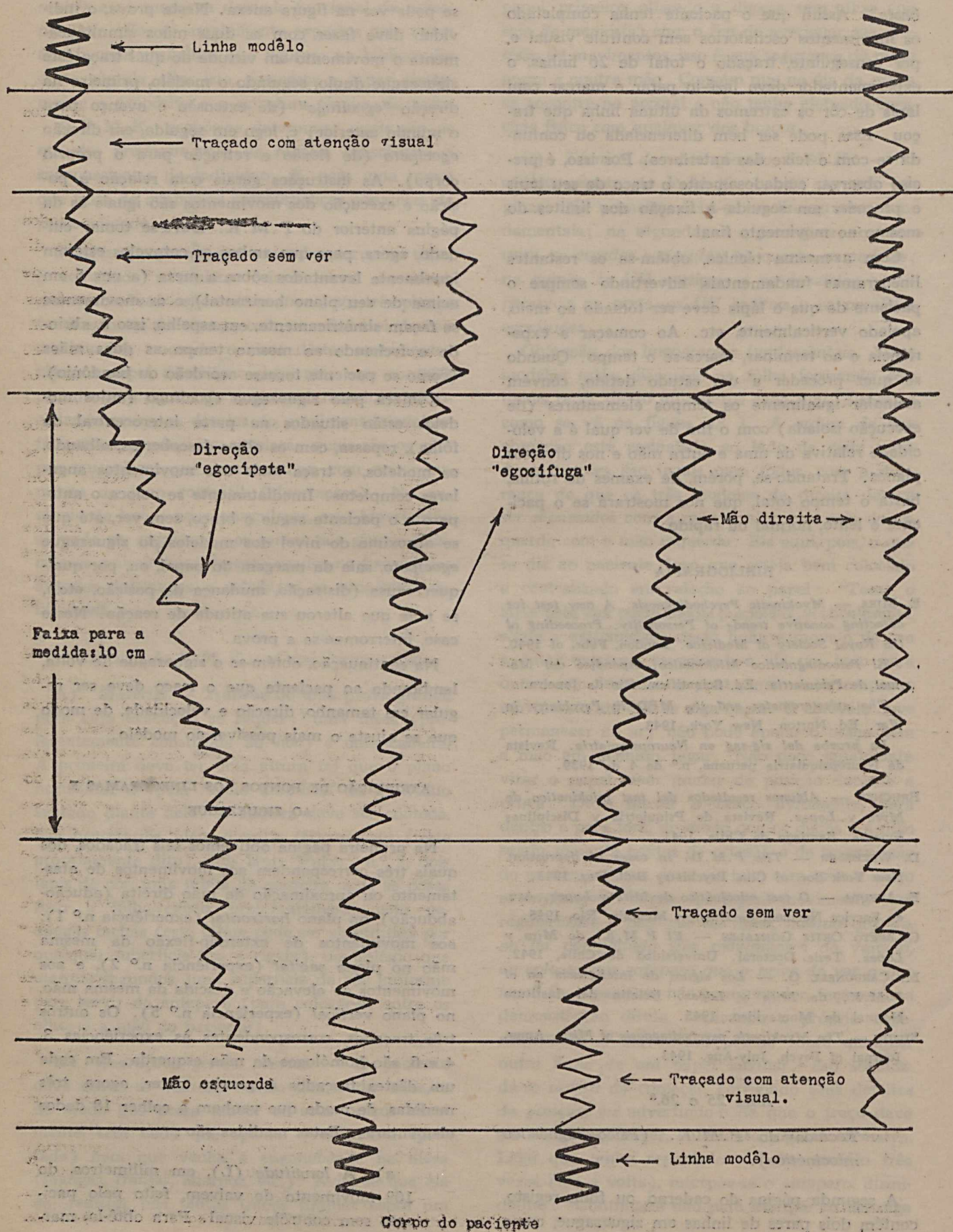
Na continuação, obtêm-se o ziguezague de volta, lembrando ao paciente que o traço deve ser regular em tamanho, direção e velocidade, de modo que se ajuste o mais possível ao modelo.

ATRIBUIÇÃO DE PONTOS AOS LINEOGRAMAS E AO ZIGUEZAGUE

Na primeira página obtivemos seis traçados, dos quais três correspondem aos movimentos de afastamento ou aproximação da mão direita (adução-abdução), no plano *horizontal* (experiência n.º 1); aos movimentos de extensão-flexão da mesma mão no plano *sagital* (experiência n.º 2), e aos movimentos de elevação e descida da mesma mão, no plano *vertical* (experiência n.º 5). Os outros três traçados, correspondentes às experiências 3, 4 e 6, são homólogos da mão esquerda. Em cada um destes traçados é preciso obter, agora, três medidas, de modo que venham a colher 18 dados elementares. Estas medidas são:

- a) A *longitude* (L), em milímetros, do 10º movimento de vaivem, feito pelo paciente sem contróle visual. Para obtê-la, mar-

Figura nº 2



caram-se os extremos do mesmo, com lápis de côr, logo que o indivíduo acabou de fazê-lo.

b) O *desvio primário* (D.P.), também em milímetros, relativo igualmente ao último movimento (o 10.º sem contrôlo visual). Para obtê-lo, marcam-se os centros da linha-módulo e desta última linha; então essa medida (D.P.) vem expressa pelos milímetros que separam a projeção do centro da última linha sobre a linha-módulo e o centro desta linha-módulo.

c) O *desvio secundário* (D.S.), igualmente em milímetros. Concerne também à última linha. Sua medida dá-nos a da longitude do traço retilíneo que, partindo do centro da última linha, corta a linha-módulo ou seu prolongamento.

Destas três medidas uma há, o *desvio primário* (D.P.), que não somente tem magnitude, como sentido. Este se expressa pelo sinal mais (+), quando corresponde à direção inicial do movimento, e pelo sinal menos (—), quando é inverso a esta. Assim, terão o sinal positivo os desvios para fora (margem do papel) nos movimentos horizontal; para diante (centro do papel) nos movimentos sagitais; e para cima (margem do papel) nos verticais. Os desvios opostos terão sinal negativo e corresponderão, respectivamente, ao predomínio dos grupos musculares de adução, flexão e descida.

Valores médios das medidas dos lineogramas obtidos em dois grupos de adolescentes montevidéanos (500 observações) correspondentes às idades de 13 a 18 anos (média: 15,5 anos):

		Homens	Mulheres
		mm	mm
Lineograma horizontal direito:	L.	32,5	31,2
	D.P.	—1,27	1,66
	D.S.	8,58	8,61
Lineograma horizontal esquerdo:	L.	35,33	32,11
	D.P.	1,6	4,14
	D.S.	8,41	8,79
Lineograma sagital direito:	L.	32,7	31,2
	D.P.	24,03	19,58
	D.S.	9,8	9,4
Lineograma sagital esquerdo:	L.	35,08	32,2
	D.P.	19,98	17,64
	D.S.	11,55	10,56
Lineograma vertical direito:	L.	35,5	35,6
	D.P.	—3,45	—7,28
	D.S.	9,9	10,1

	L.	37,1	36,7
Lineograma vertical esquerdo:	D.P.	1,93	—0,2
	D.S.	11,3	11

Conhecidos os valores-sigma, foram elaborados as escalas T, que se usarão nos trabalhos práticos para a classificação individual.

ATRIBUIÇÃO DE PONTOS AOS ZIGUEZAGUES

Procede-se, primeiro, à valorização dos dados da mão direita, que se encontram na metade direita do teste. Para isso, levanta-se uma faixa de 10 cm de extensão no centro de duas paralelas. Dentro desta faixa procede-se, primeiro, à contagem do número de ziguezagues *egocíftugos* e do número de ziguezagues *egocípetos* (os primeiros obedecem ao movimento de afastamento do corpo e, portanto, de avanço em extensão; os segundos representam o movimento de aproximação ao corpo e, portanto, de avanço em flexão). Continuando, se houver diferença entre muitos números (que se contam pelos vértices dos ângulos externos compreendidos na faixa), proceder-se-á determinação do chamado *desvio primário*, para o que, a partir do lado inicial do movimento, se contará sobre os ziguezagues mais numerosos um número de ângulos igual ao do lado em que há menos. Marca-se com um ponto o centro da linha distante do último ângulo e mede-se a distância perpendicular entre este ponto e a paralela que limita a faixa para a qual se dirige o ziguezague. Os milímetros desta distância terão o valor do D.P. Este tem sinal *positivo* sempre que expressa um predomínio dos movimentos de extensão (avanço *egocíftugo*). Será, entretanto *negativo*, se houver predomínio *egocípeto* (aumento de tona da flexão e predomínio sobre o da extensão). Nesta prova é normal obter-se um D.P. negativo (produzido pela ação inicial, inibitória, do temor do paciente, que se liberta na segunda parte). As pessoas decididas (cujo índice de agressividade é maior que o médio) têm, ao contrário, um D.P. também positivo (como nos lineogramas sagitais). Além disso, toma-se a medida da linha mais curta e da linha mais longa, ou seja do tamanho linear mínimo e do tamanho linear máximo, dentro da faixa. Seu índice nos dará idéia da *regularidade* ou *irregularidade* do traçado, isso é, da constância e extensão de suas variações (para que esta medida fôsse mais fidedigna, requeria tomar-se a lon-

gitude de tôdas as linhas e determinar seu coeficiente de variabilidade).

Também se medem o *ângulo máximo* e o *mínimo*; e se obtém o quociente da variação angular dividindo êsses valores. Tal quociente nos indica a regularidade ou a irregularidade do avanço. É possível obter ângulos negativos e então o quociente tem o sinal de menos (—), indicando, só por êste fato, um fator patológico na execução, quando se trata de pessoa adulta, medianamente culta.

A presença de tais ângulos negativos, quando não é devida à distração ou à falta de compreensão da prova, somente pode ser explicada por uma perturbação na coordenação dos movimentos originada por falta de eficiência na enervação recíproca (como a que ocorre nos estados *parkinsonianos*), ou pela existência de contra-impulsos cinéticos poderosos (o chamado negativismo-motor) que é quase típica nos estados esquizofrênico. Naturalmente, êste sinal tem valor somente quando se repete no curso do ziguezague e é acompanhado de outras manifestações de perda de unidade do movimento.

Finalmente, medem-se o *desvio axial* (D.A.) e a *torcedura axial* (T.A.). O primeiro é o ângulo que forma o ziguezague traçado pelo paci-

ente com o eixo do ziguezague-módulo. Para medi-lo, traça-se uma perpendicular a partir do ponto médio da primeira linha angular traçada dentro da faixa pelo paciente. Busca-se igualmente o centro da última linha traçada por êle e une-se ao ponto médio da linha inicial. Se o desvio axial for 0 (zero), ambas as linhas coincidirão, mas, se não o for, formarão um ângulo cujo valor de abertura expressará a intensidade do desvio. Em geral, soma-se como expressiva a cifra do D.A. maior em cada mão. Para certas interpretações é preferível, não obstante, a média dos dois desvios (*egocífugo* e *egocípito*), mas, então, temos que prescindir o sinal. A segunda, a *torcedura axial*, mede-se pelo valor dos ângulos que eventualmente firmam as bissetrizes dos ziguezagues, quando o paciente não segue um eixo constante de movimento. Aqui importa determinar não somente o ângulo, ou torcedura máxima, senão também o número de vezes que o paciente alterou o eixo durante o seu trabalho na faixa. Em geral, quando não é devida a uma mudança de posição na execução (incorreta) do teste, a torcedura axial indica sempre a existência de um fator patológico na psicomotricidade.

Leitura recomendada: a mesma da súmula 24.^a.

