

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO X

Vol. II — Ns. 3 e 4

Jul. e Agôs. 1947

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERÊÇO TELEGRÁFICO : DASP

DIRETOR-GERAL

Mário de Bittencourt Sampaio

DIRETORES DE DIVISÃO:

Adroaldo Tourinho Junqueira Ayres
Orçamento e Organização

Marcos Botelho
Respondendo pelo expediente
Pessoal

Cesar Dacorso Netto
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

JULHO E AGOSTO DE 1947

Vol. II - Ns 3 e 4

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Função cultural da Biblioteca Moderna	3
COLABORAÇÃO	
Reflexos do Pensamento Jurídico Norteamericano no Direito Brasileiro — OSCAR SARAIVA	5
Encampação social dos serviços médicos — A maior reforma contemporânea — ESTANISLAU FISCLOWITZ	12
Readaptação dos veteranos de guerra — ARY C. FERNANDES	22
A classificação da despesa pública — RICHARD LEWINSOHN	26
Imigração e Colonização (II) — ARAÚJO CAVALCANTI	32
PENSAMENTO ALIENÍGENA:	
A contribuição de melhoria na República Argentina (II) — JUAN CARLOS LUQUI	37
ADMINISTRAÇÃO LOCAL:	
A Constituição do Direito Municipal Brasileiro na organização do Império — OCÉLIO DE MEDEIROS	44
DOCUMENTÁRIO	
REPORTAGEM:	
O Regime de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado — MARCOS BOTELHO...	57
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA:	
Doutrina: Evolução necessária à O. N. U. no sentido da aplicação da Lei Internacional — RAUL FERNANDES	81
Pareceres — Julgados	84
DECISÕES ADMINISTRATIVAS	92
ADMINISTRAÇÃO GERAL:	
Orçamento — ALBERTO C. NEIVA e JOSÉ V. O. MARTINS	
Receitas com aplicação especial	109
Organização — ALBERTO DE ABREU CHAGAS	
Migração e Colonização	120
Pessoal — M. J. A. FERNANDES	
Aplicação do art. 24 e parágrafo único do art. 18, do A. D. C. T.	122
Aperfeiçoamento — OSWALDO FETTERMANN	
Problemas paralelos à realização de Cursos (III)	124
Seleção — BELMIRO SIQUEIRA	
Por que seleção centralizada?	134
Questões apresentadas no C. 105 — Concurso para Oficial Administrativo do S. P. F.	137
BIBLIOGRAFIA:	
Crítica — GUERREIRO RAMOS	
As Ciências Sociais	141
Publicações recebidas	143

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ORGAO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda - 6.º andar - Sala 613

Rio de Janeiro - Brasil

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

Enderêço telegráfico: 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\$ 10,00

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

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

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta REVISTA é feita unicamente com o objetivo de focalizar assuntos relacionados com a administração pública e provocar, assim, o estudo e debate dos mesmos.

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

Função cultural da Biblioteca Moderna

O sentido etimológico, que emprestou força e prestígio às primeiras bibliotecas, tornou-se idéia entravadora e retrógrada, transformando a “casa do livro” em simples depósito, ao qual acorriam apenas os grandes estudiosos ou os desprotegidos da fortuna. A biblioteca do século passado, antiga e antiquada, haveria de ceder lugar a organismo, cujo dinamismo e funcionalidade ficariam expressos na fórmula feliz: “um livro para cada leitor e um leitor para cada livro”.

Arthur E. Bostwick caracteriza como verdadeiro “processo de socialização” a renovação física e fisiológica por que passou a biblioteca de nossos dias, com seus ambientes atrativos, acolhedores e confortáveis, acesso livre às estantes, serviço de empréstimo domiciliar e, sobretudo, com a democratização de sua clientela ampliada.

A instituição, outrora estática, quasi uma “torre de marfim”, orgulhosa de seu esplêndido isolamento, saiu a campo para uma tarefa, aparentemente mais prosáica, certamente mais singela: conquistar o pequeno leitor anônimo. Os números, que mais a interessam, não são mais os das riquíssimas coleções bibliográficas, esquecidas do público, mas zelosamente guardadas pelo bibliotecário, — e sim os dos volumes em circulação, usados até o desgaste. Seu pensamento dominante é criar um “mercado” para “vender”, por preço de nada, a idéia da boa leitura. Vale dizer que sua eficiência não pode ser apreciada em quantidade, mas em qualidade, pois se enquadra nitidamente como tarefa educacional e cultural.

Em relação ao leitor adulto, poder-se-ia supor que a disseminação da leitura seria hoje mais fácil, com os atuais regimes humanizados de trabalho, quando, até o século passado, eram de dez, doze ou até catorze horas de labor diário. Entretanto, as horas de lazer, deixadas livres, vêm sendo progressivamente invadidas pelo rádio, com os seus noticiários, novelas e rádio-teatro, pelo cinema e por outros meios de fuga e de “matar o tempo”. Para muitos ainda predomina a leitura de jornais e revistas, entremeada com a procura eventual e rápida de um verbete de enciclopédia. Outros absorvem vastas quantidades de obras de ficção ou de literatura policial em pequenas bibliotecas circulantes, via de regra insatisfatórias.

Por outro lado, é interessante notar os resultados das acuradas estatísticas norte-americanas. Se demonstraram vir diminuindo, até antes da guerra, a leitura de livros de ficção, e aumentando a dos de história, sociologia, política, economia, arte, viagens, vulgarização científica, etc., mostrando certo levantamento geral do grau de cultura, — também

evidenciaram haver restrição da área da clientela. E durante e após a guerra, registrou-se novo surto da leitura de ficção.

Aqui ou alhures, o grande problema da biblioteca moderna parece ser o mesmo: conquistar o leitor que pode lêr, mas não lê, ou poderia lêr melhor.

Daí um corolário. Para servir à missão, que a biblioteca moderna tomou em suas mãos, impõe-se o melhoramento do padrão cultural dos bibliotecários.

Integrando sua Biblioteca no movimento renovador, iniciado há poucos anos entre nós, o D. A. S. P. promoveu os primeiros cursos de formação profissional daqueles que desejavam se adaptar ao novo aspecto dinâmico, imprimido à questão. Depois, como era lógico, transferiu essa atribuição à nossa principal instituição do gênero, — a Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro.

Dia virá em que será possível, como já é desejável, dar um passo avante e, seguindo o exemplo da Europa e dos Estados Unidos da América, integrar os cursos de biblioteconomia nos currículos universitários.

Reflexos do pensamento jurídico Norte-americano no Direito Brasileiro

(Palestra realizada no Instituto Brasil-Estados Unidos)

OSCAR SARAIVA

Estamos numa época em que a América do Norte, destruindo a "mística" do tradicionalismo, gere, por si mesma, os problemas que condizem melhor com seu modo de viver.

É natural que sigamos, por afinidade espiritual, o povo que se rege pelo sistema político que evidencia a nossa formação.

A propósito o Dr. Oscar Saraiva, Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, teve ocasião de manifestar-se sobre o assunto, assinalando "as influências do pensamento político e jurídico americano na estruturação da nossa própria organização política".

Ainda que baseado na "Common-Law" inglesa, apoiando-se em normas legais e preestabelecidas, o Direito americano oscila e evolui de acôrdo com a época e o lugar. Assim as colônias estadunidenses seguiram direito próprio e nos Estados Unidos o direito não é um só, porém 48 direitos estaduais.

Ora, nenhum povo está mais apto a concorrer para a civilização brasileira do que esse, cuja mentalidade tanto se aproxima da nossa. É isso que nos faz ciente o Dr. Oscar Saraiva, demonstrando as influências constitucionais, jurídicas e culturais que atuaram sobre o espírito brasileiro, mesmo no do nosso maior jurista que foi Rui Barbosa.

A Constituição de 1891 baseou-se na Declaração de Filadélfia. Já a de 1934 seguia inspiração européia e a de 1937 afastou-se bastante da americana.

Certo de que não só pelos interesses econômicos e alianças militares, como pela compreensão e simpatia mútua os povos se unem; termina o Dr. Oscar Saraiva por aconselhar um estudo mais intenso do Direito norte-americano, uma vez que ele se coaduna com o nosso espírito liberal e independente. (N.R.)

O visitante que penetrar no recinto das sessões do Supremo Tribunal Federal de nosso país fixará, necessariamente, sua atenção em dois vultos que se desenham, em vitrais, ao fundo e ao alto da sala, dominando-a. De um lado uma figura hierática de imperador bizantino; de outro, a imagem clara de um cavaleiro dos fins do Século XVIII. A primeira é a do Imperador Justiniano, o compilador do Direito Romano e inspirador das Institutas que perpetuaram seu nome na vida jurídica dos povos ocidentais. A outra é a de um Juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, o Chief-Justice John Marshall, que a dirigiu nas primeiras décadas de sua existência.

Indagará então o visitante qual o motivo dessa homenagem a um Juiz estrangeiro, dado que tenha por evidente a razão da outra, notórias como são as influências do Direito Romano nas instituições civis brasileiras.

A resposta, porém, é óbvia a todos aquêles a quem é familiar o histórico de nosso Direito Constitucional, isto é, das normas jurídicas que regem a estrutura política de um país. E já aqui, no âmbito cultural deste Instituto, um ilustre Professor de Direito, o Dr. Aguinaldo Costa Pereira divulgou, em excelente artigo, publicado no número de janeiro a dezembro de 1946 do Ins-

tituto, — A Contribuição Norteamericana ao Direito Constitucional Brasileiro, — as influências do pensamento político e jurídico americano na estruturação da nossa própria organização política, e especialmente na que resultou da primeira Constituição Republicana de 1891.

Em verdade, e conforme aí bem se demonstrou, a Constituição Brasileira de 1891 teve por modelo imediato a Declaração de Filadélfia e de tal sorte orientou-se pelos princípios fixados nesse diploma que um dos mais ilustres comentadores daquela Constituição, o Ministro Carlos Maximiliano, verberou aquêles que, procurando interpretar nosso Direito Constitucional, iam buscar em autores europeus suas inspirações, ao invés de se cingirem à pureza das doutrinas americanas, chegando mesmo a condenar, como fontes suspeitas, as traduções francêsas das obras de constitucionalistas da América do Norte. Por isso recomendava Maximiliano, como obras aconselháveis no estudo exegético da nossa Constituição de 1891, antes de tôdas, o *Federalista*, — a publicação famosa dos juristas americanos da independência, Hamilton e Madison, — e depois os trabalhos de Story e de Bryce, entre os autores mais antigos, e os de Cooley, Black, Willoughby, entre outros que aponta como os modernos ao tempo da publicação de sua obra citada.

Essa influência marcada das doutrinas jurídicas norteamericanas perdurou, sem concorrência, em todo o primeiro período da nossa vida republicana e o estudioso de obras jurídicas, debates forenses e decisões judiciárias, depara, a cada instante, citações e transcrições dos mestres norteamericanos. Ilustrando essa afirmativa com um único exemplo, mas o do mais destacado de nossos juristas pela sua influência na vida cultural e jurídica de nosso país, basta apontarmos as obras de Rui Barbosa, nas quais transparece em tôda a nitidez, essa influência. Dentre as lições invocadas, quer por Rui Barbosa, quer por outros constitucionalistas, devem ser salientadas, pela sua profunda influência, as opiniões de John Marshall, cujos pronunciamentos em mais de 30 anos de judicatura na Suprema Côrte dos Estados Unidos e no período de formação da mentalidade dêsse povo, quando se questionavam ainda os poderes da União em face dos Estados federados e os direitos dos cidadãos ante o Governo,

ecoaram decisivamente em nosso meio, a propósito de casos semelhantes que surgiam, com as primeiras aplicações da Constituição republicana. E o nome de Marshall incorporou-se à tradição jurídica brasileira, como um dos guias de nosso pensamento constitucional.

Daí, sem dúvida, a origem da homenagem prestada pelos egrégios magistrados que presidiram à inauguração do Edifício do nosso Supremo Tribunal à memória daquêle que, à testa da Suprema Côrte Americana, estendeu os sulcos indeléveis de seu saber, de sua prudência e de sua intuição social, às nossas instituições.

Com a revogação da Constituição de 1891, no choque da vaga revolucionária triunfante de 1930, verificou-se um eclipse das influências norteamericanas nas diretrizes do direito constitucional brasileiro e a Constituição que sobreveio em julho de 1934, guardando embora traços da de 1891, sofreu acentuada inspiração de fontes constitucionais européias, especialmente nas novas normas de natureza econômica e social, alheias à Constituição dos Estados Unidos da América pela própria índole do tempo em que foi promulgada essa Constituição. Efetivamente os Constituintes de Filadélfia cuidaram, como era natural naquele tempo, de afirmar os postulados das liberdades individuais, sem tratarem dessa outra liberdade que, no mundo de nossos dias, foi tão bem definida por um outro americano insigne, também incorporado à nossa tradição espiritual, Franklin D. Roosevelt, como o *freedom from want*, a segurança econômica, que nas constituições modernas deve receber do Estado as melhores garantias. Por sua vez a Carta de 10 de Novembro de 1937 ainda mais se distanciou das linhas mestras da Constituição de 1891, reduzindo-se, conseqüentemente, os ecos dos doutrinadores que tanto haviam influído nos primórdios de nosso pensamento republicano e federal.