(continua)

SELEÇÃO

Mínimos de aprovação

BELMIRO SIQUEIRA

NA técnica de exames, problema de fundamental importância é o estabelecimento do mínimo de aprovação, quer para cada prova quer para o conjunto de provas. Há provas cujo mínimo é 60, outras 50 e ainda outras 40. Já para algumas, diz-se que o mínimo de aprovação será fixado à vista dos resultados do estudo estatístico de sua aplicação. E mais: ultimamente, para as provas dos concursos de Escrivário e Oficial Administrativo, firmou-se que não haverá mínimos, ou, mais precisamente, só será reprovado em qualquer matéria o candidato que nela obtiver nota zero.

Pelo exposto, vê-se, portanto, que a D.S.A. tem adotado três critérios diversos:

- I — o mínimo de aprovação é estabelecido previamente;
- II — a aplicação do método estatístico é que determina o mínimo a ser fixado;
- III — não há, propriamente, mínimo de aprovação, só zero inabilita.

Qual é o melhor critério? A adoção de um ou de outro conduz a resultados diferentes? Quais os característicos de cada critério? Serviriam

gitude de tôdas as linhas e determinar seu coeficiente de variabilidade).

Também se medem o *ângulo máximo* e o *mínimo*; e se obtém o quociente da variação angular dividindo êsses valores. Tal quociente nos indica a regularidade ou a irregularidade do avanço. É possível obter ângulos negativos e então o quociente tem o sinal de menos (—), indicando, só por êste fato, um fator patológico na execução, quando se trata de pessoa adulta, medianamente culta.

A presença de tais ângulos negativos, quando não é devida à distração ou à falta de compreensão da prova, somente pode ser explicada por uma perturbação na coordenação dos movimentos originada por falta de eficiência na enervação recíproca (como a que ocorre nos estados *parkinsonianos*), ou pela existência de contra-impulsos cinéticos poderosos (o chamado negativismo-motor) que é quase típica nos estados esquizofrênico. Naturalmente, êste sinal tem valor somente quando se repete no curso do ziguezague e é acompanhado de outras manifestações de perda de unidade do movimento.

Finalmente, medem-se o *desvio axial* (D.A.) e a *torcedura axial* (T.A.). O primeiro é o ângulo que forma o ziguezague traçado pelo paci-

ente com o eixo do ziguezague-módulo. Para medi-lo, traça-se uma perpendicular a partir do ponto médio da primeira linha angular traçada dentro da faixa pelo paciente. Busca-se igualmente o centro da última linha traçada por êle e une-se ao ponto médio da linha inicial. Se o desvio axial for 0 (zero), ambas as linhas coincidirão, mas, se não o for, formarão um ângulo cujo valor de abertura expressará a intensidade do desvio. Em geral, soma-se como expressiva a cifra do D.A. maior em cada mão. Para certas interpretações é preferível, não obstante, a média dos dois desvios (*egocífugo* e *egocípito*), mas, então, temos que prescindir o sinal. A segunda, a *torcedura axial*, mede-se pelo valor dos ângulos que eventualmente firmam as bissetrizes dos ziguezagues, quando o paciente não segue um eixo constante de movimento. Aqui importa determinar não somente o ângulo, ou torcedura máxima, senão também o número de vezes que o paciente alterou o eixo durante o seu trabalho na faixa. Em geral, quando não é devida a uma mudança de posição na execução (incorreta) do teste, a torcedura axial indica sempre a existência de um fator patológico na psicomotricidade.

Leitura recomendada: a mesma da súmula 24.^a.

(continua)

SELEÇÃO

Mínimos de aprovação

BELMIRO SIQUEIRA

NA técnica de exames, problema de fundamental importância é o estabelecimento do mínimo de aprovação, quer para cada prova quer para o conjunto de provas. Há provas cujo mínimo é 60, outras 50 e ainda outras 40. Já para algumas, diz-se que o mínimo de aprovação será fixado à vista dos resultados do estudo estatístico de sua aplicação. E mais: ultimamente, para as provas dos concursos de Escrivário e Oficial Administrativo, firmou-se que não haverá mínimos, ou, mais precisamente, só será reprovado em qualquer matéria o candidato que nela obtiver nota zero.

Pelo exposto, vê-se, portanto, que a D.S.A. tem adotado três critérios diversos:

- I — o mínimo de aprovação é estabelecido previamente;
- II — a aplicação do método estatístico é que determina o mínimo a ser fixado;
- III — não há, propriamente, mínimo de aprovação, só zero inabilita.

Qual é o melhor critério? A adoção de um ou de outro conduz a resultados diferentes? Quais os característicos de cada critério? Serviriam

esses característicos para indicar ou contra-indicar, em cada caso concreto, a solução a adotar-se?

Partindo-se do fato de que provas se destinam à mensuração da intensidade de atributos (inteligência, conhecimento, atitude etc.), fácil é compreender-se a necessidade da fixação de mínimos, isto é, de valores abaixo dos quais seriam deficientes, para o fim a que se visa, os indivíduos aí encontrados.

Tendo-se como assentado que a prova possua todos os característicos de um científico instrumento de medida — objetividade, validade, fidedignidade, adequabilidade e sensibilidade — surge, então, forçosamente, a pergunta: a partir de que ponto devem os indivíduos ser considerados aptos para o exercício do cargo ou função em vista? Ou, em outros termos: qual deve ser a nota mínima de aprovação na disciplina ou conhecimento em foco, a fim de que os habilitados sejam eficientes no exercício da profissão para a qual se examina?

A análise de um trabalho qualquer revela que os bons profissionais do mesmo são aqueles que possuem, pelo menos em determinadas doses mínimas, certos atributos. Abaixo dessas doses, desses mínimos, há desajustamentos, há produção reduzida, há desperdícios, há prejuízos de toda ordem. A fixação de mínimos é, por isso, medida que se toma naturalmente quando se está fazendo seleção. Quando não se estabelecem mínimos, está-se fazendo apenas classificação e não seleção.

A observação, mesmo superficial, de um trabalho qualquer nos revela que ele é executado muito bem por uns, bem por outros e mal por terceiros. Produzindo algo, os indivíduos, naturalmente, se diferenciam, se hierarquizam, se comportam gradualmente, escalonadamente. Provas, que são amostras ou fases de trabalho a serem executados, compreendem tarefas graduadas, formadoras de uma escala. Logicamente, então, quando se aplica uma prova a um grupo, os indivíduos se comportam diferentemente, uns se localizam no topo da escala, outros no início e muitos no centro, na região média, e o selecionador, em consequência, faz a separação, a classificação, toma os muito bons e, às vezes, também os bons e abandona os demais. Qualificar uns e desclassi-

ficar outros é a grande finalidade do processo seletivo.

Longe de ser convencional ou arbitrária, a fixação de mínimos tem fundamentos estatísticos, o que vale dizer que é consequência do próprio grupo. Com efeito, aplicado a uma amostra numerosa, homogênea, formada por pessoas escolhidas ao acaso, representativa enfim, verifica-se que os resultados obtidos com um teste sempre se distribuem normalmente, isto é, segundo a curva de Gauss ou dos erros acidentais. Tem-se poucos escores muito baixos e poucos muito altos. À medida que os escores vão subindo, as frequências também vão, até alcançar um máximo e, a partir desse ponto, continuam os escores a crescer, mas as frequências começam a decrescer, na mesma proporção que cresceram.

A curva de Gauss, que é típica dos mais diversos fenômenos, descreve perfeitamente os resultados que se obtêm com o emprego de provas a grupos representativos. Os seus característicos nos fornecem os fundamentos para a fixação de mínimos de aprovação. De fato, examinando-a atentamente nota-se que, até certo ponto, no ramo ascendente ou descendente, a concavidade está voltada para fora e, já na região central, há convexidade ou a concavidade está voltada para dentro. Discriminam-se, portanto, três regiões notadamente distintas:

1. uma região inferior, a região dos infranormais — do mínimo prático da curva até o primeiro ponto de inflexão (ponto de inflexão é o ponto em que a curva muda o sentido da concavidade);
2. uma região média, a região dos normais — porção compreendida entre os dois pontos de inflexão; e
3. uma região superior, a região dos supranormais — do segundo ponto de inflexão até o final prático da curva.

Adotada a escala centesimal, notas variando de 0 a 100, tomando-se como ideal a distribuição dos resultados da prova, tem-se por força 50 para média do conjunto. E, se limitada a curva de frequência em ± 5 D.P. (± 5 desvios padrões), resulta 10 para valor do desvio padrão.

Com esses dados vêm as seguintes consequências :

1. entre o valor 0 e o valor $Ma - D.P.$ há cerca de 16% (v., em tratados de Estatística, as tabelas de áreas sob a curva normal) do total de indivíduos do grupo — são os infranormais ou não-qualificados, é a parte do grupo que deve ser sumariamente afastada; no caso, serão reprovados todos os que tiverem escores abaixo de 40, porque $50 - 10 = 40$;
2. entre o valor $Ma - D.P.$ e o valor $Ma + D.P.$ há cerca de 68% do total de indivíduos do grupo — são os normais ou médios, é a parte do grupo que se diz normal, isto é, exprime o comportamento da grande maioria dos indivíduos do grupo total; no caso será normal a região limitada pelos valores 40 e 60, entre os quais estão os indivíduos de produção média, ou próximos da média: o selecionador deverá aceitar estes indivíduos conforme as necessidades de mão de obra e de acordo com as condições do mercado de trabalho para a profissão que se tem em foco; e
3. entre o valor $Ma + D.P.$ e o valor 100 há, também, cerca de 16% do total de indivíduos do grupo — são os supernormais ou fortes, é a parte dos mais qualificadas, dos que mais interessam à seleção; no caso, será dos indivíduos superiores a região limitada pelos valores 60 e 100: todos que tenham escores acima de 60 são portadores de capacidade acima do normal, terão produção acima da produção média dos indivíduos do grupo.

Compreende-se, à vista do que se expôs, o seguinte: Quando o D.A.S.P. adota 40 para mínimo, está aproveitando os normais e os supernormais de um grupo ideal, está tomando teoricamente 84% do total de indivíduos, porque entre 40 e 60 há 68% do total de indivíduos e, acima de 60, 16%. Adotando 50 para mínimo, o D.A.S.P. está aproveitando os supernormais e mais

a metade superior do total de normais, numa porcentagem global de 50% de um grupo ideal. Quando adota 60 — que é o mais comum — já a porcentagem de aprovados é mínima, aproveita apenas 16% de um grupo ideal, habilita somente os supranormais, isto é, os indivíduos que apresentam as maiores probabilidades de sucesso na profissão focalizada.

Na realidade, não é possível a obtenção de provas perfeitas ou a prática da seleção em grupos ideais, do que resultam, para cada prova isoladamente, porcentagens de aprovação bem afastadas de 84% — no caso de 40 como mínimo, de 50% — no caso de 50, e de 16% — no caso de 60. Contudo, para o caso de 60 — que é o mínimo que sempre se fixa para o conjunto de provas, pode-se verificar, para o total de concursos e provas de habilitação realizados até 1943, que o desvio a partir de 16% é insignificante, pois não chega a 2%. (V. Relatório do D.A.S.P. — 1943, pág. 244, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1944).

Consta que, despachando certo processo, o Senhor Presidente da República mandou que se abaixasse de 5 pontos os mínimos fixados para concursos e provas ainda em validade. No caso do mínimo 60, qual será a nova porcentagem de aprovação?

Se fixado em 60 o mínimo, sabemos que a porcentagem de aprovação é de, aproximadamente, 16% do total do grupo. Passando-se o mínimo para 55, qual é a porcentagem de aprovação?

Da tabela de áreas da curva normal, já referida, tem-se que 0,5 desvio padrão à direita da média abrange cerca de 19%, restando, portanto $50\% - 19\% = 31\%$. Como conclusão, tem-se que o mínimo 60 determina uma porcentagem de aprovação de 16% e o mínimo 55 uma de 31%; baixando-se, então, o mínimo de 60 para 55, aprovam-se mais 15% do grupo, ou seja um total de 31% do grupo examinado.