Não nos devemos deter, porém, em apreciações de natureza constitucional. Ao contrário, êsse assunto, já abordado com precisão e fundamento no estudo do Professor Costa Pereira, a que nos referimos, não necessitaria de melhor divulgação e apenas o trouxemos à baila para que não ficasse incompleto o quadro que nos propomos esboçar, dos reflexos do pensamento jurídico norteamericano no Direito Brasileiro.

Passemos, pois, adiante e indaguemos desses reflexos em outros setores.

É patente a todos a influência norteamericana na vida do Brasil de nossos dias. A observação a mais superficial, um simples passeio pelas ruas, bastaria para evidenciá-la, tanto no que é material, como nos aspectos humanos e sociais. Desde os automóveis e os inúmeros artigos de uso básico ou corrente até os *films* e os *best-sellers*, em original ou traduções, as revistas de todo gênero, e até mesmo o modo de vestir e de falar, pois que o *OK* e outras expressões características são usadas pelos jovens brasileiros quase que com a mesma frequência que pelos sobrinhos de Tio Sam. E, se por um desses fenômenos improváveis e impossíveis, nossas relações de intercâmbio sofressem brusca e completa rutura, dificilmente poderíamos imaginar até onde alcançariam os transtornos resultantes do vácuo produzido. Mais difíceis de serem percebidos, entretanto, são os reflexos da cultura jurídica norteamericana, e para discerní-los são necessárias, sem dúvida, observação e análise mais atentas.

Desde logo, caberá notar uma diferença fundamental, suscetível de ser analisada através do belo conceito do Oliver Wendell Holmes Jr., de que "*a vida do direito não tem sido lógica mas experiência*". Realmente, o direito norteamericano, fundado todo na antiga *Common Law* inglesa, é uma constante experiência, não se fixando, em seus aspectos principais, em normas rígidas e precisas, ditadas pelo legislador, mas formando-se através dos casos e *precedentes*, isto é, de soluções repetidamente dadas a demandas passadas e que, pelas suas similitudes com a questão em debate, a esta são aplicadas. Assim, as regras de conduta social, contrariamente ao que se observa entre nós, não têm apoio principal em normas legais e preestabelecidas, mas oscilam e evoluem, refletindo-se em cada caso que é decidido não apenas as influências da tradição e de precedente, mas as tendências da mentalidade predominante na época e no lugar. Daí, aliás, a preocupação dos doutrinadores com os aspectos judiciários do direito, a tal ponto que Holmes, a quem já invocamos, chegou a definir o direito como a *profecia do que os tribunais decidirão*. O juiz americano, como o antigo pretor romano, é uma das fontes da lei, quando, apoiado na tradição fixada pelo precedente e na

própria experiência, faz a lei em cada caso que julga, ao passo que entre nós o juiz se restringe ao texto escrito, valendo-se apenas do precedente e da experiência para suprir as omissões desse texto.

Por outro lado os nossos vizinhos e amigos norteamericanos não possuem unidade legislativa federal. Ao contrário, ao se estabelecer o vínculo federativo, depois de declarada a independência dos Estados da América, conservou cada uma das antigas colônias, como vestígio da autonomia que lhes assegurava a mãe pátria, a faculdade de editar seu próprio direito, de sorte que, a rigor, não existe um direito norteamericano mas 48 direitos estaduais, naquilo que mais interessa a vida cotidiana dos cidadãos, isto é, nas suas relações civis e comerciais. Não houvesse, aliás, como traço unificador, a *common law* inglesa, mais graves seriam, sem dúvida, as consequências dessa multiplicidade numa época como a nossa, em que a instabilidade residencial transformou em acidente sem maior importância o nascimento ou o domicílio nesse ou naquele Estado da União. Especialmente no Direito da Família os inconvenientes se acentuam, ocasionando situações as mais equívocas, tal como aquela já verificada de ser alguém, regular e legalmente, casado no Estado de Nevada, e bigamo no da Carolina do Sul. Note-se, aliás, que procuram os juristas americanos atenuar essas disparidades e uniformizar o direito por uma prática geral e uniforme, através dos chamados *Restatements of the law*, nos quais se formulam os princípios geralmente seguidos e depois os exemplos concretos, recomendando-os à aceitação de todos.

Era natural, portanto, que esse direito, costumeiro e fragmentário, não se projetasse baixo das fronteiras do Rio Grande, e que, nesse terreno nos conservássemos em recíproco alheamento. Além disso, a interpretação de costumes sociais naquilo que têm de mais profundo, é bem mais lenta do que julgamos pelos aspectos superficiais da absorção de certos hábitos, e um dos campos mais tenazes de permanência de normas jurídicas, é o que diz respeito à vida civil. Nesse próprio campo, entretanto, e como uma exceção em nosso Código Civil de 1916, inspirado no Código francês da época napoleônica, encontramos uma instituição genuinamente americana, a do "Ho

mestead", traduzida para o vernáculo como o "Bem de Família" e transplantada para o nosso país da legislação do Estado do Texas, de 1839, e da lei federal, o "Homestead Act", de 1862. Essa instituição atende à necessidade de ser protegida e defendida a sede da família, a casa da sua residência que, se constituída como tal, ficará livre de qualquer penhora ou da ação de credores, ou da má administração de seu próprio chefe, tornando-se uma propriedade sagrada e ao abrigo de qualquer vicissitude financeira. Esse benéfico instituto, porém, não teve, entre nós, a repercussão que seria de desejar, confirmando-se assim o que acima dissemos sobre as dificuldades e a lentidão de influências em certos campos jurídicos mais estritamente ligados à vida social, não bastando o texto legal para introduzir hábitos não consagrados.

O mesmo apêgo às formas escritas, que faz com que nossa vida se norteie pelas leis solenemente promulgadas e que, sob a forma de artigos precisos, logicamente concatenados, traçam a cada um de nós os limites de nossas atividades sociais, esse mesmo apêgo marca a distância de nosso sistema judiciário do sistema americano. Para nós, a abse de todo o processo, tanto civil como criminal, ainda se acha em peças escritas, e embora os nossos reformadores tentem, em vão, adotar processos verbais que possam abreviar delongas e evitar formalidades, o hábito arraigado faz com que advogados e juizes, voltem sempre às formas escritas, e raro é, em verdade, o juiz que entre nós profere sentenças ou decisões na própria audiência do julgamento. Aí talvez a velha cautela lusitana transpareça em nossas atitudes e confia-se bem mais na meditação caseira do que nos raciocínios formados ao calor de uma eloquência sempre suspeita. E com isso desaparecem, entre nós, as repercussões dos grandes julgamentos e o próprio prestígio social de advogados e promotores. Enquanto que nos Estados Unidos esta última função é, sem dúvida, a porta por onde entram, em grande parte, os candidatos ao prestígio político, no Brasil o seu exercício raras vezes ecôa em público e somente em casos de excepcional repercussão é que sabemos o nome dos patronos dos litigantes ou o do defensor da sociedade e advogado da lei.

Contrariamente, porém, a êsses aspectos de divergência, e naquilo em que a vida social reflete

os progressos da técnica e as transformações próprias da era da grande industrialização, nosso direito espelha, acentuadamente, as doutrinas e as práticas predominantes nos Estados Unidos, especialmente nos assuntos que, por serem da competência legislativa da União e não dos Estados, ou que, por se traduzirem em normas de direito escrito, porém, mais facilmente, exercer influência exterior.

Os fatos da vida urbana, por exemplo, não poderiam deixar de sofrer a influência jurídica americana, pois que lá, mais do que em qualquer outra parte do mundo, os problemas da vida citadina e coletiva se refletem no funcionamento e na administração dos serviços de utilidade coletiva. Por isso, o que concerne a êsses serviços, à extensão dos contratos que para sua execução se celebram, aos direitos e obrigações dos concessionários, ao custo das taxas respectivas, tudo isso se discute, entre nós, à luz de casos ou de doutrinas de autores americanos; e, para ilustrar o que afirmamos, bastará observar que na valiosa monografia do Prof. Bilac Pinto sobre "Regulamentação Efetiva dos Serviços de Utilidade Pública" contamos mais de 50 citações de autores ou publicistas norteamericanos. Em outro aspecto da vida industrial de nossos dias, no de agrupamento de capitais e no da concentração de emprêsas, fenômeno que, como era natural, manifestou-se de modo preponderante na vida econômica dos Estados Unidos, através da formação de *trusts*, a legislação americana serve de base às discussões jurídicas que entre nós se travam, e a obra de um jurista americano ilustre, que nos honrou há pouco com a sua presença entre nós, como embaixador dos Estados Unidos, Adolfo Berle Junior, obra em colaboração com Gardner C. Means, *The Modern Corporation and Private Property* é de consulta e referência obrigatória para todos os estudiosos do assunto.

Ainda no campo das relações industriais, não poderia deixar de influir entre nós o ramo de direito que se refere, especificamente, a essas relações, compreendendo as regras que protegem a atividade dos inventores, as marcas de fábrica e de comércio, que reprimem a concorrência desleal. Em nenhum outro país, aliás, mais do que nos Estados Unidos, terra dos inventores e pátria consagrada da tecnologia, melhor poderia desen-

volver-se, em seus aspectos jurídicos, a proteção a tais atividades. E os reflexos desse desenvolvimento se estenderam ao nosso meio, quer através das obras de autores reputados, como a de Albert V. Walker, *The Law of Patents*, ou Harry D. Nims, *The Law of Unfair Competition*, quer através da prática e da jurisprudência da repartição especializada, servindo de exemplo à nossa própria repartição, o Departamento Nacional da Propriedade Industrial. E merece ser citado um caso que ilustra bem o que afirmo, e que observei pessoalmente em minhas funções de Consultor do Ministério do Trabalho, o qual também o é da Indústria e do Comércio, abrangendo em suas atribuições a decisão de assuntos referentes a patentes e marcas. Discutia-se, com empenho, importante questão referente a certa marca de indústria, e entre os elementos de instrução que uma das partes litigantes trouxe ao processo, figurou um parecer, especialmente solicitado para o caso, do notável autor Stephen Ladas, um dos maiores intérpretes contemporâneos do direito norteamericano em matéria de marcas e patentes, no dizer de Clóvis Costa Rodrigues, autorizado especialista brasileiro desse assunto. Como se pode ver, esse fato raro é, entretanto, bem significativo no terreno do intercâmbio e da troca de experiências jurídicas.

Se a influência constitucional norteamericana se apagou, por mais de uma década, como consequência da revogação da Constituição de 1891, tendendo porém a se reafirmar agora, sob o influxo das normas da recente Constituição de 18 de Setembro de 1946 que, como é sabido, retornou de maneira pronunciada à tradição constitucional do nosso primeiro diploma republicano, no período correspondente a esse passageiro eclipse acentuou-se em contraposição, e de modo brusco, quase avassalador, a repercussão da doutrina e das práticas norteamericanas no Direito Administrativo Brasileiro, numa parte, a que eram, até então, inteiramente estranhas, ou seja, na administração do pessoal, isto é, na formação, disciplina, direitos e deveres dos servidores públicos. Assim é que, como resultado dos primeiros contactos de especialistas brasileiros com as instituições norteamericanas, nasceu, entre nós, o Conselho Federal do Serviço Público Civil, inspirado na organização congênere americana, a *Civil Service Commission*, conforme bem obser-

vou uma estudiosa desses assuntos, a Sr.^a Beatriz de Sousa Wahrlich, também na Revista deste Instituto, a que de início nos referimos. E, das atividades daquele Conselho, surgiu uma organização maior, especializada em administração, o Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP, o qual, através de sua Seção de Intercâmbio, estabeleceu estreita ligação cultural com organizações norteamericanas, enviando anualmente aos Estados Unidos turmas de funcionários para a realização de cursos de especialização e aperfeiçoamento em Ciências Administrativas. Daí a familiaridade com que hoje encontramos, nos trabalhos referentes à Administração e nas discussões em torno de direitos e deveres de funcionários, nomes de autores como os de Leonard D. White, Willoughby, Mosher and Kingley e Harvey Walker, este último, nosso visitante há poucos anos e que aqui realizou uma série de conferências.

Ainda no Direito Administrativo, mais particularmente, no Direito fiscal, também é assinalada a influência norteamericana, cujas lições práticas ou doutrinárias nossos especialistas costumam aplicar ou invocar, inclusive na elaboração orçamentária. Note-se, aliás, que estes reflexos não são recentes e datam dos trabalhos de Amaro Cavalcanti, um dos primeiros juristas brasileiros a trazer para o nosso meio a influência da cultura jurídica americana. E em outro grande ramo do Direito Público, no Direito Internacional, seria grave omissão não mencionarmos o nome de Manley Hudson, e o de sua conhecida obra "*The Permanent Court of International Justice*", nome esse que recebeu os sufrágios dos advogados brasileiros quando da indicação de juizes para o Tribunal de Justiça Internacional, instalado pelas Nações Unidas.

Ainda no terreno do direito positivo, repetiríamos a história do ferreiro com espeto de pau, se, dadas as nossas funções, não falássemos das influências do Direito do Trabalho norteamericano, se bem que na América do Norte os estudos doutrinários que a esse respeito têm surgido, se revestem, preferentemente, de aspectos econômicos. Não obstante, é justo apontarmos obras bem conhecidas entre nós, como os de Millis e Montgomery, *Labor's Progress and Problems* e *Labor's Risks and Social Insurance*, a de Richard A. Lester *Economics of Labor* e a de Dale

Yoder, *Labor Economics and Labor Problems*. Por igual, as diretrizes norteamericanas sobre certos problemas trabalhistas, especialmente na hora atual, sobre a extensão do direito de greve e sobre os meios jurídicos e pacíficos de resolver esses dissídios coletivos que tanto afetam a vida social, são acompanhadas entre nós com a mais viva atenção, não podendo passar despercebida a tendência para o recurso judicial como meio de defender a vida coletiva prejudicada, como ocorreu há bem pouco com a greve dos mineiros. Também as questões sindicais e os choques das grandes associações de trabalhadores — a American Federation of Labor (A.F.L.) e o Congress of Industrial Organization (C.I.O.) — com as organizações patronais, ou entre elas próprias, na disputa da representação desses trabalhadores, interessam-nos de perto, tanto mais quanto essas divergências nem sempre se mantêm no âmbito nacional, mas se extravasam com frequência para a vida internacional, tais as proporções que assumem, como no caso das recentes greves de marítimos e da dos mineiros referida.

Fora do campo do direito positivo, e no terreno mais elevado das especulações doutrinárias e da filosofia do direito, notam-se também, entre nós, embora de modo discreto e ainda incipiente, as primeiras repercussões do pensamento jurídico norteamericano. É de se observar, contudo, que essa influência, iniciada principalmente pelas obras de sociólogos e refletida entre nós por estudiosos dos problemas da vida social, como por exemplo, o insigne Oliveira Viana, só agora tende a se acentuar em terreno propriamente jurídico, talvez contribuindo para esse melhor conhecimento os trabalhos de um jurista francês, exilado nos Estados Unidos durante a guerra, Georges Gurvitch, cuja obra "Sociologia Jurídica" muito divulgada e traduzida entre nós do original "Sociology of Law", refere-se, em capítulo especial, aos fundadores americanos da sociologia do direito. Note-se, porém, que muitos dos que aí são merecidamente apontados, já eram assás

conhecidos entre nós, tais como Oliver Wendell Holmes Jr., Roscoe Pound, Benjamin N. Cardoso.

O primeiro, admirado como um grande juiz da Suprema Corte, onde votos luminosos lhe granjearam fama mundial, tornou-se também conhecido pela profundidade de seu pensamento filosófico, embora não haja deixada obra extensa. Ao contrário, suas doutrinas se sintetizam na precisão de poucos conceitos em que se fixaram com nitidez e influência duradoura os aspectos fundamentais do direito de seu país; e as suas lições cada dia se divulgam mais, merecendo a atenção da própria literatura, através de biografias como aquela bem conhecida entre nós, de Catharine Dinker Bowen, "Yankee from Olympus" e até mesmo de uma peça teatral "State of the Union", fato inédito, pois, como o observara Holmes, os artistas evitam o contacto do mundo jurídico como o de um mundo que lhes é totalmente estranho. Igualmente familiar é o nome de Roscoe Pound, Deão da Universidade de Harvard, e que há pouco acaba de prefaciá-la obra de jurista brasileiro, o Prof. Alípio da Silveira, sobre interpretação da lei. De Benjamin N. Cardoso, que também foi Juiz da Suprema Corte como Holmes, existe entre nós a tradução reunida em um só volume, sob o título "A Natureza do Processo e a Evolução do Direito", dos seus livros "*The Nature of the Judicial Process* e "*The Growth of the Law*", obras de profunda filosofia, que têm sido, em nosso meio jurídico, a merecida repercussão.

Finalmente, no terreno prático, e como um fator ativo de aproximação cultural e profissional, é de ser assinalada a ação da Inter-American Bar Association, a Associação Interamericana de Advogados, que celebra congressos anuais em que reúne advogados de toda a América, e dos quais o de 1943 teve lugar em nossa cidade do Rio de Janeiro. As finalidades de intercâmbio e de aproximação visadas por essa associação internacional são as mais amplas, e podemos dar o melhor testemunho, pelo nosso comparecimento

à referida reunião, do alcance e do sucesso dessas iniciativas, e de como os juristas de toda a América, apesar das diferenças de idiomas e de pátrias, apresentam surpreendente base intelectual comum. Julgamos indispensável, porém, maior e mais permanente intercâmbio cultural, e mais detidos conhecimentos recíprocos. A aproximação dos povos não se faz apenas fundada em interesses econômicos, ou nas eventualidades de alianças militares, mas sobretudo pela compreensão do espírito de cada um, e pela mútua simpatia, inspirada nesse conhecimento. Ora, ne-

nhum traço é mais próprio de cada povo do que suas instituições jurídicas, pois que na conformidade destas é que se desenrola a respectiva vida social. Por isso, para a compreensão mútua de americanos e brasileiros, como para a de todos os americanos do Norte, Centro e Sul em geral, e para desenvolvimento dos laços afetivos, já tão acentuados, que nos prendem, julgamos imprescindível que a obra de conhecimento das instituições jurídicas de nossos povos se estenda sempre mais, bem além dos reflexos que assinalamos nesta breve palestra.

Encampação social dos serviços médicos - A maior reforma contemporânea

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

Estudando o aspecto da política social de após-guerra, o autor do presente artigo focaliza o problema da socialização da medicina, o qual importa uma intervenção ativa dos poderes públicos nessa importante esfera de atividades.

A reforma de encampação social da medicina exige um quadro pormenorizado do ambiente social em que venha a ser implantada. Analisando o atual estágio da questão em países como a Inglaterra, os Estados Unidos da América e a U. R. S. S., o articulista apresenta ainda os fundamentos essenciais da reform a médico — social em apreço. (N. R.).

O SETOR MAIS NOVO DA ADMINISTRAÇÃO

NADA mais natural que o fato de procurármos, estabelecer depois do cataclismo bélico de alcance tão cósmico, os novos rumos da evolução futura das sociedades contemporâneas.

No que diz respeito à política social própria dita, dificilmente se poderia, por enquanto, divisar diretrizes claras e definidas da legislação de após-guerra, observando-se as aspirações que se notam a respeito no seio do assalariado, as pressões sociais das classes economicamente fracas e os projetos preparados no intuito de satisfazer as reivindicações acima aludidas. E' lugar comum classificar as grandes guerras contemporâneas e as crises que, via de regra, imediatamente se lhes seguem como revoluções sociais. Contrariamente à situação criada após a primeira guerra mundial, uma espécie toda particular de programa "revolucionário" de após-guerra não se delineia ainda com clareza no horizonte. Evidentemente não nos referimos a tudo o que se passa sob a influência direta da política soviética, na zona vermelha tão grandemente estendida de influência da URSS, ou na zona "côr de rosa" situada entre ambas as

zonas mundiais, a "ocidental" e a "oriental". Procuramos estabelecer novas idéias e novas correntes econômico-sociais oriundas da grande crise que a humanidade atravessa sob forma cada vez mais acentuada e aguda, desde vários anos.

O resultado dos nossos inquéritos, no que diz respeito à política social, é, — por que não confessá-lo? — negativo, com uma exceção, aliás, muito importante a que nos propomos dedicar o presente estudo.

Com efeito, tudo leva a crêr que no setor situado entre a política social protetora, por um lado, e a organização dos serviços públicos de higiene, por outro, tenha sido feito ultimamente uma "invenção social" imensamente promissora e relevante. Trata-se de instituição inteiramente nova, sem qualquer precedentes na história e capaz de transformar profundamente, com o decorrer do tempo, a atual solução de proteção à saúde, com radicais conseqüências em vários outros setores correlatos da vida.

A revolução pacífica que se opera a êsse respeito significa a intervenção mais ativa possível dos poderes públicos nessa esfera que ainda há pouco tempo foi um campo quase que exclusivamente entregue às atividades particulares. Mediante providências que podem ser qualificadas como medidas de socialização da medicina, a clínica individual, assim como tôdas as outras formas existentes de intervenção médica, passam a ser paulatinamente substituídas pelos serviços médicos gratuitos, postos pelo Estado ao dispôr da população. A medicina individual desaparece, ou, na melhor hipótese, fica reduzida a proporções insignificantes. A medicina social fica definitivamente aprovada e posta em aplicação como doutrina mestra dos serviços sociais de proteção à saúde. A reforma acima referida significa não somente o fim da clínica individual mas, também, a liqui-

dação da primeira grande tentativa no sentido de encontrar uma transação entre as tendências individualista e social no setor em aprêço, a saber, do seguro social contra a doença, instituído pela primeira vez há aproximadamente 69 anos. Introduzido com o correr do tempo, por tôdas as nações industrialmente adiantadas, salvo os Estados Unidos, êsse ramo de seguro social alcançou grande êxito, contribuindo para o levantamento do padrão higiênico de vida das classes trabalhadoras, para a luta eficaz contra diversas doenças "sociais", para a diminuição da taxa de mortalidade e morbidez, e para a prolongação da duração média da vida humana no seio do proletariado. No entanto, ao que parece, atingiu nesse tempo, certos naturais limites máximos que, quanto às possibilidades de sua atuação, dificilmente podem ser ultrapassados por essa instituição na sua feição atual como arma exclusiva de proteção ao proletariado.

A reforma em questão estabelece uma unidade completa de todos os serviços encarregados de velar pela saúde da coletividade, englobando, indiferentemente, tanto as instituições protetoras das classes trabalhadoras quanto os serviços de saúde chamados a atuar no ambiente social diferente. Assim desaparecem todas as diferenças artificiais entre serviços de seguro sociais, de assistência pública (estadual ou municipal) e de natureza diferente; em suma, tôdas as discriminações que se devem, em grande parte, à evolução histórica sem justificativa objetiva suficiente. Dest'arte a unificação completa dos serviços existentes acompanha a sua substancial ampliação, considerada necessária para fazer face às tarefas de tão imensa responsabilidade e relevância.

Evidentemente, tal reforma não pode ser cumprida simultaneamente em todos os países civilizados. Como sempre acontece na técnica social, alguns países, cuja situação interna já se acha amadurecida para possibilitar reformas, de tão grande vulto, encabeçam o movimento no sentido do progresso médico-social, e outros os seguem, preparando as iniciativas legislativas nesse sentido.

A encampação social da medicina foi já posta em vigor, depois do fim da segunda guerra mundial, na Inglaterra, (nesta época ainda sem abranger a Escócia) com o National Health Act, de 6 de novembro de 1946, e em Saskatchewan (província do Canadá) com a lei posta em vigor em janeiro de 1947. Nos Estados Unidos tal reforma

não foi ainda aprovada pelos poderes legislativos; no entanto, o executivo, pelo Presidente Truman, pronunciou-se de modo solene e incisivo a favor da reforma referida, recomendando ao Congresso, mediante mensagens, a adoção de um programa amplo e radical de medidas legislativas detalhadamente indicadas. Baseando-se nessas recomendações, um grupo parlamentar já muito conhecido pelas suas iniciativas legislativas relacionadas à Previdência Social (Wagner-Dingell-Murray) elaborou, ao que parece, não sem a assistência ativa dos órgãos oficiais (Social Security Administration), e depois de inquéritos e estudos particularmente extensos, dois projetos de leis, um dedicado à reforma hospitalar e outro ao esquema de seguro nacional-saúde. (x)

Enquanto o primeiro obteve a sanção das câmaras legislativas e logo entrou em vigor, o segundo, incomparavelmente mais importante, não reuniu a maioria dos votos necessários para a sua transformação em lei. Nada parece, todavia, indicar, mesmo depois do sucesso eleitoral do partido republicano, em tese favoravelmente pouco disposto, com relação às reformas sociais avançadas — que a idéia da medicina social tenha sido definitivamente abandonada; muito pelo contrário, vários sintomas parecem indicar que a iniciativa legislativa nesse sentido será retomada desde que se encontrem condições propícias para a sua realização final.