Se ao processo seletivo sempre se submetessem grupos numerosos, homogêneos, formados por indivíduos escolhidos ao acaso e se as provas usadas fossem perfeitas, não há dúvida, o melhor critério seria a fixação dos mínimos de habilitação em 60 na escala centesimal ou, se adotada outra escala, no ponto crítico $Ma + D.P.$ Em certos casos adotar-se-ia a própria Ma ou a $Ma - D.P.$

Estabelecendo-se 40, 50 ou 60, está-se, de certa forma, fixando mínimos pelos "resultados da aplicação do método estatístico". Contudo, emprega-se propriamente este processo quando, ignorando-se os característicos do grupo a ser examinado e as propriedades das provas que se empregarão, uma vez que o estabelecimento prévio de mínimos constituiria um empirismo, sem fundamento técnico.

Aplica-se a prova, tabulam-se os resultados, determinam-se as constantes (índices de posição, variabilidade, assimetria etc.), e em função do próprio grupo examinado é que se estabelecem os mínimos. O INEP, que sempre realiza as provas de nível mental e aptidão dos concursos do DASP, adota essa prática: estabelece os mínimos à vista do grupo e do instrumento de exame empregado.

A nosso ver a adoção de mínimos resultantes do estudo estatístico do trabalho apresentado pelo próprio grupo não é o processo mais indicado para a seleção de pessoal entre nós, porque: 1) a maioria dos indivíduos que se apresentam às provas é de preparo abaixo da média — tem-se sempre curva de assimetria positiva; isto é, a moda caindo abaixo da média do grupo, predominam as notas baixas; e isso desloca sempre a média para baixo da média normal ou ideal; 2) as provas são elaboradas e submetidas aos grupos sem passar por análise indispensável a todo instrumento de medida; 3) e, finalmente, em muitos casos não seria isso praticável, ou por falta de número suficiente de candidatos ou pela própria natureza da prova.

E que caracteriza a não fixação de mínimos?

1. Aprovação preliminar de todos os candidatos, deixando aos pesos a seleção.
2. Maior valorização do conhecimento global, total, do candidato, expresso pela média final; a deficiência uma matéria é compensada pela superioridade em outra.
3. Aprovação, no final, de maior número de candidatos; quando cada matéria tem mínimos fixados, muitos indivíduos, que têm média no conjunto, são eliminados em determinadas matérias.

4. Muitas vezes, fatores incontrolláveis prejudicam, no momento da prova, candidatos que não logram alcançar o mínimo rígido, por acaso fixado.
5. Os mínimos estabelecidos, em geral o foram para condições ideais — grupo representativo, prova perfeita, etc. muitas vezes não podendo ser aceitas em numerosas situações práticas.

Quais as vantagens de haver mínimos nas provas?

1. A existência de mínimos pressupõe mínimos ideais de conhecimentos.
2. A existência de mínimos equivale à fixação de rendimentos mínimos na execução do trabalho para que se selecione.
3. Os mínimos fixados previamente não dependem da variabilidade ou extensão do grupo que se examina, uma vez que são estabelecidos para grupos ideais.
4. Aproveitam-se racionalmente os indivíduos, isto é, os que têm capacidade acima da média ou, pelo menos, a partir de um valor limite inferior da região normal.
5. A fixação de mínimos tem fundamento psicotécnico, estatístico e econômico. Colocar num trabalho indivíduos que não têm capacidade, pelo menos próxima da média, é caminho que conduz impreterivelmente ao péssimo ajustamento dos mesmos; as razões de ordem estatística, além de ter base lógica e matemática, se fundam em atributos dos próprios grupos profissionais já estudados; e colocar no trabalho indivíduos sem capacidade para o mesmo é concorrer para o desperdício, para a infraprodução, para o baixo e dispendioso rendimento.

Conclusão — A fixação prévia de mínimos é o caminho mais acertado, sobretudo se se considerar que há processos técnicos para corrigir seus defeitos, anulando mesmo tôdas as suas desvantagens.

Questões apresentadas no C. 105 - Concurso para Oficial Administrativo do S.P.F.

A pedido, republicamos agora as questões apresentadas nas provas de Português e Direito do C. 105, concurso para Oficial Administrativo do S.P.F.

No próximo número, se possível, publicaremos as questões das demais provas ou as soluções das que ora transcrevemos.

PORTUGUÊS

Mude para a passiva pronominal as orações abaixo, mantendo obrigatoriamente o verbo apassivado pela partícula *no mesmo modo, tempo e pessoa do verbo da voz passiva construída com o auxiliar ser*.

Ex: *Sejam arquivados todos os processos.*

Solução: *Arquivem-se todos os processos.*

Observe no exemplo dado que se manteve o verbo no imperativo afirmativo.

N.B. *Atende, quando for o caso, para a colocação pronominal.*

Foram distribuídos muitos prêmios.

\$ Não creio que *tenham sido alteradas* as instruções.

\$ Se *forem admitidos* novos tarefeiros, cedo terminaremos a obra.

\$ Poderão *ser aceitas* ainda novas adesões.

\$ Há acontecimentos que nunca deveriam *ser olvidados*.

Use o verbo *haver* em lugar do que se acha sob o traço *no mesmo modo, tempo e pessoa*. Veja o exemplo.

Ex: Dizem que ali _____ lindos monumentos.
(existiam)

havia

Solução: Dizem que ali _____ lindos monumentos.
(existiam)

\$ Nas próximas reuniões _____ de estabelecer novos regulamentos.
(ter-se-ão)

\$ Se todos fossem justos, não _____ descontentes e revoltosos.
(existiriam)

\$ Os oficiais administrativos se _____ muito bem na execução do plano.
(portaram)

\$ Para que não mais _____ guerras, _____ de proceder à reeducação dos povos.
(existissem)
(ter-se-ia)

\$ Pela informação recebida, _____ de existir ainda (teem)

algumas vagas.

\$ Preencha os parênteses da 1.^a coluna com os números da segunda, que convierem, conforme a natureza da oração subordinada.

- () Esforça-te, para que sejas aprovado.
- () Consta que todos serão nomeados.
- () E' possível que eu saia.
- () Saiu contente, porque conhecia o resultado.
- () "O ar, pôsto que frio, estava manso e diafano".
- () Tudo se realizou, conforme estava previsto.
- () Declarava, porém, que não podia comprometer-se.
- () "Quem me dera que fosse aquela loura estrêla".
- () Gostaríamos se reproduzissem certas passagens de nossa vida.
- () Diga-me se o diretor está satisfeito com o trabalho.
- (1) Temporal
- (2) Abjetiva direta
- (3) Subjetiva
- (4) Causal
- (5) Predicativa
- (6) Concessiva
- (7) Modal
- (8) Objetiva indireta
- (9) Final
- (10) Correlativa

\$ Preencha os parênteses da primeira coluna abaixo com os números da segunda, que convierem, tendo em vista a palavra "que".

(1.^a coluna)

- () Não se neguem ao cidadão os direitos *que* lhe asseguram as leis.
- () Convém *que* não se creie embaraço à iniciativa particular.
- () Ignoro o de *que* necessitas.
- () Bem sei *que* o não fizeste por mal.
- () "O guerreiro, *que* êle era, não poderia esquecer a afronta".
- () "Ó tu, *que* vens de longe!".
- () As conferências a *que* assistimos foram muito concorridas.
- () Três meses faz hoje *que* ingressei no Serviço Público.
- () "Não te canses, *que* me cansas".
- () Eis aí o livro de *que* mais gosto.

(2.^a coluna)

- (1) Adjunto adverbial.
- (2) Sujeito.
- (3) Adjunto atributivo ou complemento predicativo (denominações equivalentes).
- (4) Objeto ou complemento indireto.

- (5) Conjugação subordinativa integrante.
- (6) Conjunção subordinativa temporal.
- (7) Conjunção subordinativa causal.
- (8) Conjunção subordinativa final.
- (9) Objeto ou complemento direto.
- (10) Adjetivo relativo.

§ Complete abaixo, o indicativo presente do verbo *pro-*
por, conjugando-o sem o pronome sujeito e com o pro-
nome átono "os" posposto. (As duas outras formas de
"os" são: "los" e "nos").

Indicativo presente de "propor":
Proponho-os

Seguem-se períodos em que o verbo entre parênteses
está ora certo, ora errado. Reproduza-o sobre o traço,
quando estiver certo, e corrija a concordância, quando esti-
ver errado, cancelando, neste caso, a palavra entre pa-
rênteses.

Exemplo a): Lúcio e vossos irmãos _____ bas
(estudam)
tante.

Exemplo b): Nem um dos convidados _____
(compareceram)
à festa.

Solução: Nem um dos convidados —, _____
(compareceram)
à festa.

N.B. Só corrija o verbo, quando a concordância de fato
estiver errada!

§ A maior parte dos homens _____ cedo.
(morrem)
no concurso.

§ Tu, Carlos e meu amigo Lúcio _____ aprovados
(sereis)

§ Solicito a V.S. que me _____ da prorro-
(dispenseis)
gação do expediente.

§ Tu, ela, você e todos vós desde já _____ convi-
(estais)
dados.

§ _____ V. Ex. e demais membros do Con-
(Dignai-vos)
selho de ouvir o meu depoimento.

§ "O ouro, os diamantes e as pérolas, tudo _____ terra
(é)
e da terra".

§ _____ o homem, as leis e os juizes; só Deus não
(Falha)
falha.

§ Haverá uma reunião à noite, devendo os diretores
_____ seus relatórios, logo que ela ter-
(apresentarem)
mine.

§ Os professores, os alunos e V.S. _____ visitar
(podereis)
todo o colégio.

Seguem-se períodos em que o verbo entre parênteses
está ora certo, ora errado. Reproduza-o sobre o traço,
quando certo, e corrija apenas sua flexão numérica (plu-
ral pelo singular ou vice-versa), quando errado, cancelan-
do, neste caso, a palavra entre parênteses.

Exemplo a): _____ ler os clássicos.

(Devem-se)

Devem-se

Solução: _____ ler os clássicos.

(Devem-se)

Exemplo b): Há coisas quen ão se _____.

(diz)

dizem

Solução: Há coisas que não se _____.

(diz)

PROCEDA, ASSIM, ABAIXO:

§ _____ fazer certas objeções gratuitas.
(Costumam-se)

§ Não se _____ a prêmios imerecidos.
(aspiram)

§ _____ atender às sugestões ditadas pelo bom-
(Devem-se)
senso.

§ _____ apurar melhor as causas do crime.
(Puderam-se)

§ _____ elaborar novos regulamentos.
(Projetam-se)

§ _____ arderem as pedras.
(Via-se)

§ _____ em graves problemas.
(Meditam-se)

§ _____ de haver recursos infundados.
(Deixaram)

Escreva na linha em branco o relativo conveniente a
cada caso (*que, quem, cujo, onde, o qual*), usando, quan-
do necessário, antes do mesmo, a preposição adequada e
flexionando, quando preciso, o pronome "*cujo*" e "*o qual*".

Exemplo a): Vi ontem um amigo _____ nome me
esqueço agora.

No caso, o relativo que se tem de usar é a palavra
"cujo" precedida da preposição "de". Note que, sem a
preposição a frase estaria incorreta.

"Vi ontem um amigo *de cujo* nome me esqueço agora".

Exemplo b): E' interessante o livro _____ li.

O relativo que se usará é a palavra "que". Leia, agora,
a frase, depois de escrita a palavra "que": "E' interes-
sante o livro *que* li".

RESOLVA, AGORA, AS DEMAIS QUESTÕES

§ Já comuniquei ao chefe o fato _____ ovocê se
refere.

§ O convite _____ prazerosamente acedi des-
vaneceu-me muito.

§ Há amigos _____ sempre nos queixamos, mas
_____ nunca esquecemos.

- \$ Já conheço a obra ————— você aludira.
- \$ Há coisas ————— não se deve responder com palavras.
- \$ As provas ————— se pretende proceder não serão muito difíceis.
- \$ Houve muitos pedidos ————— não se pôde atender.
- \$ Processaremos os ————— fomos ludibriados.
- \$ Trabalho numa secção ————— os servidores são operosos.
- \$ Há preceitos médicos ————— não gostamos de obedecer.
- \$ Preencha os parênteses da primeira coluna com os números da segunda coluna, que convierem, tendo em vista a função do "se" sublinhado.

1.^a Coluna

- () A empresa reserva-se o direito de alterar o programa.
- () O funcionário se houve bem no desempenho do cargo.
- () Dignificam o Serviço Público os servidores que se dão pressa em atender às partes.
- () "Vai-se a primeira pomba despertada".
- () Talvez se tenham admitido novos tarefeiros.
- () "E ele deixou-se estar a contemplá-la, mudo".
- () Assim se vai aos astros ("Sic itur ad astra").
- () Os servidores se queixam da dificuldade de condução.
- () Ele se arroga o direito de alterar o horário.
- () Nunca se avhiam adquirido antes tão raras obras.

2.^a Coluna

- (1) Partícula apassivadora.
- (2) Objeto ou complemento indireto.
- (3) Sujeito do infinitivo.
- (4) Objeto ou complemento direto.
- (5) Símbolo de indeterminação do sujeito.
- (6) Partícula expletiva.
- (7) Parte integrante do verbo ou obj.sireto de espontaneidade (denominações equivalentes).
- (8) Substantivo.

\$ Na primeira coluna abaixo temos prefixos latinos e na segunda coluna, prefixos gregos.

Preencha cada um dos parênteses que precedem os precedem os prefixos gregos com o mesmo número do prefixo latino a ele correspondente quanto à forma e ao sentido e, poucas vêzes só quanto ao sentido.

1.^a COLUNA

Latinos

- (1) circum-
- (2) in-
- (3) super-
- (4) contra-
- (5) sub-
- (6) ab-
- (7) cis-
- (8) bi- ou bis-

- (9) semi-
- (10) ambi-
- (11) bene-

2.^a COLUNA

Gregos

- () hipo-
- () di- ou dis-
- (1) peri-
- () hiper-
- () hemi-
- () anfi-
- () anti-
- () apo-
- () eu-
- () a- ou an-

TEXTOS

Em cada um dos grupos de frases que se seguem há somente duas certas. Assinale-as com um "C" dentro dos parênteses que as precedem.

Não emende nem raspe, porque qualquer emenda ou rasura num dos parênteses anulará o grupo em que ele esteja ompreendido.

1. () Três anos faziam então que ele percorreria todo Belo-Horizonte.
- () Três anos faziam então que ele percorreria toda cidade de Petrópolis.
- () Três anos faziam então que ele percorreria toda a Teresópolis.
- () Três anos fazia então que ele percorreria toda Paris.
- () Três anos fazia então que ele percorreria toda a Rússia.
- () Três anos fazia então que ele percorreria todo o Portugal.
- () Três anos fazia então que ele percorreria toda a Londres.
2. () Povos há que parecem que celebram essa festa todo ano.
- () Povos há que parecem celebram essa festa todo ano.
- () Povos há que parecem celebram essa festa todo ano.
- () Povos há que parece celebrarem essa festa todo ano.
- () Povos há que parecem celebrarem essa festa todo ano.
- () Povos há que parecem celebram essa festa todo ano.
- () Povos há que parece celebram essa festa todo ano.
3. () O diretor solicitou aos chefes de secção o científicassem dos concursos a que se vinham procedendo nesta Capital.
- () O diretor solicitou aos chefes de secção o informassem dos concursos que se vinham realizando nesta Capital.

- () O diretor solicitou aos chefes de secção o pusessem ao par dos concursos que vinha havendo nesta Capital.
- () O diretor solicitou aos chefes de secção o cientificassem dos concursos que se vinham procedendo nesta Capital.
- () O diretor solicitou aos chefes de secção o cientificassem dos concursos que vinham havendo nesta Capital.
- () O diretor solicitou aos chefes de secção o cientificassem dos concursos que vinham sendo procedidos nesta Capital.
- () O diretor solicitou aos chefes de secção o cientificassem dos concursos que se vinham realizando nesta Capital.
4. () Apesar de o vocabulário ter sido oficialmente aprovado, o professor não permitiu que se o observasse nas aulas.
- () Apesar de o vocabulário ter sido oficialmente aprovado, o professor não autorizou que se observasse o mesmo nas aulas.
- () Apesar de o vocabulário ter sido oficialmente aprovado, o professor não autorizou que ele fôsse observado nas aulas.
- () Apesar de o vocabulário ter sido oficialmente o professor não permitiu que ele fôsse observado nas aulas.
- () Apesar de se ter oficializado o vocabulário, o professor não permitiu que se o observasse nas aulas.
- () Apesar de o vocabulário ter sido oficialmente aprovado, o professor não permitiu que se o observasse nas aulas.
- () Apesar de o vocabulário ter sido oficialmente aprovado o professor não permitiu que se observasse o mesmo nas aulas.
- () Apesar de o vocabulário ter sido aprovado oficialmente, há quatro meses, o professor não permitiu que o mesmo fôsse observado nas aulas.
5. () O dever da amizade exige que aconselhemo-lo que se precavenha contra os malévolos.
- () O dever da amizade exige que lhe aconselhemos precaver-se contra os malévolos.
- () O dever da amizade exige que lhe aconselhemos a que se acautele contra os malévolos.
- () O dever da amizade exige que lhe aconselhemos acautele-se contra os malévolos.
- () O dever da amizade exige que lhe aconselhemos precaveres-te contra os malévolos.
- () O dever da amizade exige que lhe aconselhemos a que se precavenha contra os malévolos.
- () O dever da amizade exige aconselhemo-los a precaver-se contra os malévolos.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O Ministério X apresentou ao D.A.S.P. um projeto de aumento do número de horas semanais de trabalho do funcionalismo público.

O candidato redigirá uma *Exposição de Motivos* dirigida pelo Diretor Geral do D.A.S.P., ao Sr. Presidente da República em que, apreciando o projeto apresentado, propõe: 1) ou a manutenção do número atual de horas semanais de trabalho; 2) ou, concordando com o referido projeto, o aumento de 33 para 39 horas semanais de trabalho.

Qualquer que seja a solução que o Sr. candidato propuser (e que só pode ser uma das duas acima mencionadas), apresente os motivos que o levaram a aceitar uma e a rejeitar a outra. Assim, considere, sempre que oportuno e quando fôr o caso:

a) a possibilidade de maior rendimento e eficiência no Serviço Público;

b) o problema do almoço do servidor ou em casa ou na cidade;

c) as razões de ordem econômica e higiênica (estas dizem respeito à saúde do servidor);

d) a reação negativa ou desânimo por parte dos servidores;

e) a vantagem advinda da possível articulação das atividades públicas com as particulares.

Se necessário ou conveniente, o candidato poderá servir-se dos dois seguintes artigos:

"Os servidores do Estado estão obrigados à prestação, no mínimo, de 33 (trinta e três) horas semanais de trabalho (art. 1.º do decr. n.º 6.192, de 30 de agosto de 1940).

... "a gratificação será paga por hora de trabalho antecipado ou prorrogado, na mesma razão percebida pelo funcionário, em cada hora do período normal, descontada, porém, a primeira hora de prorrogação ou antecipação que não será remunerada em caso algum" (§ 2.º do art. 122 do "Estatuto dos Funcionários").

Observações: 1) Quanto possível, evite a reprodução de palavras e frases destas instruções; use o "Cabeçalho" e o "Fêcho" transcritos abaixo. 2) *Tratamento:* o adequado. 3) *Extensão:* 20 a 30 linhas, excluídos o cabeçalho e o fêcho.

Rio de Janeiro, em 15 de maio de 1944.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

(Fêcho):

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex. os protestos do meu mais profundo respeito.

DIREITO ADMINISTRATIVO

Para cada uma das questões que se seguem são sugeridas várias respostas. Leia, atentamente, cada questão e as respostas que lhe correspondem. Depois, marque dentre estas, a resposta ou as respostas certas, com uma cruz nos parênteses.

§ Não se inclui entre o pessoal extranumerário

() o contratado

() o diarista

() o mensalista

() o pessoal para obras

() o tarefeiro

§ O Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43, regula a readmissão

- () do funcionário público
- () do serventuário da justiça
- () do pessoal para obras
- () do extranumerário contratado
- () do extranumerário mensalista

§ O processo administrativo, regulado pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, é efetuado por uma comissão de três membros cujo secretário

- () é designado pela autoridade que designar a Comissão
- () é um dos membros da Comissão
- () é designado pelo Presidente da Comissão
- () é indicado pelo queixoso
- () é o próprio Presidente da Comissão

§ Os dispositivos disciplinares do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis são aplicáveis apenas

- () aos funcionários públicos e ao pessoal extranumerário
- () aos funcionários públicos
- () aos extranumerários
- () aos contratados e mensalistas
- () aos tarefeiros e diaristas

§ O funcionário que abandona o cargo é passível

- () de sanções criminal e disciplinar
- () somente de penalidade disciplinar
- () de suspensão
- () de repreensão
- () de exoneração

§ Entre os fatos cuja prática é proibida ao funcionário público figura :

- () a representação sobre ato ilegal
- () a participação como quotista em sociedades comerciais
- () o exercício da advocacia
- () o exercício de comércio entre os companheiros
- () a representação do Brasil, no estrangeiro
- () as ajudas de custo
- () as diárias
- () as quebras de caixa
- () as quebras de caixa
- () as pensões civis e militares
- () as aposentadorias

§ O período relativo à disponibilidade do funcionário público

- () é computado para efeito de aposentadoria
- () não é computado para nenhum efeito
- () influe na antiguidade de classe
- () conta-se para efeito de concessão de férias
- () computa-se para cálculo do vencimento

§ Depois de dois anos de exercício, quando nomeado em virtude de concurso o funcionário

- () não mais poderá ser exonerado ou demitido
- () só poderá ser exonerado mediante indenização
- () só poderá ser demitido por força de sentença judiciária ou processo administrativo

() deverá ser conservado em serviço até o 10º ano de exercício

() adquire estabilidade no cargo

§ A promoção à última classe da carreira

- () deverá recair no funcionário mais antigo
- () obedecerá sempre ao critério do merecimento
- () deverá ser feita alternadamente, por merecimento e antiguidade
- () é feita livremente pelo Governo
- () independe de vaga

§ A reintegração tem sempre como consequência

- () a volta do funcionário ao cargo anteriormente ocupado
- () o ressarcimento do prejuízo causado ao funcionário
- () a volta do funcionário ao exercício ativo
- () a promoção imediata do funcionário
- () o licenciamento do servidor

§ Entre as formas de provimento dos cargos públicos não se inclui

- () a promoção
- () a remoção
- () o aproveitamento
- () a reintegração
- () a transferência

§ Para o provimento em cargo público de carreira não é mister que o indivíduo

- () seja brasileiro nato
- () tenha mais de 18 anos de idade
- () esteja no gozo dos direitos políticos
- () tenha se habilitado em concurso
- () possua aptidão para o seu exercício

§ A relação que vincula o funcionário público à União

- () é de caráter contratual
- () equipara-se ao mandato
- () rege-se por normas estatutárias
- () confunde-se com a locação de serviços
- () é de direito privado

§ Segundo a Constituição Federal, a elaboração da proposta orçamentária deve caber

- () ao Tribunal de Contas
- () ao Departamento Administrativo
- () à Comissão de Orçamento
- () à Câmara dos Deputados
- () ao Conselho Federal

§ A Comissão de Orçamento

- () compõe-se de representantes dos Ministérios
- () é presidida pelo Ministro da Fazenda
- () é parte integrante do D.A.S.P.
- () integra-se na Contadoria Geral da República
- () tem os seus trabalhos a cargo de duas "Divisões"

§ As Comissões de Eficiência dos Ministérios

- () estão tecnicamente subordinadas ao D.A.S.P.
- () emitem parecer sobre as promoções do funcionalismo
- () são ouvidas sobre admissão do pessoal extranumerário

- () constituem uma subdivisão das Divisões de Orçamento
 - () fiscalizam e acompanham a execução orçamentária
- § Entre os órgãos componentes do D.A.S.P. encontra-se
- () Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento
 - () Consultoria Jurídica
 - () Divisão de Edifícios Públicos
 - () Divisão do Funcionário Público
 - () Divisão do Extranumerário

- § Entre as principais autarquias do Governo Federal incluem-se
- () Conselho Federal do Comércio Exterior
 - () Coordenação da Mobilização Econômica
 - () Cia. Siderúrgica Nacional
 - () Instituto Nacional do Mate
 - () Banco do Brasil
- § Os princípios constitucionais cuja execução os Estados devem assegurar, sob pena de neles intervir o Governo Federal são.