E' difícil findar a lista dos outros países nos quais a reforma em aprêço se acha em mais ou menos e adiantado preparo. O quadro da situação objetiva a respeito no presente momento, seria ainda incompleto sem referência à U. R. S. S. que, rompendo com as tradições e hábitos da clínica individual, instituiu pela primeira vez na história o sistema de assistência médico-social gratuita ao alcance de toda a população. Não achamos imprescindível, nem mesmo possível, submeter a análise mais detalhada o que foi feito naquele país, pelos seguintes motivos: 1) — a socialização dos meios de produção e dos principais serviços exercidos alhures pelas chamadas profissões liberais faz com que a providência acima referida não possa ser encarada em si, mas sim, como parte integrante e,

(x) Trata-se, evidentemente, do seguro social no sentido amplo dessa palavra isto é do seguro nacional a ser administrado diretamente pela Federação e não pelo regime autárquico de seguros sociais a favor dos assalariados.

por assim dizer inevitável de um conjunto de economia social incomparavelmente mais amplo.

2) Quem está algo familiarizado com a realidade soviética não pode ter dúvidas de que existe uma discrepância acentuada entre as instituições teóricas do direito soviético e o verdadeiro padrão higiênico-social das massas, sobretudo fora dos maiores centros civilizadores da Rússia; de qualquer maneira não dispomos de material suficientemente abundante e atualizado, capaz de demonstrar de modo científico e exato como funcionam as instituições soviéticas em aprêço e em que grau elas deixam de satisfazer às necessidades higiênicas do povo conforme tudo o que se nos depara á primeira vista naquele país. (*).

E' por êstes motivos que deixamos fora de nossas cogitações o que por ventura trouxeram as reformas soviéticas acima referidas, não acreditando, aliás, que essa lacuna possa afetar as conclusões do presente estudo.

Regressando, depois dessas observações preliminares, à própria análise dos fundamentos basilares da reforma médico-social em questão, achamos interessante procurar — antes de abordar análise mais pormenorizada da realização dessa reforma nos principais países interessados — uma resposta à pergunta que se parece impôr á primeira vista: porque é exatamente nesse sentido que se opera hoje em dia uma das maiores reformas contemporâneas? Como interpretar essa prioridade que parece por tôda parte caber ás necessidades médico-sociais em confronto com tôdas as demais necessidades sociais da coletividade? Ora, evidentemente parece que vários fatores contribuíram para êsse efeito.

(*) A densidade dos centros de saúde nos "soviets rurais" varia muito. Em algumas regiões só 40-50% dos soviets são dotados desses centros. Mesmo em alguns distritos onde há na média mais de um centro pro um soviet (Rostova com a taxa de 107% centros) há soviets rurais sem centros. Em regiões sub-povoadas (p. ex. República dos Yakouts) o raio da aerea do centro é de 50 km! Vários centros, em falta de médicos, são dirigidos por simples enfermeiros. O número médio de pessoas que podem ser atendidas por dia pelos cuidados médicos do centro raramente ultrapassa a 7-8 pessoas. Os centros não tem de modo geral, equipamento sanitário necessário, nem mesmo produtos farmacêuticos indispensáveis ("Sovietskaya Meditsina" n.º 6,1945 e "Sovietskoye Zdravukrannienia" n.º 9,1945 — Relatórios do Commissariado de Povo da Saúde Pública).

Em primeiro lugar, verificaram-se na tecnologia médica, no decurso desses últimos decênios, mudanças revolucionárias quanto à natureza e funções da medicina, tanto no que diz respeito à diagnose, quanto à terapêutica. Essas mudanças técnicas para as quais contribuíram vários descobrimentos feitos em ambos êsses sentidos e várias inovações que se devem direta ou indiretamente á última guerra, envolvem a especialização crescente e o aumento inesperado dos recursos e das possibilidades da medicina moderna.

Êsses progressos encarados sob o aspecto puramente econômico e sob o ângulo dos interesses dos consumidores, não acarretam, no entanto, por si só, o barateamento dos serviços de medicina, capaz de garantir a sua expansão; muito pelo contrário êles provocaram um encarecimento notável desses mesmos serviços. A utilização dos serviços médicos aumentou relativamente muito nos principais países economicamente mais adiantados, porém a sua distribuição democrática entre tôdas as camadas da sociedade não acusa progressos que poderiam e, no fundo, deveriam acompanhar o seu ritmo para produzir os efeitos sociais almejados. Se a evolução nesse sentido não alcançou o grau de aperfeiçoamento desejável, isso se deve, sem a menor dúvida, ao fato de que, contrariamente, aos progressos tecnológicos da medicina, a própria organização dos serviços médicos, e sobretudo, o exercício da profissão médica ficaram inteiramente mantidos tal como no século XIX, sob a forma de clínica individual e privada, inteiramente anti-econômica, sem qualquer planejamento organizador e sem qualquer tentativa de modernização, e exatamente com a mesma ideologia filosófica e, até certo ponto, talvez, a mesma ética que se criou com o tempo nos séculos passados. O contraste entre o progresso técnico da medicina e o atraso e ineficiência da sua organização econômica alcançou ultimamente limites que ditaram a revisão profunda e radical dos serviços médicos, de acôrdo com os conceitos econômico-sociais da época presente. A intervenção do Estado ativo operou-se com grande atraso, nessa esfera, tomando de início formas muito cautelosas e indiretas. Durante muito tempo, pareceu prevalecer a opinião de que o Estado não pode senão limitar a sua atuação à prevenção da doença, reservando-se às atividades particulares o setor de diagnose e de terapêutica. Mas já no fim do século XIX e no primeiro quarto do século

XX chegou-se, quase por toda a parte, à conclusão que, particularmente no ambiente das classes trabalhistas, não se pode deixar à iniciativa individual a cobertura do risco da doença, sem expô-la a uma ameaça grave a estabilidade do orçamento familiar do operário e, ademais, o estado de bem estar físico da população.

A falência quase completa das tentativas enviadas pelos seguradores comerciais no sentido de organizar o seguro-saúde provado parece inconteste.

Relativamente muito maior êxito alcançaram nesse setor os seguros sociais compulsórios, mediante a instituição do seguro-doença e seguro-maternidade. Vencendo paulatinamente vários obstáculos, a legislação sobre esse ramo de seguros sociais conseguiu equipar os respectivos países de um amplo sistema de benefícios que abrangeram não somente as prestações pecuniárias (chamadas a substituir o salário em caso de incapacidade temporária ocasionada pela moléstia mas também a assistência médico-social propriamente dita, aos doentes-segurados e beneficiários.

Não se pode negar que o seguro-social doença, ou, segundo a terminologia vigente nos países de língua inglesa, o seguro-saúde tornou acessíveis as vantagens da medicina às camadas sociais que até então pouco auferiam das mesmas, devido às barreiras econômicas intransponíveis que dificultavam o gozo das conquistas modernas pelos socialmente dependentes e economicamente fracos. Esse ramo de seguro social, redistribuindo o ônus da assistência, em espécie e em natureza, aos trabalhadores (ou seus dependentes) acometidos de doença entre 1) — os segurados 2) — os seus empregadores e, em parte, embora num grau relativamente inferior, 3) — a coletividade nacional tornou possível a solução, pelo menos parcial, do problema econômico-social do amparo a saúde do proletariado.

Se o seguro-doença não conseguiu alcançar os seus grandes objetivos na sua íntegra, isso se deve às seguintes circunstâncias: essa instituição, subordinada completamente, na sua feição atualmente vigente, às finalidades da política social trabalhista, não abrange de modo geral, senão uma fração da população com rendas limitadas, a saber os trabalhadores assalariados (frequentemente mesmo sem se aplicar aos grupos numerosos do assalariados, como por exemplo os trabalhadores da agricultura), ora, em vários países os trabalhadores soci-

almente dependentes perfazem apenas uma minoria das classes sumamente interessadas no funcionamento dos serviços assistenciais públicos e que, sem qualquer justificativa social convincente, em consequência da aplicação rígida dos critérios jurídico-sociais da legislação trabalhista, ficam fora de qualquer amparo social organizado pelos poderes públicos. Em nenhum domínio sujeito ao intervencionismo do Estado, a universalidade da sua aplicação parece tão amplamente justificada, como no setor em aprêço. Com efeito, tudo, salvo a saúde pública, pode ser fracionado, diferenciando-se a solução segundo as classes sociais abrangidas. O seguro-doença, recorrendo aos métodos um tanto burocráticos de organização dos serviços médicos que não podiam contar com o ativo apôio e colaboração íntima da classe médica, não conseguiu assegurar serviços completos, de qualidade desejável. Fora do seguro doença ficou inteiramente intacta a clínica individual, criando-se, assim, dualidade decididamente nociva de exercício da medicina: 1) a medicina individual, considerada melhor equipada e exercida com maior sentimento de responsabilidade, que tratava com maior cuidado todos os aspectos do caso e 2) a medicina social mais deficiente, aparelhada insuficientemente e com todos os defeitos da produção em série e em massa, e da rotina burocrática inevitável, com o enorme volume dos serviços prestados. Por outro lado, não foi possível entrosar de modo conveniente os serviços de seguros sociais com todas as demais serviços assistenciais e outras formas de intervenção pública nessa matéria (estadual ou autárquica), pré-requisito essencial e básico do êxito de qualquer iniciativa dos poderes públicos, ampla e realmente eficiente, no setor de higiene social.

Aliás, desde o início, a partir das primeiras tentativas no sentido de aplicar o método de seguro à cobertura do risco da doença, surgiram dúvidas a esse respeito, se de fato esse risco, pela sua natureza presta-se bem a constituir o próprio objeto do seguro sob qualquer forma possível, não somente privado, mas também social. As previsões têm, nesse setor caráter muito relativo e aproximativo. O mecanismo rígido de contribuições e benefícios dificilmente pode ser adaptado à cobertura desse risco; as regras atuariais pouca importância têm com relação a esse ramo de seguro a curto prazo. O único elemento básico do seguro-social, capaz de aplicar-se a esse ramo

é a redistribuição, a mais equitativa e justa possível, dos encargos dos benefícios entre o maior número possível dos que podem ser expostos à ocorrência do sinistro; isso pode, todavia, ser realizado de maneira mais radical e completa, lançando-se ao encargo da coletividade nacional o custo total dos serviços médicos. Poucos argumentos podem ser invocados a favor da contribuição especial de seguro-doença, e contra a cobertura dêsse ônus do orçamento público geral, isto é, mediante impostos públicos posto, que o sistema dêesses impostos possa ser considerado como socialmente adiantado e realmente democrático.

Com o decorrer do tempo acentuaram-se vários defeitos da clínica livre individualista e até no fundo anárquica, tão oposta em suas bases aos princípios de planejamento ao qual costuma-se recorrer cada vez mais, em tantos e tão variados setores da vida contemporânea.

A urbanização acentuada da vida das sociedades humanas, com tôdas as facilidades e atrativos próprios às aglomerações urbanas, contribuiu para a distribuição antiproducente e antisocial da classe médica entre as várias partes do país, entre regiões geográficas e entre as suas zonas urbanas e rurais, (isto é entre cidades, vilas e aldeias dentro da determinada região); por tôda a parte criaram-se, assim acentuados contrastes no que diz respeito à taxa de um médico por uma determinada unidade da população; como é de conhecimento público ela é incontestavelmente mais favorável para as zonas urbanas de que para rurais. Várias providências legislativas experimentadas em alguns países onde se faz sentir êsse mal e tomadas isoladamente contra a distribuição inadequada do pessoal médico, (por exemplo, serviço médico obrigatório nos primeiros anos de exercício de sua profissão, sem abranger, ao mesmo tempo, a nova regulamentação dos serviços médicos em geral), não conduziram aos resultados esperados.

Um fenômeno um tanto análogo ao acima referido faz-se notar no tocante ao equipamento hospitalar. A média de leitos hospitalares por um determinado número de habitantes (ou de doentes) varia muito entre umas e outras partes do território nacional e, sobretudo, onde não há meios bem desenvolvidos de transportes essa má distribuição do equipamento hospitalar transforma muito o funcionamento dos serviços médicos. Só dentro de um regime de economia planificada e

racionalizada, com poderes amplos reservados a respeito ao Governo, ou em outras palavras, só depois da encampação social dos respectivos serviços, é possível torná-los realmente eficientes e completos e, ao mesmo tempo, acessíveis à população inteira, e a todos os membros da comunidade, sem embargo da posição econômica de todos aqueles que necessitam de tais serviços.

Ponderando sobre as razões que justificam o vulto imprevisto das reformas no sentido da "socialização da medicina", não é possível deixar de salientar a contribuição muito importante das recentes experiências da economia dirigida de guerra. O clima todo especial dos últimos anos com a atenção mais cuidadosa, concentrada sobre o estado de saúde da população inteira no interesse supremo do esforço de guerra, com o estabelecimento de várias instituições com essa finalidade precípua, criou um ambiente propício para reivindicações higiênico-sociais de após guerra. Com efeito, nada de mais legítimo de que a tendência no sentido de se conservar em tempo de paz as conquistas protetoras realizadas em tempo de guerra.