OBRAS PÚBLICAS

Problemas a resolver

LIBERATO SOARES PINTO

É MUITO provável que a maior parte das dotações para obras do corrente exercício não possa ser aplicada. As causas disso são várias e as conseqüências talvez se reflitam no próximo orçamento, caso não se adotem medidas mais liberais do que as em vigor. O esclarecimento do assunto requer o exame das diversas fases do trabalho de planejamento e execução das construções programadas.

Preliminarmente, convém acentuar que a dificuldade principal reside na circunstância de ser ter voltado à "estaca zero", para empregar uma expressão em moda. Vamos tentar aqui uma rápida análise dos problemas mais agudos que se apresentam aos dirigentes das divisões de obras dos ministérios, não só quanto às iniciativas, que devem ser custeadas pela verba 4 da atual lei de meios, como nas que se relacionam com os créditos ainda existentes em "Restos a Pagar", saldos do extinto "Plano de Obras e Equipamento".

Só os que, por contingências de função, se acham familiarizados com as dificuldades decorrentes do desenvolvimento acelerado das obras do governo, nos últimos anos, poderão compreender o que representa o conceito de "exercício" no processo de elaboração dos planos de trabalho que devem ser adotados pelas divisões de obras, para o efeito de articulação geral de seus encargos. Por mais que se queira admitir a boa intenção do legislador ao assimilar, para efeito de contabilidade, tôdas as iniciativas do governo, é fora de dúvida que há

uma radical incompatibilidade entre os meios e os fins, no setor das obras públicas. Foi justamente o estudo das conseqüências dessa incompatibilidade que levou o governo a operar profundas transformações nas normas administrativas em vigor até fins de 1943. Antes, o que havia era o culto das aparências, encobrindo uma realidade lamentável, muitas vezes contornada pela coragem pessoal dos chefes de serviços. Esse aspecto da questão tem sido várias vezes focalizado nesta seção, mas não será demais reexaminá-lo nesta oportunidade, já que o objetivo principal deste artigo é mostrar até que ponto se faz necessária uma revisão das normas administrativas em vigor. Embora consideremos resolvida, teoricamente, a parte de planejamento, na base dos dispositivos legais vigente, cumpre-nos ponderar que a realidade é bem outra, pois embora possam as divisões de obras ajustar a elaboração de projetos com firmas particulares, ou admitir transitóriamente técnicos para esse fim, o essencial é que existam verbas para atender às despesas. Ora, a verba 4, inicialmente limitada, na proposta do Executivo, sofreu considerável aumento final, sem que a isso correspondesse acréscimo substancial das dotações destinadas a estudos e projetos. Nessas condições, há verba para as obras, mas não há projetos nem meios de executá-los.

O pessoal permanente das divisões de obras é escasso, os encargos se acumulam, não só quanti-

tativamente como em ordem de urgência. Para que se iniciem as obras é necessário projetá-las e submetê-las à aprovação superior. Ora, para que se ajustem os projetos, são preliminarmente indispensáveis as verbas, isto é, é necessário que os planos sejam executados dentro do exercício.

Para um edifício de valor médio, são necessários os quatro primeiros meses do ano só para a elaboração do projeto. Junta-se a isso o tempo exigido para a sua aprovação, o processamento de concorrência pública, as formalidades de registro pelo Tribunal de Contas etc., e ter-se-á, na melhor das hipóteses, meio ano perdido. Dizemos na melhor das hipóteses porque, na atualidade, não há preços estáveis, sendo frequentíssima a ausência de proponentes nas licitações, seja pela insuficiência do orçamento oficial, seja pelo temor tão justificado de morosidade nos pagamentos, fato de capital importância nesta época de limitação de crédito.

Verificada essa ocorrência, faz-se necessário, ou retomar o estudo do projeto, para fins de simplificação arquitetônica, de modo a enquadrá-lo nos limites de custo, ou solicitar autorização superior para reduzir o volume de obras a adjudicar, o que equivalerá, indiretamente, a um reajustamento orçamentário da construção. De qualquer modo, será indispensável nova concorrência pública, o que significará, praticamente, a impossibilidade de levar a termo, dentro do exercício, a construção projetada. Ora como o Código de Contabilidade estabelece, em seu artigo 54, letra b, que os contratos, para serem válidos, devem ser realizados para a execução dos serviços autorizados na lei e dentro do quantitativo e duração dos créditos à conta dos quais deva correr a despesa, não será possível criar o vínculo legal sem um artifício: fixação do prazo até 31 de dezembro, certificado de execução de obra dentro desse período e vinculação do crédito até que se termine realmente a construção. Essa prática, bastante perigosa, é a única possível, a não ser que se lance mão do recurso dos adiantamentos.

Não deixa de ser bastante curioso, nesse particular, o critério do governo. Havendo uma concorrência pública sem licitantes, ou com propostas que excedem o limite do orçamento oficial, tornar-se dispensável nova concorrência. Mas no contrato que se fizer, independentemente dessa formalidade, não poderão ser excedidos os preços máximos inicialmente fixados. Ora como é pouco

provável o aparecimento de proponentes que preencham essa condição, dado o insucesso de licitação inicial acaba o governo, em geral, por executar a obra diretamente, pelo regime das de adiantamento. Mas essa modalidade independe de limites, com o agravante de não saber a União quanto afinal vai gastar. Em resumo: excessivo rigor de um lado e excessiva tolerância de outro. Se é suposta a possibilidade de procedimento irregular no primeiro caso — e só isso justificaria o dispositivo legal — porque não supor também no segundo, em que as oportunidades são mais favoráveis? E porque admitir que o governo possa executar suas obras diretamente em condições mais econômicas, quando é sabido que, as mais das vezes, não possui, quanto a equipamentos, os recursos de que dispõem as firmas particulares? E se, afinal de contas, como acontece na generalidade dos casos, são as firmas particulares que executam realmente as construções, servindo os adiantamentos apenas para facilitar o atendimento das despesas, porque não estudar outro meio de ação que permita a sanção legal dos ajustes? Quanto a este último aspecto, é importante acentuar que não têm valor legal os contratos porventura feitos dentro do regime de adiantamentos. O funcionário responsável não tem meios de obrigar o construtor a cumprir os compromissos assumidos, ficando sem defesa diante de má fé, displicência ou inoperância do empreiteiro.

É evidente que, se o governo admite a possibilidade de execução das obras, pelo regime de adiantamentos, em condições mais favoráveis do que pelo de concorrências públicas, confessa indiretamente que as razões do fenômeno se devem às complicações administrativas que caracterizam a segunda modalidade. Mas nesse caso, manda o bom senso que se eliminem desta, as causas perturbadoras. Se, por outro lado, a intenção é policiar, então se estende o rigorismo a todas as fases do processo. O que não se pode admitir são dois pesos e duas medidas, principalmente quando esse critério traz consequências tão perniciosas ao bom andamento das iniciativas. Seria mais lógico, a nosso ver, que se desse às repartições responsáveis a faculdade de reduzir o volume das obras, de modo a enquadrá-las nos limites da menor proposta obtida em concorrência pública. Assim, não haveria limites preestabelecidos de preços, e as propostas viriam desdobradas, como é aliás de uso na atualidade, de acordo com os itens orçamentários

oficiais. Nessas condições, seria fácil proceder às reduções necessárias. Além disso, quando, por qualquer circunstância, não aparecessem licitantes nas concorrências públicas, poder-se-ia atribuir à repartição interessada o direito de proceder automaticamente a coleta de preços, com o mesmo curso de redução das obras admitido para a concorrência pública.

Poder-se-ia argumentar que tal prática levaria o governo a gastar mais do que pretendia numa determinada obra. A isso responderemos que, pelo regime de adiantamento, a possibilidade é a mesma, e que o governo, quando autoriza uma obra, é porque dela necessita, pouco importando que custe mais vinte ou trinta por cento do valor fixado. Além disso, o que se têm observado com raríssimas exceções, é a aprovação sistemática dos reajustamentos orçamentários propostos pelos Ministérios. Outra objeção possível — a de que poderia generalizar-se a tendência de fazer orçamentos baixos, para não “assustar” — é eliminada pela simples ponderação de que atualmente o setor das edificações públicas está mais ou menos unificado devido ao controle da Divisão de Edifícios Públicos.

Outra medida a adotar refere-se à questão dos “Restos a pagar”. Pela legislação que regulou o antigo Plano de Obras e Equipamentos, a consignação em “Restos a pagar” era muito simples, não sendo necessário o contrato de construção e nem mesmo o início da obra no exercício. Bastava que estivesse aprovado, até 31 de dezembro, o respectivo projeto. Parece-nos indispensável a reimplantação dessa norma, para que cesse a preocupação tão prejudicial do aproveitamento à *outrance* dos

créditos, cujas conseqüências se refletem nos próprios estudos iniciais de planejamento, subordinados a um ritmo de trabalho incomparável com a indispensável meditação requerida pela própria natureza do problema.

Quanto aos “Restos a pagar” do extinto “Plano de Obras e Equipamentos”, voltamos ao problema mencionado no início deste artigo. Nesse ponto, há um conflito de interpretação que vem embarçando consideravelmente a ação das divisões de obras. A lei que regulou o extinto P.O.E. dispunha que só os contratos de valor superior a um milhão de cruzeiros dependiam de prévio registro do Tribunal de Contas. Mas acontece que esse órgão, nos casos de contrato para a execução de obras à conta dos créditos restantes do P.O.E. os quais não tenham sido feitos no exercício, nega sistematicamente o registro. Isso obriga a um desdobramento das obras, de modo a limitá-las ao valor máximo de um milhão de cruzeiros para cada concorrência. Tal recurso acarretava grandes inconvenientes, não só porque muitas vezes é impraticável o desdobramento sem sacrifício da boa técnica construtiva, como porque o limite a considerar é o da proposta mais baixa e não do orçamento oficial, sendo assim frequentes as surpresas na fase de adjudicação.

Do que acima ficou dito, é lícito concluir que se faz necessária a ação imediata do governo para o fim de ajustar os meios de trabalho dos seus órgãos técnicos, tolhidos atualmente por grandes dificuldades, que vem retardar a realização da parte substancial de suas atribuições administrativas.

NOTAS

Diretor Geral Abílio Mindêlo Balthar

Depois de dois anos de atuação como Diretor Geral d'este Departamento, deixou este cargo de confiança do governo o Dr. Abílio Mindêlo Balthar.

Não cabe nesse pequeno registro dizer o que foi a vida d'esse modelar funcionário de fazenda, que no momento mais crítico e agitado d'este Departamento, sua fase mais difícil, houve-se com rara habilidade e eficiência resolvendo os mais sérios problemas advindos com o momento.

Quando à frente do espinhoso cargo, que vem de deixar a pedido, soube o Dr. Abílio Mindêlo Balthar conduzir os problemas com acerto e moderação, qualidades estas que possibilitaram a este órgão de Administração a manutenção de seu prestígio quer na transição de outubro de 1945 quer no período pré constitucional.

Deferida sua petição, na qual se exonerava, parece-nos, o Governo houve por bem premiar os esforços de quem sempre procurou colaborar com afinho, honestidade e zelo.