INGLATERRA

A Health Service Act, 1946 (CH. 81, 90 10 Geo. 6) acompanha e completa a reforma de seguros sociais, efetuada simultaneamente sob a forma da National Insurance Bill, 1946, lei que, tomando como ponto de partida o plano Beveridge e como base o "White Paper", apresentado pelo governo conservador em 1944 melhorou sensivelmente e desenvolveu os projetos de seguro-doença, seguro-desemprego, seguro por morte, seguro-invalidez e seguro-velhice para a população inteira, consubstanciados nas recomendações de 1944, acima referidas.

A lei sobre o serviço nacional de saúde cria a organização completa ("comprehensive") e inteiramente gratuita ("free") — salvo pequenas taxas a serem cobertas pelos reparos de óculos, alguns serviços dentários etc., — dos serviços médicos de tôda e qualquer espécie a serem custeados por impostos, taxas e contribuições de seguro-social. Êsses serviços ficarão ao dispôr de todos, velhos e jovens, ricos e pobres, casados ou celibatários. Êles, não somente absorverão os serviços assistenciais do seguro-doença, criados em 1911, mas também abrangerão a rede de hospitais chamados

voluntários (constituídos por iniciativa das associações facultativas de beneficência) e as instituições hospitalares de caráter municipal, desenvolvidas depois da Local Government Act de 1929.

A lei aplica-se, por enquanto, à Inglaterra propriamente dita e a Gales, sendo que providências legislativas parecidas são previstas para o futuro próximo, com relação à Escócia.

Os serviços de saúde previstos na lei são os seguintes:

1) Serviços hospitalares (inclusive hospitais para doenças mentais, sanatórios, casas de convalescência e readaptação) e serviços de especialistas (clínicas, dispensários, serviços nos centros de saúde, visitas domiciliares), etc.

2) Centros de saúde e serviços de clínica geral (médicos e dentistas cuja livre escolha pelo doente ficou devidamente garantida).

3) Vários serviços especiais, tais como de parteiras, assistência à maternidade e infância, serviços de enfermeiras, prevenção pela vacinação e imunização, transfusão de sangue, laboratórios, serviços domiciliares necessários em consequência da doença etc. e,

4) Fornecimento de óculos, dentaduras, e produtos farmacêuticos nos hospitais, centros de saúde, nas clínicas e nas respectivas lojas.

O Ministro da Saúde encarregado de aplicação desta lei deve usar, para atingir as finalidades da mesma, três caminhos ("channels") diferentes:

1) Uma parte dos serviços vai ser organizada na base nacional ou regional, com responsabilidade direta do Ministro pelos setores que lhe serão subordinados, e, em particular, hospitais e serviços de especialistas, transfusão do sangue, laboratórios bacteriológicos. O Ministro vai, no entanto, delegar a administração virtual desses serviços a novos órgãos locais e regionais.

2) Outra parte dos serviços será entregue às autoridades autônomas locais (sobretudo "county borough" e "county councils"). Isso se refere, em primeiro lugar, à organização dos centros de saúde e dos serviços locais clínicos e domiciliares.

3) No que diz respeito aos serviços pessoais de clínica geral (médico de família, dentista e farmacêutico), a lei prevê que da sua administração tomarão conta órgãos especiais a serem criados para esse fim, a saber os "Conselhos Executivos Locais" cuja metade será composta dos membros designados pelas autoridades locais e pelo Ministro, e outra metade pelos clínicos que exercem a sua profissão na determinada localidade.

Ao lado do ministro da saúde funcionará um órgão consultor central, chamado a lhe prestar assistência e orientação técnica na execução dessa reforma: o Conselho Central de Serviços de Saúde, com vários sub-comitês compostos de peritos em determinadas matérias.

SERVIÇOS HOSPITALARES E SERVIÇOS DE ESPECIALISTAS

A lei transfere ao Ministério da Saúde todos os hospitais voluntários (obras da beneficência) e de propriedade de autarquias locais; êle tem, além disso, poderes necessários para adquirir hospitais de outros tipos. As fundações não passam diretamente a ser incorporadas no esquema geral de serviços hospitalares mas, sim, ficam integradas num fundo especial de fundações hospitalares. A administração de todos os hospitais, salvo os que se destinam exclusivamente a fins de estudos médicos, fica entregue ao Conselho Hospitalar regional. Vai haver aproximadamente 16 a 20 regiões delimitadas para esse efeito na Inglaterra e Gales. A designação dos componentes dos conselhos acima referidos será feita pelo Ministro, depois de consultar a respeito as faculdades de medicina locais, órgãos públicos dos serviços de saúde, as representações da classe médica, etc. Os fundos necessários para assegurar o funcionamento dos hospitais serão fornecidos pelo Tesouro, sendo garantida aos Conselhos ampla autonomia financeira. Os dispositivos a respeito têm por fim incentivar, dentro do possível, as iniciativas locais, sem desnecessária burocracia dos respectivos serviços.

Uma posição especial fica garantida aos "teaching hospitals" que serão administrados pelos seus próprios conselhos administrativos sem serem subordinados, mesmo indiretamente, ao Conselho Regional de Hospitais; êles colaborarão, todavia, estreitamente com os serviços criados pela lei, no planejamento e administração dos serviços hospitalares.

Não se cogita da uniformização exagerada do padrão dos serviços hospitalares. Onde há salas individuais, os hospitais ficarão com o direito de reservar as mesmas aos donetes que, contra pagamento das taxas adicionais, devem preferência a essa forma de acomodação. O Ministro fica mesmo autorizado a conceder licença para a instalação dos quartos ou até inteiros blocos, destinados a "pacientes particulares" — no intuito de ligar, destarte, os melhores especialistas aos serviços públicos de assistência médica. Os serviços bacteriológicos e de transfusão de sangue, muito desenvolvidos em tempo de guerra, constituirão também parte integrante do sistema assistencial estatal. O Ministro da Saúde ficou enfim autorizado a organizar e fomentar as pesquisas no setor da medicina no que diz respeito à prevenção, diagnose e terapêutica.

SERVIÇOS DE CLÍNICA GERAL

A parte mais importante do novo plano relaciona-se, todavia, com a organização dos serviços de clínica geral. Dentro dos dispositivos dedicados a esse assunto a parte mais relevante cabe, por sua vez, à criação dos centros de saúde, devidamente equipados a custo dos recursos públicos para poderem servir de base para a organização dos cuidados médicos e dentários eficazes, prestando ao mesmo tempo serviços clínicos às autoridades locais e fomentando a educação higiênica. À administração da "county" e dos "county boroughs" cabe organizar os centros de saúde e equipá-los e dotá-los convenientemente, assim como assegurar a sua manutenção do melhor modo pos-

sível. Segundo a opinião autorizada dos familiarizados com o sistema de medicina atualmente existente na Inglaterra, a instituição dos centros de saúde "é talvez o mais revolucionário traço característico do novo sistema" (*). Segundo as idéias dos autores desse plano, todos os médicos devidamente entrosados "to pool their experience and eknwledge", trabalharã em contacto mais íntimo com serviços encarregados da prevenção. Os médicos lotados nos centros de saúde serão providos de tãda a assistência necessária (secretária, assistentes sociais etc.), podendo, ao mesmo tempo, aproveitar os serviços dos laboratórios, instalados no Centro. Em cada Centro trabalharão aproximadamente seis a oito médicos; o Centro valerã pela saúde de cãrca de 18.000 pessoas. Não se prevê nenhuma restrição para os médicos contratados pelo Centro no que diz respeito ao exercãcio da clínica privada.

Um dos princãpios básicos do sistema é a livre escolha do médico pelo doente (sujeita à aceitação do mesmo pelo médico) — uma das idéias mais controvertidas da medicina social. Segundo os raciocãnios dos autores dessa reforma, só destarte pode-se garantir a seleção natural dos melhores facultativos, estabelecendo-se, ao mesmo tempo, relações de confiança mútua entre todos os interessados no funcionamento desse plano. A lei prevê um mecanismo especial para a redistribuição entre médicos dos que não fazem uso da livre escolha. Só organizada nesses moldes e afastada tanto quanto possãvel da burocracia estatal, a medicina social poderã preservar dentro de certos limites as formas da clínica clãssica com as quais a populaçaõ inglesa estã habituada, há muito tempo.

A lei não prevê nada em definitivo quanto às condiçaões financeiras do serviço médico. O que se pretende introduzir é um sistema misto de "salãrio básico" com a remuneraçaõ "per capita", baseada no nãmero das pessoas cuja assistãncia fica entregue a cada um dos médicos — transaçãõ entre duas tendãncias opostas: a primeira do Partido Trabalhista (salãrio fixo) e a segunda da "British Medical Association" ("capitation fees").

O diploma legal acima referido institui vãrios atrativos chamados a incentivar o exercãcio da profissãõ médica nas "under-doctored areas". Não se prevê compulsoriedade de espãcie alguma quanto ao loteamento dos médicos; a licença pode, todavia, ser negada com relaçaõ às localidades onde o nãmero de médicos jã estabelecidos é considerado suficiente. A lei proãbe a praxe atual de "venda e compra do pãblico" pelos médicos que se aposentam aos médicos jovens que desejam tomar a sua conta a clínica por ãles atã entãõ exercida.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Os serviços municipais de saúde estarãõ subordinados aos conselhos de condado e "county borough councils". O entrosamento de todos os mais variados òrgãõs criados pela legislaçaõ ou adaptados pela lei às suas novas responsabilidades: os Conselhos Regionais ou Conselhos de Gover-

nadores (para o serviço hospitalar), os Conselhos Executivos, responsãveis pela organizaçaõ da clínica geral etc., constitui uma das maiores preocupaçaões dos autores da reforma.

A lei abrange vãrios dispositivos interessantes sãobre a instituiçaõ dos serviços dentãrios e ofalmològicos, assistãncia à mãe parturiente e aos menores, serviço de parteira, serviço de visitantes de saãd e enfermeiras onde a sua instituiçaõ dos serviços dentãrios e oftalmològicos, assistãncia. A vacinaçaõ obrigatòria ficou abolida em face do desaparecimento da variola na Inglaterra.

CUSTO DA REFORMA

O custo total dos novos serviços a ser coberto pela Tesouraria é orçado em 152 milhões £ por ano. Ësse total distribui-se, segundo estimativas que acompanham o projeto de lei, da seguinte maneira: 87 milhões £ — custo do serviço hospitalar e de especialistas, 45 milhões £ — clínica geral (incl. farm. dentãria e oftalm.), 8 milhões £ — compensaçãõ e aposentadoria aos médicos. Alãem disso, a Tesouraria vai pagar a metade do custo dos serviços locais de saãd, isto é, 6 milhões £. A contribuiçaõ dos seguros nacionais para essas despesas orçamentãrias atingirá a importãncia de 32 milhões £.

Prevalece a opiniãõ que, em confronto com as atuais despesas totais de assistãncia médica, o aumento resultante da reforma não é muito grande. A racionalizaçaõ dos serviços, o levantamento do seu padrãõ atual e a sua mais equitativa distribuiçaõ compensarã de qualquer maneira, segundo a opiniãõ dos responsãveis por essa reforma, o aumento em questãõ na sua íntegra.

ESTADOS UNIDOS

A mensagem do Presidente Truman, de 19 de novembro de 1946, pleiteia a incluçaõ, no "economic bill of rights" a serem garantidos a todos os cidadãõs americanos, do "direito a adequados cuidados médicos e da oportunidade de alcançar e gozar a boa saãde". O outro seria "o direito a adequada proteçaõ contra os receios econômicos resultantes", entre vãrios outros riscos, "da doença". Evidentemente, seria um milagre se a obra de reforma de tal alcance pudesse se processar, num paãis democraticamente governado sem dificuldades e delongas e, mesmo, retrocessos e reveses. No mês de agãosto de 1946, depois da assinatura do Presidente Truman, o importante projeto de lei sãobre o programa hospitalar entrou definitivamente em vigor. O fato de vãrios outros projetos abaixo resumidos — sobretudo o referente ao seguro-doença prãpria-mente dito — não terem recebido por enquanto a aprovaçaõ dos poderes legislativos, não diminui de modo algum a importãncia da iniciativa legislativa acima aludida. Com efeito, tudo leva a crãer que, uma vez superadas as compreensãveis resistãncias por parte de vãrios grupos de interesses e opiniões polãticas, que se consideram ameaçados pela legislaçaõ em questãõ, essa grande reforma — juntamente com a sãerie de outras providãncias legislativas referentes à ampliaçaõ e desonvolvimento dos demais setores da Providãncia Social, entrarã mais cedo ou mais tarde em vigor.

(*) "National Health Service" Stephen Taylor, M. D. M. P. (pág. 10).

Para entender bem o alcance da reforma ora projetada é mister compreender bem o estado atual da legislação norte-americana sobre a segurança social.

A legislação vigente federal abrange atualmente dois ramos de seguro social: o seguro-velhice e o seguro-morte, de cujos benefícios gozam, em tese, todos os assalariados, exceto os trabalhadores da agricultura, os servidores públicos e os do serviço doméstico. Em 1945 havia 29 milhões de "jobs" cobertos e 23 milhões não cobertos.

Quanto à reforma no sentido da encampação social dos serviços médicos é preciso distinguir nitidamente suas duas partes, cuja situação se apresenta no momento de modo diferente:

- 1 — a reforma hospitalar já cumprida em 1946 pela aplicação de lei sobre a organização dos serviços hospitalares e,
- 2 — o projeto de lei sobre seguro-doença de âmbito nacional, que não recebeu a sanção do Congresso.

Passando à análise da primeira reforma (para nós tão interessante) que visa promover e estender, dentro do plano quinquenal, a rede dos estabelecimentos hospitalares, cumpre passar os olhos sobre a situação em que no momento se encontram, a esse respeito, os Estados Unidos. Ora, há nesse país 6.655 hospitais, com 1.649.245 leitos, sendo que estão ocupados, em média, num determinado dia, cerca de 1.257.124 leitos. (Dados para 1943).

Assim, para cada 1.000 habitantes da população civil, existem 3,7 leitos hospitalares. (Para entender bem esse algarismo convém lembrar que havia naquela data, aproximadamente, 176.000 médicos e, deduzindo desse total os médicos que não exercem a clínica, cerca de 132.000, isto é, 1 médico, mais ou menos, para 1.000 habitantes). O número dos doentes admitidos aos estabelecimentos hospitalares foi, em 1944, o seguinte: em hospitais gerais — 15 milhões; hospitais especiais — 5 milhões; departamentos hospitalares de instituições sociais — 2 milhões; hospitais de doenças nervosas e mentais — 2 milhões; e, enfim, hospitais de tuberculose — 1 milhão. No estudo pormenorizado das respectivas necessidades chegou-se à conclusão de que o programa hospitalar, a que deveriam obedecer as iniciativas atuais no sentido de completar o equipamento hospitalar existente, não poderia atingir as suas altas finalidades se não visasse preencher as lacunas evidenciadas pelas indicações acima referidas. O que se considera o mínimo de aparelhamento hospitalar, imprescindível para satisfazer às necessidades mais urgentes da população estadunidense, seriam os requisitos seguintes:

- 1) hospitais gerais: 4,5 leitos por 1.000 pessoas; isto faz com que fôssem necessários nada menos de 165.000 leitos hospitalares (sem levar em consideração a necessidade de substituir 66.000 leitos "obsoletos"); com efeito, a taxa atual é de apenas 3,5 por 1.000 pessoas. Somente os Estados de Nova York, Massachussets, Delaware o distrito de Colúmbia demonstram o equipamento, correspondente à taxa de 4,5;

- 2) No que diz respeito aos hospitais para doentes progressos realizados ultimamente, como "leading cause" dos falecimentos entre 15 e 44 anos de idade, torna-se necessária a taxa de 2,5 leitos por 1.000 casos de falecimento cuja "causa-mortis" constitui a tuberculose; isto significa a necessidade de segurar 60.000 novos leitos hospitalares, mais a substituição dos 16.000 "obsoletos";
- 3) Quanto às doenças nervosas e mentais, prevalece a opinião segundo a qual seria inevitável aumentar o equipamento existente de modo capaz de garantir que para 1.000 indivíduos da população dos Estados-Unidos, existissem 5 leitos; tal programa abrange a construção dos hospitais com 115.000 novos leitos (mais "substituição" dos 97.000, considerados inadequados);
- 4) No que diz respeito às doenças crônicas, a taxa considerada absolutamente necessária é de 2 leitos por 1.000 pessoas;
- 5) Enfim, com relação aos Centros de Saúde, considera-se necessária a existência de uma unidade por 30.000 da população desse país.

Ora, o programa hospitalar em questão visa a extensão da rede hospitalar existente, de forma capaz de contribuir de modo mais eficaz, rápido e econômico — com equitativa distribuição dos ônus daí resultantes entre a coletividade nacional, os Estados e Municípios — para a realização desse programa nos próximos 5 anos (1947-1951), sendo que em cada exercício serão consignados para esse efeito no orçamento da União nada menos de 75.000.000 de dólares. A lei tende a facilitar os estados na organização, com assistência da Federação, da reforma do sistema hospitalar mediante planos a serem elaborados e postos em execução por cada estado separadamente, assim como a concessão de subvenções federais para a construção dos hospitais públicos. O custo total do programa acima referido atinge a importância de 1.125.000.000 de dólares.

Não parece conveniente entrar em maiores detalhes no que diz respeito à economia desse plano, à sua técnica administrativa e aos métodos preconizados.

Passando à análise do segundo grande setor dos projetos legislativos acima referidos, a saber ao próprio seguro-doença, achamos desejável, como fizemos com relação ao programa hospitalar, fazer preceder a exposição da solução pleiteada pelos seus autores, Murray, Wagner e Dingell, de um relance de olhos sobre a situação presente a respeito. Segundo os dados do Bureau of Research and Statistics of the Social Security Board (Comm. on Education and Labor, US Senate, 8 de julho de 1946), o "orçamento" total de saúde de serviços médicos (inclusive tanto as despesas públicas como as individuais), atinge de 4 a 5% da renda nacional. Com efeito, no ano de 1929 foram gastos, para todos esses serviços, 3.660 milhões de dólares (\$30 per capita) e em 1942, aproximadamente 5.100 milhões. Segundo a exposição de motivos, que sob a forma de relatório do Bureau of Research acima citado, acompanha o projeto em questão, o seguro-doença social plei-de tuberculose que continua, apesar de todos os

teado consistiria, em primeiro lugar, na aplicação do método de adiantamento do custo de assistência médica, mediante edistribuição mais equitativa dos ônus e perdas que resultam da doença. Diante da alternativa:

1) benefícios em natureza, ou

2) pagamentos simples de indenizações pecuniárias, o projeto pronuncia-se a favor da primeira, salientando a sua superioridade sob o aspecto social e demonstrando a preferência dada a êsse sistema pela maioria esmagadora dos 35 países que aplicam o seguro-doença.

Convém lembrar o modo expressivo por que o Presidente dos Estados Unidos, na sua mensagem de 19 de novembro de 1945, dirigiu-se ao Congresso dos Estados-Unidos, justificando a sua solicitação no sentido da elaboração de um programa nacional de saúde. "Milhões dos nossos cidadãos não gozam ainda na sua íntegra das oportunidades de manter e gozar boa saúde... Chegou o tempo de lhes ajudar a atingir essa oportunidade". A mensagem refere-se adiante, de modo particular, aos resultados desastrosos do exame médico dos convocados, que fez com que nada menos de 30% dos convocados de idade entre 18 e 37 anos (49% para a classe entre 34 e 37 anos) fôssem rejeitados por deficiências físicas. "Pessoas com rendas baixas ou moderadas não recebem, hoje em dia, os mesmos cuidados médicos que indivíduos com rendas altas. Os pobres têm mais doenças, mas gozam de menor assistência médica. Temos de remover as barreiras financeiras que se encontram no caminho que conduz à saúde". Ora, um programa de saúde nacional, realmente amplo e moderno, tem de abranger, de acôrdo com os dizeres da mensagem:

- 1) A construção dos hospitais (e facilidades correlatas)
- 2) expansão dos serviços de saúde pública (inclusive dos serviços a favor da maternidade e infância)
- 3) educação médica e pesquisas
- 4) adiantamento do custo médico.

Recomendo, — disse o Presidente Truman — que se solucione o problema básico a respeito (tornar fácil e imediato o acesso aos necessários serviços médicos) pela "distribuição do custo desses serviços mediante expansão do sistema existente de seguro social compulsório", acentuando que "isto não é a socialização da medicina". Depois de ter destacado as vantagens manifestas de qualquer seguro, o que, aliás, segundo se julga, é desnecessário, visto que "os americanos são um povo que tem maior compreensão para o seguro de que qualquer outro povo no mundo", a mensagem salienta que a solução preconizada não somente possibilita a distribuição dos respectivos encargos mas também contribui para a melhor prevenção do risco das moléstias.

O "fundo de saúde" — base financeira do seguro-doença, deve ser único, de alcance nacional; a sua aplicação, todavia tem que ser, tanto quanto possível, descentralizada.

O princípio da livre escolha do médico deve ser, sob o regime a ser instituído, rigorosamente observado, assim

como a liberdade do médico de prestar ou não os seus serviços profissionais. A diferença essencial única, mas imensamente relevante, em confronto com o exercício livre da clínica médica atualmente prevalente, consiste em que "se os pacientes vão aproveitar ou não dos serviços dos quais necessitam independêrã, de ora em diante, da condição em que grau êles tiverem os recursos necessários para êsse efeito".

O Presidente pronuncia-se, adiante a favor da mais ampla "cobertura" pessoal do regime, de modo que possa êle abranger "tôdas as pessoas que trabalham para a sua manutenção", inclusive os economicamente independentes e os servidores públicos; ademais, deveriam ser admitidas ao gozo do sistema as pessoas necessitadas e certas outras categorias mediante pagamento pelos órgãos públicos das contribuições especiais. Trata-se, em particular, de 2 milhões de pessoas assistidas por velhice, 700.000 crianças e 250.000 assistidos por qualquer outro motivo. O plano visado pela mensagem deverá atingir e, aproximadamente, 4% do montante de salários e rendas individuais, sendo que para êsse efeito seriam levados em conta as rendas até 3.600 dólares (o limite atual nos seguros sociais é de 3.000 dólares).

Finalizando essa parte, o Presidente salientou que "como Nação rica, podemos nos permitir muitas coisas, não podemos, todavia, permitir o luxo de descuidar da doença que pode ser prevenida ou curada".

A quinta e última parte do plano é destinada a garantir a proteção contra a perda dos salários em casos de doença, mediante concessão dos benefícios em espécie não previstos na legislação vigente. Quanto ao vulto das necessidades existentes a respeito, a mensagem salienta o fato de se encontrarem em cada dia, aproximadamente, 7.000.000 de pessoas incapacitadas de exercer, por moléstia ou acidente, suas atividades profissionais, das quais cêrca de metade estaria em atividade profissional remunerada se não fôssem inválidos; isso significa a perda pela razão acima referida de aproximadamente quatrocentos a quinhentos milhões de dias de trabalho por ano.

Convém examinar os princípios da solução, preconizados pelos três autores do projeto de lei em aprêço, para dar efeito às recomendações do Presidente Truman, com referência ao problema mais interessante para nós, isto é, o da organização da assistência médico-social. Os princípios de liberdade individual inspiram a regulamentação projetada; isto se refere tanto ao método da clínica, quanto ao sistema de remuneração dos médicos.

Um dos principais problemas que tem de enfrentar o seguro-doença, e de cuja solução depende não somente a sua situação financeira como também a relação entre o doente e o médico e, mesmo, entre a classe médica e o regime de seguro-social acima referido, relaciona-se, como é notório, com o sistema de remuneração do corpo médico. Eis a questão mais espinhosa e difícil, de cuja regulamentação depende, no fundo, o sucesso ou o fracasso do seguro-doença. Ora, o projeto de lei em questão não exclui soluções mais diversas e até opostas a êsse respeito. Assim, os sistemas de indenização de médicos, que podem co-

existir sob o regime consubstanciado no projeto Wagner, Murray e Dingell, podem ser os seguintes:

- 1) pagamento por serviços ("fee for service")
- 2) pagamento "per capita" dos segurados;
- 3) pagamento fixo mediante salário mensal, e
- 4) pagamento por intermédio das organizações de classe, sendo que, evidentemente, pode ainda haver várias combinações das soluções acima referidas.

Sem pretender entrar agora numa exposição demasiadamente detalhada desse projeto, achamos desejável resumir, a seguir, as partes mais importantes dessa regulamentação.

Assim, têm o direito aos benefícios do seguro-doença:

- a) os segurados cujas rendas num emprêgo "coberto" pelo seguro alcançam no mínimo 150 dólares por ano ou 50 dólares em seis trimestres de três anos no prazo anterior ao ano de benefício;
- b) os beneficiários dos segurados (filhos não casados até 18 anos ou inválidos, a mulher que vive a expensas do segurado, ou, enfim, os parentes que preenchem a condição acima referida);
- c) as pessoas admitidas ao gozo dos benefícios do seguro-velhice e seguro-morte;
- d) as pessoas necessitadas — com compensação adequada por parte dos órgãos da assistência.