Agradecendo seus trabalhos, quando à frente da D.G. d'este Departamento o Exmo. Sr. Presidente da República enviou-lhe a seguinte carta :

"Sr. Dr. Abílio Mindello Balthar

Recebi o seu pedido de exoneração do cargo de Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Tendo em vista os motivos de ordem pessoal apresentados, não é possível deixar de aceitá-lo.

Ao comunicar-lhe que atendi a esse seu desejo tenho a satisfação de agradecer-lhe os bons e leais serviços prestados ao meu Governo, maxime por ocasião dos trabalhos de reestruturação dos Quadros e Tabelas dos Servidores Públicos, assim como na elaboração da proposta para o orçamento do atual exercício".

Subscrevo-me cordialmente,

(a) Eurico G. Dutra."

A situação financeira do Estado de Minas Gerais

Em entrevista coletiva à imprensa, o Dr. José de Magalhães Pinto, Secretário das Finanças, expôs os pormenores de medidas que o Governo já está adotando ou que vai realizar, revelando, também, alguns aspectos palpitantes da política financeira a ser seguida por aquêlê Governo.

Publicando, aqui, uma nota sobre o assunto, julgamos satisfazer não só a natural curiosidade de nossos leitores, mas, também, aos governos dos outros Estados da Federação. (N.R.)

Falando sobre a situação financeira do Estado, o Dr. José de Magalhães Pinto trouxe à publicidade as seguintes cifras :

"Ativo patrimonial Cr\$ 1.742.982.140,40.

Passivo Cr\$ 1.700.568.855,80.

Este passivo, que representa a dívida atual do Estado, está representado pela dívida fundada externa e interna, no montante de Cr\$ 1.080.436.744,60; dívida consolidada interna, que sobe a Cr\$ 227.932.796,40; e dívida flutuante, que é de Cr\$ 358.532.975,60. Nessa situação, a dívida mais incômoda para nós é a flutuante, por ser muito alta. Está discriminada em depósitos especializados,

Cr\$ 121.650.038,20; restos a pagar de exercícios anteriores, Cr\$ 93.180.399,80; juros de apólices a resgatar, Cr\$ 20.268.159,10; adiantamentos feitos por bancos como antecipação de receita, Cr\$ 123.343.378,50.

"O "deficit" do Estado em 1946 foi de Cr\$ 83.108.771,00. Nesse ano a previsão orçamentária para a receita era de Cr\$ 619.360.000,00 contra uma despesa de Cr\$ 619.254.632,00. As despesas realizadas foram de Cr\$ 829.950.721,70, contra uma receita de Cr\$ 913.059.492,70. De fato houve aumento de receita por causas várias, tão comum nos regimes de inflação. Mas tais acréscimos foram absolutamente inócuos, pois não puderam cobrir as despesas criadas.

— A previsão orçamentária para 1947 fixou uma receita de Cr\$ 998.570.000,00 e uma despesa de Cr\$ 998.602.000,00. A despesa, entretanto, tende a subir. Temos que adicionar-lhe ainda os créditos especiais, que são normais em todo o orçamento, e além disso, o que é mais importante, temos ainda de acrescentar-lhe os créditos especiais de exercícios anteriores que o Governo Alcides Lins revigorou para o presente exercício e que montam a cerca de 140 milhões de cruzeiros. Dêsse modo, somente com esse revigoramento de créditos anteriores, a despesa passou para a classe de Cr\$ 1.138.656.000,00. E, como já disse, precisamos também de prever uma margem para os créditos especiais que são naturais e para os quais, normalmente, se calcula uma cota de 5% sobre

• montante geral da despesa. Assim, a despesa do Estado no corrente ano será de Cr\$ 1.193.656.000,00. A receita, por outro lado, foi calculada com exagero e provavelmente não atingirá a mais de 900 milhões de cruzeiros. Vamos ter, por conseguinte, um "deficit" orçamentário de cerca de 300 milhões de cruzeiros, o que é de assustar.

Temos a convicção, de que chegamos a esta situação aflitiva por causa mesmo de erros de origem: a estrutura de nossos serviços, o esquema tributário, a fiscalização..."

Sobre a reforma da Secretaria de Finanças, falou o Dr. José de Magalhães Pinto:

"A reforma da Secretaria das Finanças foi estudada por um técnico, que encontrou aqui graves erros de Administração. Mandei mimeografar o trabalho realizado e o fiz distribuir entre os superintendentes e chefes de serviço da Secretaria. Todos podem opinar, inclusive os funcionários em geral e de fato, tenho recebido várias sugestões desses últimos. Evidentemente, a reforma de nossa Secretaria não será diferente das demais Secretarias e repartições autônomas do Estado. Se ficar pronta em primeiro lugar, poderá servir de paradigma para as outras. Não cuidamos por ora de aumentar vencimentos e sim de reformar os serviços a fim de emprestar-lhe maior eficiência e economia. E o que vamos procurar antes de tudo é afastar os funcionários da fazenda das influências da política municipal, criando para isso a carreira, nos moldes federais, que estimula o funcionário e virá emancipá-lo de quaisquer injunções estranhas à função."

A uma pergunta sobre a reforma tributária, respondeu S. Excia.:

"— Estamos, realmente, estudando um novo Código Tributário para Minas, através do qual pretendemos suprimir alguns impostos de difícil arrecadação e melhorar a arrecadação de outros. Entre os primeiros enumero os impostos de exploração agrícola, de turismo, que melhor ficará com o município, e o de jogos e diversões.

E no imposto de vendas e consignações esperamos que, com uma melhor arrecadação, lograremos resultado mais satisfatório.

As primeiras inovações que deverá conter o novo Código Tributário de Minas, serão, entre outras, as seguintes:

a) será elevada a base de isenção para o pequeno produtor: de 3 mil cruzeiros passará para 12 mil;

b) o lançamento, que até agora é feito por exclusivo arbítrio do fisco, passará a ser procedido de maneira mais equitativa e democrática;

c) será generalizado e obrigatório o uso do "livro de compras e vendas à vista";

d) no imposto de indústrias e profissões pretendem-se criar dispositivos e tabelas para cada caso. A lei nesse ponto será exaustiva, mas, a mais perfeita possível, visando, antes de tudo dar um tratamento homogêneo aos contribuintes;

e) será facilitado o pagamento do imposto, por meio de prestações trimestrais;

f) na transmissão inter-vivos a fiscalização será feita a "posteriori". Assim, o fisco não embarçará os negócios,

recebendo de boa fé as guias e se reservando apenas o direito de fiscalizar depois a transação;

g) no cômputo do cálculo para o imposto territorial serão excluídas as benfeitorias, com o que se visará melhorar as condições de vida, sobretudo dos trabalhadores rurais;

h) a revisão periódica do imposto territorial será feita de modo mais democrático. Ao invés de um só funcionário efetuar-la, como se vem verificando será nomeada uma comissão encarregada dessa tarefa;

i) isenção de imposto de transmissão inter-vivos para a aquisição da casa própria, que constitua bem de família;"

Continuou o Secretário das Finanças, sua exposição, falando, então, sobre os Bancos de propriedade do Estado:

"— O Estado controla três bancos: o Crédito Real, que é uma sociedade de economia mista, o Mineiro da Produção e o Hipotecário, que poderemos considerar como verdadeiras autarquias, de vez que a totalidade de suas ações pertence ao poder público, sendo apenas algumas delas distribuídas entre os diretores e altos funcionários para efeitos de cumprimento de preceitos da lei das sociedades anônimas. Naturalmente, dada essa situação, pretende o governo introduzir reformas nesses estabelecimentos que os habilitem a prestar melhores serviços à economia mineira. Serão pois criadas carteiras especializadas para que possam eles fomentar a produção agrícola e industrial. Nossa preocupação principal nesse sentido é a de possibilitar esses organismos de crédito de modo a poderem atender com eficiência ao pequeno agricultor, ao pequeno industrial, ao próprio artesanato, tanto da Capital como do Interior do Estado. Desejamos que todas as pessoas de moralidade comprovada e que tenham seus planos de construir uma pequena indústria ou justamente adquirir uma granja possam encontrar nos bancos do Estado os recursos que as habilitem a desenvolver o seu trabalho. Acreditamos, por outro lado, que por meio do crédito especializado e acessível a todos os que desejam produzir, promoveremos o enriquecimento do Estado, que terá assim base econômica mais sólida, capaz de criar uma estrutura financeira para Minas de acordo com as nossas necessidades.

O caso do Banco Hipotecário está entregue ao pronunciamento da Justiça. Acatemos esse pronunciamento, qualquer que venha a ser ele e enquanto isto, trataremos o estabelecimento como sendo do Estado e que portanto deve ser posto ao serviço da economia do povo."

Em seguida, o Dr. José de Magalhães Pinto discorreu sobre outros assuntos atinentes à Secretaria, sob sua direção, tais como pagamento de operários e pequenos funcionários, hierarquização de dívidas, etc., encerrando, então, a entrevista num ambiente de franca cordialidade, e manifestando o seu desejo de que a imprensa permaneça vigilante com relação ao que se passar na Secretaria de Finanças.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

Pequena Bibliografia do Estudo do Padrão de Vida

GUERREIRO RAMOS

E STÃO na ordem do dia os estudos sobre padrão de vida. A razão disto é que eles são instrumentos essenciais da política de conciliação do capital com o trabalho. Em todos os países adiantados existem, já, órgãos incumbidos de proceder periodicamente a tais estudos, com o objetivo de fornecer às autoridades um conhecimento exato e preciso das necessidades da massa dos que vivem de salários, sejam operários, agricultores ou trabalhadores qualificados. E, sem dúvida, em breve, o Brasil se colocará na esteira desses países.

O cálculo do salário mínimo, a resolução dos dissídios coletivos, o controle dos preços, a prestação de serviços sociais de massa, como os que objetivam entidades como a Fundação da Casa Popular, o Serviço de Alimentação e Previdência Social, o Serviço Social do Comércio, o Serviço Social da Indústria e outros, demandam um conhecimento objetivo dos hábitos de consumo da correspondente clientela. A ausência destes estudos pode levar esses serviços a uma ação desordenada e hesitante, quando não à dispersão dos seus próprios recursos. O estudo do padrão de vida é, assim, uma espécie de levantamento topográfico do consumo popular, sem o qual os serviços sociais de massa não poderão atingir a plenitude de suas possibilidades de eficiência.

Temos recebido uma farta literatura sobre este assunto. Dedicaremos este número ao seu exame em bloco e procuraremos, menos considerar esta ou aquela publicação do que oferecer aos interessados uma pequena bibliografia sobre a pesquisa do padrão de vida. Deste modo, esta seção perde em caráter acadêmico o que ganha em utilidade.

I — SOCIOLOGIA DO TEMA

O interesse em estudar, de modo ininterrupto, o padrão de vida é sociologicamente explicável, quando se considera que nasce do fato de ter-se rompido o equilíbrio entre a capacidade aquisi-

tiva do cidadão e o custo dos bens de consumo. Vivemos numa etapa da civilização ocidental onde não existem discriminações de consumo, isto é, onde se realiza o conceito de classe. O interesse em conhecer o padrão de vida não surge numa sociedade em que a posição do indivíduo é determinada pela tradição, como as antigas e as medievais. Nelas não havia classes, mas "estamentos" ou constelações de condição humanas, consideradas naturais e definitivas. Nas sociedades modernas do Ocidente, não mais funciona o princípio da "honra estamental", de que fala Max Weber (e de que é tão representativo o provérbio: "quem foi rei é sempre majestade").