São excluídas da assistência as pessoas cujas necessidades provêm do acidente do trabalho, indenizado sob lei especial.

Os benefícios do seguro-doença serão compostos dos seguintes:

- a) serviços médicos, a serem prestados pelos clínicos gerais e que abrangerão tanto os cuidados preventivos, diagnósticos, como terapêuticos, como preventivos, diagnósticos, como terapêuticos propriamente ditos;
- b) serviços dos especialistas;
- c) todos e quaisquer serviços de laboratório (químico, bacteriológico, Raios X, etc.) e, enfim,
- d) benefícios de hospitalização até 60 dias por ano, sendo que o Médico-Chefe pode, segundo os recursos financeiros do seguro, prorrogar esse prazo até 120 dias no ano seguinte ao "ano do benefício".

A administração da lei ficará entregue ao Médico-Chefe do Serviço de Saúde Pública ("Surgeon General of the Public Health Service") com participação reservada ao Conselho Especial Consultivo ("National Advisory Medical

Policy Council") composto de 16 membros, designados pelo Médico-Chefe, de acordo com a administração da Segurança Social Federal entre representantes da classe médica e outras profissões interessadas cujas listas lhe forem apresentadas pelas respectivas associações representativas.

Os princípios básicos aos quais tem de obedecer a administração do seguro-doença foram determinados da seguinte maneira:

- 1) garantir a mais rápida e eficaz assistência aos indivíduos que fazem jus aos benefícios;
- 2) promover as relações pessoais entre médico e doente;
- 3) encorajar, mediante incentivos profissionais e financeiros, o aperfeiçoamento do pessoal médico;
- 4) contribuir para a prevenção da doença, da morte prematura e da invalidez, e
- 5) assegurar o adequado padrão dos serviços com a maior economia compatível com altos padrões qualitativos.

Os benefícios de hospitalização têm de ser outorgados por intermédio dos hospitais admitidos a participar na aplicação do seguro-doença que gozarão de toda a liberdade quanto aos métodos de administração, seleção do pessoal e gestão interna.

A lei prevê métodos de pagamento aos hospitais:

- 1) taxas fixas por dia hospitalar numa escala decrescente à proporção da duração da hospitalização (nos primeiros 30 dias, — 3 até 7 dólares por dia).
- 2) reembolso das despesas ocorridas com a hospitalização dos segurados.

A base financeira do sistema em questão constitui a parcela de 3% dos salários até a importância máxima de 3.600 dólares anuais.

O campo de aplicação do seguro-doença abrange também o trabalho independente ("self-employment") e todas e quaisquer espécies de emprêgo dependente, salvo o serviço público, trabalho ferroviário, trabalho casual, trabalho a serviço dos governos estrangeiros e mais algumas exceções de pouca monta (*).

(*) Concentramos nesse estudo a nossa atenção sobre o plano inglês e norte-americano. No entanto, é mister salientar que para ser completo o exame desse problema deveria também abranger a análise de vários projetos análogos, como p. ex. o elaborado em 1945 na Austrália (Parliament of the Commonwealth of Austrália: Eight Interim Report from the Joint Committee on Social Security, 27 June 1945).

Readaptação dos veteranos de guerra

ARY C. FERNANDES

O autor do presente artigo, focalizando interessante problema social, aqui nos oferece uma curiosa análise dos pontos fundamentais de nossa legislação sobre readaptação profissional dos veteranos de guerra, fisicamente incapacitados, acentuando ainda aspectos contraditórios de preceitos legais sobre a matéria (N.R.).

DENTRE as muitas heranças negativas, que a primeira grande guerra mundial (1914-1918) legou ao período subsequente, de paz instável e belicosa, uma das mais graves foi a solução do problema social daqueles a quem os norte-americanos, com acêrto, chamaram "a lost generation" (uma geração perdida).

Todos os países, que se empenharam nesse trágico conflito, conheceram com amargor os múltiplos aspectos do desajustamento social dos ex-combatentes, a princípio tido como fenômeno agudo, e cêdo, porém, reconhecido como de desafiadora cronicidade. E vinte anos após o término das operações de guerra, encontramos numerosos remanescentes da geração sacrificada na Administração dos Veteranos dos Estados Unidos da América. Tal fato não indica que a tarefa de reajustar os veteranos de guerra tenha sido em vão; mas evidencia, acima de qualquer contestação, que o problema é difícil, vultoso e grave, e, sobretudo, que não admite, dos poderes públicos, atitude de passividade e abstenção.

E' necessário readaptar. Os resultados ora são positivos, ora negativos; na primeira hipótese, em maior número, encorajam; na segunda, minoratária, respondem aos apelos da solidariedade humana.

Esse quarto de século, de paz entre duas guerras, assistia aos rápidos progressos da técnica de readaptação, posta também a serviço das vítimas da infortunística do trabalho. A experiência vinha mostrando que cerca de 70% dos indivíduos, tidos como inválidos pela lei, ainda conservava

acentuado grau de produtividade, e sua capacidade criadora era adaptável a certos trabalhos lucrativos. Cada dia mais evidente se tornava a repercussão social da adoção de medidas que tornassem efetiva a revalorização do fator humano, em proveito do Estado, da sociedade e do próprio indivíduo.

Por absurdo que pareça, não eram as dificuldades técnicas da complexa tarefa de readaptar os maiores obstáculos à consecução das finalidades sociais dessa missão revitalizadora. Maiores óbices eram os entraves administrativos, principais responsáveis pela cronicidade a que aludimos. Tal foi a experiência de países, que tentaram solucionar a questão mediante legislação reguladora do procedimento técnico, que antes deveria ser flexível ao extremo, descurando fixar normas imperativas no tocante ao procedimento administrativo que antes deveria ser preciso e rigoroso.

Na solução do problema, a técnica redescobria capacidades e a administração frustrava oportunidades. Fôsem removidas tais dificuldades, e maiores teriam sido os resultados da readaptação profissional. Apesar disso, porém, foram de tal monta, que se impuzeram ao consenso unânime, sob todos os pontos de vista, — até mesmo como investimento de capital, pois ficou provado ser menos oneroso readaptar, que custear a inatividade.

Não foi baldada a experiência adquirida no tratamento de tais problemas, seja no caso das classes trabalhistas em geral, seja em relação aos ex-combatentes. Assim é que, ao se deflagrar o último conflito internacional, todos os países beligerantes se prepararam para enfrentar o problema do reajustamento social de seus veteranos, mormente o daqueles que voltassem fisicamente incapacitados. E entre eles estava o nosso país.

Em março de 1944, foi designada uma comissão, incumbida de elaborar projeto de decreto-lei regu-

lando a situação dos reservistas provindos dos quadros dos servidores civis ou filiados a qualquer instituto de previdência que, incorporados às Forças Armadas, fôssem julgados incapazes para o serviço militar, por acidente em serviço ou instrução, ou, ainda, em consequência de moléstia infecto-contagiosa.

Logo verificou a comissão que a tarefa a ela confiada abrangia, em toda extensão e complexidade, o problema geral da readaptação dos incapacitados para o serviço ativo nos Forças Armadas, e não apenas o dos "incorporados" a estas. Visando também os "convocados" ou "em estágio", salientou com acerto que o aspecto agudo do problema, criado pela contingência de participação nossa no conflito bélico, não obrigaria o legislador a abandonar o aspecto crônico, por assim dizer permanente, da questão, o qual, num caso ou noutro, se reveste das mesmas características fundamentais.

Depois de analisar o espírito e a letra da legislação brasileira, ao definir, de maneira clara e aceitável, o instituto da readaptação no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, — a comissão mostrou que o serviço público civil, arrolando grande número de profissões em seus vastos quadros de pessoal, preferiu rejeitar o critério da incapacidade profissional específica, de instituto da readaptação, para adotar, em boa hora, o conceito da incapacidade profissional genérica ou incapacidade geral de ganho. E salientou:

"Aqui se apreciam a natureza e a extensão das lesões ou enfermidades, não mais em relação a um determinado grupo profissional estreito, mas tendo em vista as condições e possibilidades de trabalho no sentido mais geral possível.

Compulsados que sejam os fatores básicos — sanidade e capacidade física, idade, condição social, formação profissional, etc. — a readaptação tem lugar em bases amplas, e, como foi assinalado acima, cerceada apenas pelas próprias limitações da técnica, que são os seus únicos e legítimos limites.

Admite-se a passagem do readaptado de uma profissão, ofício ou função para outros aproximados e equivalentes, desde que os desnivelamentos econômicos e sociais não sejam sensíveis.

Este critério eminentemente social já vem sendo adotado em grande número de países, ora de modo geral, ora apenas em casos especiais, como na Alemanha, Áustria, Bélgica, França, Inglaterra, Hungria, Holanda, Polônia, România, Suécia, Tchecoslováquia e U.R.S.S..

Ora, a conceituação de incapacidade, para o trabalho, adotada por nós no serviço público civil, compulsando amplamente os fatores de readaptação, enquadra e define, da maneira mais adequada a finalidade da legislação social brasileira.

Assim, sendo o critério da incapacidade profissional genérica, doutrinariamente, o mais exequível, socialmente, o mais benéfico, sobre ser acorde com a política social dominante, tudo indica que deva ser o preferido, na solução dos problemas de readaptação daqueles que, em caráter transitório ou definitivo, servem ao Estado integrando as suas Forças Armadas".

Verificadas as possibilidades práticas de execução dos trabalhos técnicos, necessários à readaptação, mediante a utilização ao máximo de órgãos já existentes no serviço público, a Comissão propôs o ante-projeto, que se tornou o Decreto-lei número 7.270, de 25-1-45, o qual, em suas linhas gerais, obedece à seguinte sistematização:

a) após definir as causas da invalidez e incapacidade física definitiva para o serviço militar, define os direitos, vantagens e obrigações de oficiais, sub-tenentes, sub-oficiais, sargentos, cabos, soldados, marinheiros e taifeiros;

b) estabelece algumas medidas básicas, relativas à perícia médica;

c) a seguir, firma os princípios gerais em que se deve proceder à readaptação, distinguindo três grupos, segundo a atividade que exerciam antes da convocação, estágio ou incorporação às Forças Armadas ativas:

- 1) servidores públicos.
- 2) classes trabalhistas em geral.
- 3) trabalhadores não qualificados, ou que tenham abandonado a profissão de origem há mais de 5 anos;

d) estipula a obrigatoriedade do aproveitamento de uma percentagem mínima de readaptados, pelos empregadores públicos ou privados;

e) cria uma Comissão inter-ministerial para tratar da matéria, solução que pareceu ser a mais aconselhável como passo inicial — define as suas atribuições, indica a sua composição, estabelece as linhas de cooperação com entidades, através das quais deve por em prática os procedimentos técnicos e administrativos da readaptação;

f) marca o prazo dentro do qual deverão ser regulamentados os pormenores da ação executiva;

g) e, finalmente, determina a revisão e adaptação de casos, posteriores à participação do País, nas operações de guerra.

Com data de 25-7-45, foram baixados o Decreto-lei n.º 7.776; que dispôs sobre a Comissão de Readaptação dos Incapazes das Forças Armadas (C. R. I. F. A.), e o Decreto n.º 19.269, que regulamentou o processo readaptativo. Dêste último diploma legal, cuja leitura do texto integral sugerimos, convém aqui destacar alguns poucos dispositivos, típicos do espírito que presidiu à sua elaboração:

“Art. 1.º. A readaptação dos incapazes das Forças Armadas, prevista pelo Decreto-lei n.º 7.270, de 25-1-45, obedecerá ao critério da incapacidade profissional genérica ou incapacidade geral de ganho, promovendo para o trabalho o aproveitamento máximo, real e prático da capacidade resultante.

“Art. 5.º. A escolha da profissão anterior deverá ser feita de maneira a não prejudicar, desde o início, o procedimento de readaptação, evitando-se acentuados desnivelamentos econômicos e sociais, e desqualificações profissionais.

“Art. 6.º Profissões similares, para os efeitos do presente decreto, são aquelas que se baseiam na mesma formação educacional, teórica e prática, cujo exercício seja permutável, sem exigir acentuados rebaixamentos econômicos e sociais dos interessados, modificações do seu estado físico, ou reeducação profissional.

“Art. 8.º. Não serão consideradas para fins de readaptação as profissões:

- a) que só puderem ser exercidas em caráter independente, como atividade privada, estabelecendo-se o interessado por conta própria;
- b) que não estiverem sob regime de previdência social;
- c) que exigirem mudança radical do ambiente social em que vivia o interessado;
- d) que, para o seu exercício lucrativo, obrigarem a regime físico penoso, violento, ou que de qualquer forma possa constituir risco de vida ou de saúde para o próprio interessado, ou para outrem.

“Art. 9.º Poderá ser aceita para readaptação qualquer profissão indicada pelo interessado, desde que fique devidamente verificada pela Comissão ser compatível com o seu estado físico, formação educacional e habilitação profissional.

Parágrafo único. Na hipótese prevista neste artigo o interessado deverá comprovar que tenha assegurada uma colocação lucrativa”.

O exame de toda a legislação, baixada até essa data, mostra grande coesão e estrita obediência a dois aspectos, considerados basilares:

a) si, por um lado, tudo se procurou fazer para exonerar a sociedade do ônus da manutenção de

ociosidade remunerada que possa ser convertida em produtividade;

b) por outro lado, foram assegurados ao indivíduo seus legítimos direitos, e respeitadas suas condições econômica e sua situação social.

Examine-se atentamente essa legislação, e logo se verá não haver hipótese em que um veterano de guerra, depois de readaptado, tenha situação financeira inferior àquela que lhe é assegurada por uma pensão de guerra. Na pior hipótese será igual a esta, pois foi previsto que, se a remuneração do trabalho for inferior à da pensão, o Estado pagará a diferença. D.r-se-á que em tal caso nenhuma vantagem teria o indivíduo. Seria esquecer dois fatores importantes:

a) a ação social estimulante do trabalho lucrativo sobre o indivíduo, liberado da condição deprimidamente de inválido e pensionista;

b) a acomodação progressiva do valor real do salário face ao custo de vida, em oposição à rigidez do valor nominal de uma pensão.

Menos coerente foi a legislação posterior, desejosa de conceder aos nossos ex-combatentes vantagens, certamente merecidas, sem contudo guardar, como seria recomendável, as diretrizes eminentemente positivas e construtivas dos primeiros diplomas legais. Ninguém jamais poria em dúvida a imperativa necessidade e o grato dever de dar o máximo amparo social aos nossos veteranos. Todavia, melhor seria não fossem cometidas falhas de que o Decreto-lei n.º 8.794, de 23-1-46, é um exemplo típico, ao conceder vantagens aos herdeiros apenas dos militares que participaram da F. E. B., — assim omitindo os militares da Marinha e da Aeronáutica, — e limitando ainda a ação protetora aos que estiveram presentes ao “teatro de operações na Itália”.

Colidindo fortemente com os princípios que nortearam a implantação do sistema readaptativo entre nós, o Decreto-lei n.º 8.795, de 23-1-46, ao regular as vantagens a que têm direito os militares da F. E. B. — ainda aqui, apenas os da F. E. B. — quando fisicamente incapacitados, estabeleceu:

“Art. 9.º Não se aplicam as disposições do Decreto-lei n.º 7.270, de 25 de janeiro de 1945, aos militares aqui abrangidos, salvo àqueles que desejarem submeter-se a seu regime, ou, se as causas que os incapacitarem para o serviço, militar, não os impedir de retomar, em toda sua plenitude, suas atividades normais na vida civil, hipótese

em que, além dos proventos de sua atividade civil, passarão a perceber 50% das vantagens de que trata êste decreto-lei.

.....
 "Art. 11. As vantagens de que trata êste decreto-lei, poderão ser acumuladas com os proventos de qualquer atividade privada, inclusive em emprêsas particulares, e, com a redução de 50%, com os de quaisquer cargos públicos, eletivos ou em comissão, federais, estaduais ou municipais".

Os resultados negativos dêsses dispositivos legais não se fizeram esperar: — verificou-se verdadeira evasão em massa daqueles a quem a lei anterior oferecera as vantagens sociais da readaptação profissional, ficando assim gravemente ameaçado

todo o trabalho que, com esforços ingentes, vinha sendo desenvolvido pela C. R. I. F. A.

Impõe-se a revogação dos dois últimos artigos de lei, pois sua existência importa em negar todo o sistema anteriormente criado e restabelecer a mesma situação que prevalecia, antes da primeira guerra mundial.

Tôda a nossa legislação de amparo social aos ex-combatentes está pedindo revisão e consolidação, que lhe empreste maior homogeneidade, preencha os claros, amplie seu campo de ação, solucione aspectos ainda não focalizados e, sobretudo, remova contradições fundamentais. Só assim poderemos recuperar nossa "geração perdida".

A classificação da despesa pública

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol

No presente artigo procura o autor esclarecer, de certo modo, a questão da classificação da despesa, em particular no que toca aos serviços e encargos, assunto tão debatido e que tantas críticas tem suscitado, no que se refere ao Orçamento Geral da União.

I — PRINCÍPIOS DA CLASSIFICAÇÃO

A classificação do orçamento é um processo de lógica aplicada e não é, certamente, dos mais fáceis. Classificar o orçamento significa reunir num esquema tão simples quanto possível receitas e despesas, que hoje, em quase todos os países do mundo, representam de 15 a 30% da renda nacional. O Estado recolhe esta soma de maneiras várias e ainda mais diverso é o modo de aplicá-la.

A ciência das finanças públicas desenvolveu alguns esquemas fundamentais para a classificação de receitas, mais precisamente — das rendas tributárias, que se aplicam de maneira mais ou menos ortodoxa em todos os orçamentos. A classificação da despesa, no entanto, encontra-se ainda em fase muito mais empírica. Os grandes tratados de finanças públicas dedicam muito pouca atenção ao assunto, e até mesmo a literatura especializada não é muito rica, neste terreno, no qual ainda não existem nem uma verdadeira doutrina nem uma tradição consagrada.

Evidentemente, também é possível fazer boas finanças com uma classificação não muito boa. Isso talvez não seja um problema capital. Todavia, uma classificação clara e lógica facilita não somente a elaboração e a execução do orçamento, como também é de importância para a legislação financeira em geral, de vez que o resumo do orçamento é de certo modo um guia do qual mesmo os expertos não podem prescindir. Ele indica as proporções das diferentes categorias de

receitas e despesas; e uma classificação ilógica e artificial, que apresente estas proporções de maneira deformada, pode exercer um efeito psicológico prejudicial à justa distribuição dos encargos fiscais e à razoável aplicação dos fundos disponíveis.

Na prática orçamentária mais antiga costumava-se especificar receitas para cobrir determinadas despesas. Resíduos deste método encontram-se, ainda hoje, na maioria dos orçamentos; no orçamento brasileiro, por exemplo, a taxa de previdência social, que não passa de um adicional ao imposto de importação, figura entre as Diversas Rendas como receita do Ministério do Trabalho porque se aplica, principalmente, a certos encargos desse Ministério. De modo geral, entretanto, a regra da universalidade, ou seja o princípio de que tôdas as receitas orçamentárias se aplicam a tôdas as despesas orçamentárias, presentemente é observada no Brasil, como na maior parte dos países estrangeiros.

Dentro dessa regra, há lugar bastante para classificações divergentes das despesas. Há, entretanto, quatro esquemas mais usados e que são os seguintes:

- a) segundo os órgãos aos quais se destinam as dotações;
- b) segundo as finalidades das dotações;
- c) segundo a aplicação imediata da despesa;
- d) segundo o grau de certeza da despesa.

O primeiro destes esquemas é indispensável para a gestão das finanças públicas. O plano financeiro que regula as despesas do exercício deve, naturalmente, indicar o órgão que disporá das dotações especificadas no orçamento. O único ponto discutível é o de saber se a classificação segundo os órgãos deve ser a forma principal ou, pelo menos na apresentação sintética do orça-

mento, ser subordinada a outros pontos de vista, como atualmente se faz no "Sumário" do Orçamento da União.

Admitido que se limite a uma única a função de cada repartição, o segundo esquema — classificação segundo as finalidades — coincide, virtualmente, com o primeiro — classificação segundo os órgãos. Na realidade, a complexidade de muitos dos serviços governamentais não permite uma delimitação tão rigorosa. Assim, parece preferível considerar a classificação de acordo com as finalidades apenas como esquema suplementar, de grande interesse, todavia, para demonstrar as despesas totais do governo com determinados fins — saúde pública, educação geral e técnica, transportes, defesa nacional, legislativo, judiciário, etc.

O terceiro esquema — segundo a aplicação imediata da despesa — tem caráter essencialmente jurídico. Especifica a posição do receptor do dinheiro perante o Estado — pessoal permanente, extranumerários, inativos, pensionistas, indenizações, vantagens, etc.; distingue aquisição, serviços contratuais, dotações voluntárias (auxílios, contribuições e subvenções) e faz, também, certas discriminações de ordem econômica, tais como a divisão do material em permanente e de consumo, bem como dá a designação de "obras" às grandes construções do Estado, para discriminá-las dos reparos e ampliações destinados aos serviços governamentais.

O quarto esquema — segundo o grau de certeza da despesa — toma como critério um ponto de vista completamente diferente dos outros. É, por assim dizer, uma reserva mental em face da própria avaliação orçamentária, pois mesmo a mais perfeita avaliação não pode prever com exatidão todas as despesas necessárias no exercício seguinte. Ao lado de despesas fixas existem outras de menor grau de certeza — como por exemplo a despesa com o serviço da dívida flutuante — que são designadas no orçamento como "variáveis"; e outras ainda, imprevistas, que figuram no orçamento da União como "eventuais". Conquanto seja discutível a utilidade destas discriminações, o esquema, em si, não se choca com os outros e pode ser aplicado como classificação paralela às enumeradas nos parágrafos anteriores (a, b e c).

Na literatura financeira, particularmente na dos Estados Unidos, atualmente dá-se preferência ao terceiro esquema, que os autores americanos denominam "objects classification". Assim se expressa Buck (1), a respeito: "A classificação de despesas segundo o objeto é aquela em que se alcança maior uniformidade". Buck sugere uma classificação, "na sua forma mais simples", em sete grupos:

- 1.º serviços pessoais (vencimentos e salários);
- 2.º serviços contratuais (trabalhos executados para o Governo por pessoas privadas);
- 3.º mercadorias (provisões e materiais);
- 4.º encargos correntes (aluguéis, seguro etc.);
- 5.º obrigações correntes (juros, pensões, taxas);
- 6.º propriedades (equipamento, edifícios, etc.);
- 7.º amortização da dívida.

Os quatro primeiros grupos constituem as despesas correntes; o quinto, os encargos fixos; o sexto, e às vezes o sétimo, investimento de capital.

II — CLASSIFICAÇÕES ADOTADAS NO ESTRANGEIRO

Nos Estados Unidos a classificação da despesa governamental antes da guerra sofreu numerosas modificações, sem que se tenha optado claramente por um dos esquemas possíveis. A "Regulation N.º 1 Relating to Apportionments and Reports on States of Appropriation", de 28 de junho de 1941 estabeleceu um novo esquema rigoroso (2). Em princípio, a classificação de base é feita por "projects or functions", mas o Bureau of the Budget acha que ela deve ser completada por uma classificação segundo os objetos.

A mesma Regulation dá como definição da "Object Classification": "Analysis of obligations incurred according to the types of services, articles, or other items involved (c. g., personnel services, supplies and materials, and equipment,

(1) A. E. BUCK, "The Budget in Governments of Today" (New York 1934), pág. 171.

(2) E. E. NAYLOR, "The Federal Budget System in Operations". Washington 1941), Appendix IV, páginas 200-241.

as distinguished from the purposes for which such obligation are incurred”.

A “Purpose Classification” é definida como “Analyses of obligation incurred according to function, activity, project, or other program subdivision”.

A “Classification of Obligation According to Object” abrange 16 rubricas:

01. Personnel Services (Serviços Pessoais).
02. Travel (Viagens).
03. Transportation of Things (Transportes de bens).
04. Communication Services (Serviços de Comunicação).
05. Rents and Utility Services (Aluguéis e serviços de utilidade pública).
06. Printing and Binding (Impressão e encadernação).
07. Other Contractual Services (Outros serviços contratuais).
08. Supplies and Materials (Material de consumo e materiais de construção).
09. Equipment (Material permanente).
10. Lands and Structures (Terrenos e construções).
11. Grants, Subsidies and Contribution (Auxílios, subvenções e contribuições).
12. Pensions, Annuities and Insurance Loan (Pensões, Anuidades e Empréstimos de seguro).
13. Returns, Awards and Indemnities (Restituições, prêmios e indenizações).
14. Interest (Juros).
15. Public Debt Retirement (Amortização da dívida pública).
16. Investment and Loan. (Inversões e empréstimos).

Esta classificação, que em relação à anterior apresenta grande simplificação e unificação, desde 1942 tem sido a forma preferida de especificação, ao passo que a discriminação “by projects and functions”, dentro da mesma repartição, é muitas vezes bastante sumária e heterogênea.

Entretanto, o Orçamento dos Estados Unidos visa principalmente demonstrar a despesa de cada repartição, de modo particular a despesa referente a pessoal. No seu resumo (*Summary*

and Supporting Tables”) figuram somente as repartições (*function and organizations unit*) e os títulos de crédito destinado a um fim especificado (*appropriations title