A revolução burguesa ou capitalista consistiu em substituir aquele princípio pelo da competição. Desde que o Ocidente o assimilou, a sociedade deixou de ser considerada como um esquema definitivo para ser um tumulto de ambições e de vontades. Operou-se o que se pode chamar — a democratização do consumo e o homem comum se habituou a pensar em termos de reivindicações. Podem-se distinguir nesta revolução duas fases. Uma liberal e outra propriamente capitalista. Na primeira, o mero reconhecimento do direito de competir a todos os cidadãos representava, de fato, um estímulo efetivo para os mais capazes. Na fase imperialista do capitalismo, porém, o direito de competir é inócuo se ele não se completa com o direito de todo homem a um mínimo de subsistência compatível com sua dignidade. O mínimo de subsistência é, atualmente, um critério de organização social. Esta é a grande concessão do capitalismo, na sua etapa atual, aos que estão excluídos da participação do controle dos meios de produção.

Contudo, este mínimo de subsistência não é fixo. À medida que se operam transformações na estrutura social, ele se modifica e, portanto, impõem-se medidas tendentes a restabelecê-lo. Daí provém a necessidade crônica de estudar o padrão de vida.

II — OBJETO DO ESTUDO

A quase totalidade das pesquisas de padrão de vida que têm sido realizadas têm tomado por campo a família. Não conhecemos nenhuma que tenha focalizado a vida do homem solteiro. Assim, os itens principais do estudo de padrão de vida são os seguintes:

- 1 — Composição da família e fenômenos correlatos: nupcialidade, fecundidade, natureza da união conjugal, duração da vida matrimonial;
- 2 — Regime de trabalho dos membros da família;
- 3 — Grau de instrução dos membros da família;
- 4 — Fontes de renda da família;
- 5 — Orçamento da despesa familiar, considerando detalhadamente os gastos com:

- I — alimentação;
- II — habitação;
- III — vestuário;
- IV — instrução;
- V — mobiliário;
- VI — recreação;
- VII — previdência;
- VIII — transporte;
- IX — assistência médica, dentária e farmacêutica;
- X — consumos diversos.

ó — Estimativa do estado cultural das famílias: condições de higiene e conforto, teor dos alimentos, educação econômica, etc.

Naturalmente a palavra "família" tem, neste caso, uma significação lata. Segundo Samuel H. Lowrie, quer dizer um grupo de indivíduos que moram juntos, sendo dependentes do mesmo ou contribuindo para seu sustento ou manutenção ou, ainda, conforme Robert Morse Woodsbury (1), o conjunto de todas as pessoas que vivem sob um

(1) "The family consists of two or more persons living together as one economic unit, having a common or pooled income and living under a common roof. Usually, of course, members of the economic family are related by blood, marriage or adoption, but they may be unrelated persons maintaining a joint home, provided they share a joint income". (Cf. "Family Expenditures in the United States" — National Resources Planning Board — 1941). Vide, também, "Méthodes d'enquêtes sur les conditions de vie des familles" — Editado pelo Bureau International du Travail — Genève, 1941.

mesmo teto, tomam refeições em comum e encaminham suas contribuições a uma bolsa comum.

III — ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O interesse pelos estudos sobre padrão de vida começou a manifestar-se na era da revolução industrial, contando-se, entre as primeiras tentativas, a de Artur Young (*Farmer's Letters*, London, 1767) que estudou quatro famílias rurais; a de David Davies, "reitor" de Barckam (*The Case of Labourers in Husbandry*, London, 1795) realizado para mostrar a insuficiência dos salários dos trabalhadores em sua paróquia; a de Frederick Eden, baseado em mais de cem orçamentos de famílias inglesas.

É, entretanto, a partir do engenheiro francês, Frédéric Le Play, que o título desses estudos se firmou definitivamente na Europa. Le Play erigiu a monografia familiar em peça central de um método de estudo. Segundo ele, é a família a melhor via para o conhecimento da sociedade. Não qualquer espécie de família, mas principalmente o tipo de família mais dependente do meio — a família operária, pois a família burguesa, tendo recursos mais numerosos, quase sempre furta-se às influências do ambiente. Assim, sua alimentação, seu vestuário, seu mobiliário, sua recreação, sua educação, em resumo, seus hábitos de consumo são mais modificados por influências externas, são menos genuínos do que os da classe operária.

Por outro lado, Le Play e seus seguidores consideram o orçamento como a matriz da vida familiar. Todo o ato da vida humana tem um correlato em termos de renda e de despesas. A monumental obra de Le Play, aparecida em 1855, *Les Ouvriers Européens*, é baseada em 36 monografias familiares, organizadas a custa de cerca de 20 anos de trabalho.

Elaborada esta doutrina, os discípulos de Le Play continuaram a obra do mestre. Em 1856, o engenheiro francês fundou a *Société Internationale des Études Pratiques d'Economie* que publicou várias monografias de família e funcionou como centro de preparação de pesquisadores. Em 1890, dois discípulos de Le Play publicaram "*Budgets comparées de cent monographies de familles*", onde foram analisados cem estudos realizados pela escola.

Paralelamente ao trabalho de Le Play, atuavam no mesmo sentido, Quételet e Edouard Dupaix, este último autor de "*Budgets Économiques des Classes Ouvrières*" aparecido na Bélgica em 1855. Este relatório foi objeto de consideração no primeiro congresso internacional de estatística ocorrido em 1853 e pôs em circulação a noção de "família típica" (que seria composta de um homem, esposa e quatro filhos: dois assalariados, de 16 e 12 anos e dois sustentados, de 6 e 2 anos).

Em 1857, o estatístico alemão Ernst Engel, manipulando o material colhido por Le Play e Dupaix, abordou o problema da redução dos dados colhidos a percentagens e a unidades de consumo, resultando disto, as suas famosas leis, das quais a mais conhecida assim se exprime: "quanto menor for a renda da família, maior a proporção dos gastos com a satisfação das necessidades de subsistência ou, de outro modo, quando maior for a renda da família, menor é a percentagem dos gastos com alimentação, e as despesas com vestuário permanecem aproximadamente idênticas às despesas com aluguel, combustível e luz, enquanto uma percentagem crescente da renda é despendida com educação, saúde e outros itens "culturais".

Engel foi, na Europa, um incentivador de estudos sobre padrão de vida para cujo aperfeiçoamento técnico muito contribuiu. Com ele, colocase tecnicamente o problema de reduzir os dados orçamentários a unidades de consumo. A primeira escala que usou foi incipiente. Consistia em considerar uma criança como a metade de um adulto. A segunda é tecnicamente mais apurada e foi largamente empregada na Europa (2). Esta escala tem por unidade o "quet", assim chamada

em homenagem a Quételet. O "quet" corresponde ao custo de uma criança ao nascer. A partir daí, o custo do indivíduo aumenta 0,1 cada ano, até a idade de 20 anos para a mulher, e de 25 anos para o homem, cujos valores em termos do "quet" são respectivamente 3,0 e 3,5. Esta escala pode ser representada do seguinte modo:

Idade	M.	M.F	F.
0		1	
1 ano		1,1	
2 anos		1,2	
3 "		1,3	
4 "		1,4	
5 "		1,5	
6 "		1,6	
7 "		1,7	
8 "		1,8	
9 "		1,9	
10 "		2	
11 "		2,1	
12 "		2,2	
13 "		2,3	
14 "		2,4	
15 "		2,5	
16 "		2,6	
17 "		2,7	
18 "		2,8	
19 "		2,9	
20 "		3	
21 "	3,1		3
22 "	3,2		3
23 "	3,3		3
24 "	3,4		3
25 anos ou mais	3,5		3

(2) Atualmente tem sido adotada a seguinte escala estabelecida por uma conferência de técnicos da Organização de Higiene da Sociedade das Nações, na base de 3.000 calorias brutas por unidade (adulto de sexo masculino).

Idade	M.	M.F.	F.
0-2 anos		0.2	
2-4 "		0.3	
4-6 "		0.4	
6-8 "		0.5	
8-10 "		0.6	
10-12 "		0.7	
12-14 "		0.8	
14-60 "	1.0		0.8
60 anos e mais		0.8	

Nos Estados Unidos, Carrol D. Wright é um dos primeiros nomes entre os interessados em estudo sobre padrão de vida. É autor de uma escala sobre alimentação e consumo em geral. A este, acrescentam-se os nomes de L. B. More (*Wage-earnings' Budgets* — New York, 1907); R. C. Chapin (*The Standard of Living among Workingmen's Families in New York City*, New York, 1909); William C. Beyer (*Workingmen's Standard of Living in Philadelphia*, New York, 1919).

Atualmente, os países pioneiros da teoria e prática da pesquisa do padrão de vida são a Alemanha, a Bélgica, a Holanda, os Estados Unidos, a Suécia e a Colômbia.

IV — MÉTODO E EXPOSIÇÃO

Na pesquisa do padrão de vida podem ser empregados dois métodos: o do questionário e o da caderneta, esta última sempre combinada com um questionário. O primeiro se baseia em informações prestadas pelos pesquisados, podendo serem as questões preenchidas pelo pesquisador ou pelos próprios pesquisados. O segundo se baseia no registro diário de todas as rendas e gastos do grupo familiar, durante um determinado período, (um ano, um mês, semanas representativas), e é quase sempre realizado com a assistência freqüente do pesquisador.

Conforme os objetivos e os recursos do pesquisador, é escolhido um ou outro método. O certo é que qualquer dêles é bom quando o pesquisador sabe pesquisar. Contudo, é preferível sempre usar o método da caderneta, toda vez que for possível. No Brasil, as únicas pesquisas sobre padrão de vida que conhecemos foram realizadas em S. Paulo. As duas primeiras empregando o método das cadernetas (a de Horácio B. Davis, em 1934, entre operários de S. Paulo e a de Samuel H. Lowrie, entre os lixeiros desta mesma cidade). Em 1941, o Sr. Oscar Egídio de Araújo realizou, empregando o questionário, a terceira pesquisa, tomando por campo os trabalhadores da Usina Santa Olímpia Limitada. Os resultados a que chegaram êstes trabalhos, de modo nenhum apresentando discrepância, anormais, comprovam que tanto o questionário como a caderneta, quando usados com rigor técnico, podem levar a um conhecimento bastante exato das condições de vida das famílias. Transcrevemos, abaixo, um quadro comparativo dos resultados gerais destas três pesquisas (3):

Indicação	Pesquisas		
	Davis	Lowrie	Araújo
Renda:			
Salário do chefe de família ..	—	65%	71%
Salário da esposa	—	4%	3%
Salário dos filhos	—	17%	14%
Salário de outros membros ..	—	8%	4%
Outras fontes	—	6%	8%

(3) Cf. "Uma Pesquisa do Padrão de vida", de Oscar Egídio de Araújo — Revista do Arquivo Municipal, vol. LXXX — São Paulo, 1941. Para uma comparação internacional vide "Analyse International des recentes enquetes sur les budgets familiaux", in "Revue Internationale du Travail", ns. de maio e junho de 1939.

Despesas:

Alimentação	50%	53%	52%
Aluguel, água e luz	22%	18%	12%
Vestuário	10%	10%	7%
Combustíveis	4%	4%	3%
Fumo	2%	2%	3%
Transporte	—	2%	3%
Assistência médico-dentária ..	—	2%	4%
Diversão	0,8%	0,3%	0,2%
Instrução	0,2%	0,2%	0,6%
Outras despesas	11%	8,5%	14,5%

De estudo para estudo, varia o número de famílias com que têm trabalhado os pesquisadores. No Brasil, a pesquisa Davis operou com 221 famílias, a pesquisa Lowrie com 306 e a pesquisa Araújo com 165.

A organização dos questionários e da caderneta está praticamente padronizada. Para os questionários, em particular, devem ser consultados, no Brasil, os modelos de Oscar Egídio de Araújo e Samuel Lowrie, ambos constituindo apêndices de seus trabalhos. No que concerne à caderneta, existe um modelo de Samuel Lowrie de que devem restar ainda exemplares na Sub-Divisão de Documentação Social do Departamento Municipal de Cultura da Prefeitura de S. Paulo. A estas fontes, é necessário acrescentar duas outras que, a meu ver, encerram os modelos mais simples e fáceis de preencher. São o apêndice de "*Las Condiciones y el Costo de la vida de la Clase Obrera em Medellín*" (suplemento ao número 6 de "Anales de Economia y Estadística", Bogotá, Colombia); e o apêndice de "*Family Expenditures in the United States*", editado pelo National Resources Planning Board (junho, 1941), êste último exclusivamente tratando da despesa familiar.

Aliás, também a técnica da exposição dêstes dois trabalhos é a mais apurada de que temos notícia. A Contraloria General de la Republica, órgão da administração pública da Colômbia, está realizando uma série de estudos de padrão de vida. Dêstes foram publicados os correspondentes aos trabalhadores em Bogotá, Medellín, Honda e à classe média em Bogotá. Com tais estudos, aqueles órgãos dão à Colômbia a vanguarda na técnica da pesquisa do padrão de vida na América do Sul.

BIBLIOGRAFIA

Para concluir, oferecemos aos interessados a seguinte bibliografia fundamental sobre a pesquisa do padrão de vida:

- 1 — *A Contribution to the Study of International Comparisons of Costs of Living* — International Labour

- Office — Studies and Reports — Series N (Statistics), n.º 17.
- 2 — *Family Expenditures in the United States* — National Resources Planning Board — June, 1941.
- 3 — *L'Evolution des déisions dans les classes ouvrières* — Maurice Halbwachs — Lib. Félix Alcan — Paris, 1933.
- 4 — Paul Bureau — *Introduction à la Méthode Scio-logique* — Lib. Bloud & Gay — Paris, 192.
- 5 — R. M. Woodbury — *Méthodes d'enquêtes sur les conditions de vie des familles* — Bureau International du Travail. Études et Documents. — Série N (Statistics), n.º 23.
- 6 — *Revue Internationale du Travail* — "Analyse International des recentes enquêtes sur les budgets familiaux" — Mai, 1939 e juin 1939.
- 7 — Samuel H. Lowrie — *Pesquisa de Padrão de Vida das Famílias dos Operários de Limpeza Pública da Municipalidade de São Paulo* — Rev. do Arquivo Municipal — Ano V, vol. LI — São Paulo.
- 8 — Oscar Egídio de Araújo — *Uma Pesquisa de Padrão de Vida* — Suplemento ao vol. LXXX da Rev. do Arquivo Municipal — São Paulo.
- 9 — H. B. Davis — "Padrão de vida dos Operários da Cidade de São Paulo" — Rev. do Arquivo Municipal — vol. XIII — São Paulo.
- 10 — *Las Condiciones Economico-Sociales y el Costo de la Vida de la Clase Obrera en la Ciudad de Honda* — Suplemento aos números 15 e 16 de "Anales de Economía y Estadística" — Bogotá — Colômbia.
- 11 — *Las Condiciones Economico-Sociales y el Costo de la Vida de la Clase Media em Bogotá* — Supl. aos números 19 e 20 "Anales de Economía y Estadística" — Bogotá — Colômbia.
- 12 — *Las Condiciones y el Costo de la Vida de la Clase Obrera en Medellin* — "Anales de Economía y Estadística", (suplemento ao n.º 6) — Bogotá — Colômbia.
- 13 — Josué de Castro — *As Condições de Vida das Classes Operárias no Recife* — Rio, 1935.
- 14 — *Observações Estatísticas sobre os Mucambos* — Comissão Censitária dos Mucambos do Recife — Junho de 1939.
- 15 — Maurice Halbwachs — *La Classe Ouvrière et les Niveaux de Vie* — Alcan. — Paris, 1913.
- 16 — *Encyclopaedia of the Social Sciences* — Verbetes: "Family Budgets", "Cost of Living", "Standards of Living".

Boletim do Pessoal — Departamento dos Correios e Telégrafos — M.V.O.P. — Rio.

Proposta Orçamentária para 1947 — Secção de Estudos Econômicos e Financeiros — Departamento da Fazenda — Sergipe.

Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior — Ano IX — N.º 12 — Dezembro — Rio.

Revista Ecuatoriana de Higiene Y Medicina Tropical — Organo Oficial del Instituto Nacional de Higiene "Leopoldo Izquieta Pérez" — Año (Vol.) 3 — N.º 1 — Guayaquil — Ecuador.

Boletim da União Pan-Americana — Fevereiro — 1947 — Washington, D.C.

Ministério de Hacienda de La Nacion — Boletín — Año I — N.º 44 — Marzo, 1947 — Argentina.

Arquivos de Higiene e Saúde Pública — Ano (Vol.) XI — Junho, 1946 — n.º 28 — São Paulo.

Boletim do Departamento Estadual de Estatística — N.º 3 — 3.º trimestre — 1946 — São Paulo.

Boletim da Divisão Jurídica — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — Volume XVII — dezembro, 1946 — n.º CIV — Rio.

Boletim Municipal — Vol. IX — Ano VIII — Ano VIII — Prefeitura Municipal de Porto Alegre — R. G. do Sul.

Boletim Técnico da Secretaria de Viação e Obras Públicas — Ano VIII — Vol. XIV — Abril, Maio e Junho de 1946 — Pernambuco.

Revista de La Escuela de Servicio Social de Santa Fé — Ministério de Salud Pública — Ano 1 — Agosto, Outubro, 1946 — N.º 4 — Santa Fé.

Revista Ceres — N.º 38 — Setembro e Outubro de 1946 — Vol. VII — Viçosa — Minas Gerais.

Serviço Social — Ano VI — Dezembro de 1946 — Revista de Cultura Geral — 43 — São Paulo.

Boletim — Da Alfândega do Rio de Janeiro — Ano LVI — Junho de 1945 — N.º 6 Rio.

The Journal Of The American Dental Association — August, 15, 1946 — February, 15, 1947, Vol. 34 — Number, 6 — New York.

Internacional Conciliation — January — 1947 — Número 427, February, 1947, — N.º 428 — New York.

Current List Of Medical Literature — Vol. 12 — Números 3/4 — 4-A — 5 — 6-7-B-9 — January, March, 1947 Washington, D.C.

Modern History and Political Science — Catalog 279 — Barnes & Noble, Inc. New York.

Informe en Defensa del Proyecto de Ley Oránica de Los Municipios — del Professor Ramiro Capablanca y Granpera — 1946 Habana.

Art And Industry — April, 1947 — London.

Taxes — The Journal of the Inland Revenue Staff Federation — Vol. 30 — January, 1947 — N.º 1 — London.

Universidad de La Habana — 64 al 69 — Enero-Diciembre 1946 — La Habana — Cuba.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos

Boletim do Museu Nacional — Botânica — n.º 5/7 — março e maio de 1946 — Zoologia — n.º 59/73 — abril-dezembro de 1946 — Rio de Janeiro.

Universidad de Antioquia — Ns. 78, 79 — Junio — Julio — Agosto de 1946 — Colômbia.

Anales — Universidad Central del Ecuador — Tomo LXIII — Enero-Diciembre de 1945 — N. 322 — Quito — Ecuador.

Cemento Portland — Revista Del Instituto Del Cemento Portland Argentino — N. 11 — Febrero — 1947 — Buenos Aires.

Revista de Direito Municipal — Vol. II — Fasc. VI — Ano I — Novembro e Dezembro — 1946 — Bahia.

Guia de Importadores de Indústrias Americanas — Enero — 1947 — New York.

El Exportador Americano Industrial — Enero — 1947 — Número de la revista anual — Vol. 140 — N. I — New York.

Fôlhas Avulsas — Publicações das "Edições Melhoramentos" — Ano III — Março de 1947 — N.º 3 — São Paulo.

Boletim Econômico — Ministério das Relações Exteriores — Nos. 7/10 — 1946 — Rio.

Boletín Informativo — de La Asociacion de Ingenieros de Rosario — Año VII — Número 70 — Febrero — 1947 — Rosario Argentina.

Aviação — A voz independente da Aeronáutica Brasileira — 108 — Vol. X — Janeiro, 1947 — Rio.

Boletim Linotípico — N.º 66 — 1946 — New York.

Mundo Infantil — Órgão da Secção Infantil da Biblioteca Pública Pelotense — R. Grande do Sul.

Organization Mondiale de La Santé — World Health Organization — N.ºs. 2, 6, 12 e 13 — 1946 — Genova — Itália.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — Movimento Migratório — Departamento Estadual de Estatística — Estado do Amazonas.

Relatório do Departamento do Serviço Público — Exercício de 1946 — Salvador — Bahia.

Derecho Procesal Administrativo — por Adriano G. Carmona Romy, Prof. de Procedimientos Administrativos (internos) de la Universidad de La Habana — 1946 — Cuba.

Public Utilities — *Fortnightly* — January 30, 1947 — New York.

Monthly Labor Review — Vol. 63 — N.º 1 — November — 1946 — Washington, D.C.

Revista Impôsto da Renda — Ano IX — Dezembro — N.º 11 — Rio.

Revista do IRB — Instituto de Resseguros do Brasil — Ano VII — Fevereiro de 1947 — n.º 41 — Rio.

Standardization — Industrial — January — December 1946 — Vol. 17 — Index (February, 1947 — Vol. 18 — N.º 2 — New York.

The American Archivist — Vol. X — January, 1947 — Number 1 — Wisconsin.

Red Tape — February, 1947 — The Civil Service Magazine — Vol. 36 — N.º 424 — London.

Ohio Stream Flow — Engineering Experiment Station — Bulletin n.º 127 — Ohio State University Studies — Vol. XVI — n.º 1 — May, 1947 — Ohio.

The Library World — Children's Libraries in New South Wales — Vol. XLIX — n.º 561 — February, 1947 — London.

Boletín — The Municipal Digest of the Americas — Junta Directiva Del Congreso Interamericano de Municipios — Año VIII — Enero, 1947 — N.º 1 — La Habana — Cuba.

Banco de Vizcaya — *Revista Financeira* — Número 67 — Setiembre/Diciembre, 1946 — Año XV — Bilbao.

Sociedades Anónimas — Revista de Derecho Comercial — Año I — Diciembre 1946 — n.º 7 — Año II — Enero, 1947 — N.º 8 — Montevideo.

Boletim Estatístico — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — Ano IV — Outubro-Dezembro de 1946 — N.º 16 — Rio.

Revista Brasileira de Estatística — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — Ano VII — Janeiro/Março, 1946 — n.º 25 — Abril/Junho de 1946 — N.º 26 — Rio.

El Economista — Organo del Instituto de Estudios Economicos Y Sociales — Tomo XIV — Año 8 — Nov. Dic. 1946 — N.º 158 — México.

Boletim — Servicio Medico Nacional de Empleados — Año II — Enero de 1947 — N.º 7 — Santiago do Chile.

Revista da Cruz Vermelha Brasileira — 2.ª Fase — n.º 26 — Outubro, novembro, dezembro de 1946 — n.º 27 — Janeiro, fevereiro de 1947 — Rio.

Boletim do Instituto Brasil-Estados Unidos — Ano V — Abril, 1947 — N.º 46 — Rio.

SENAI — Boletim mensal do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — Ano II — Dezembro, 1946 — N.º 17 — Rio.

Engenharia — Publicada pela Editora Técnica Ltda. sob os auspícios do Instituto de Engenharia — Ano V — Vol. V — Março de 1947 — N.º 55 — São Paulo.

Municipal Journal — Local Government Administrator and Public Works Engineer — N.º 2820 — Vol. 55 — February, 1947 — London.

D.E.R. — Boletim do Departamento de Estradas da Rodagem — Vol. XII — 1 — N.º 42 — Janeiro, 1946 — Ano XII — São Paulo.

Inapiários — Órgão dos Funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — Ns. 102 e 106 — Outubro, 1946 — Fevereiro, 1947 — Rio.

The Stabilizer — La Revista del Soldador que tiene orgullo en su trabajo — Cuadragésimo Tercer Número — 1946 — Ohio.

Papel Pega-Mosca — Escola Técnica de Aviação — Ano IV — n.º 123 — Fevereiro, 1947 — São Paulo.

1947

IMPRENSA NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL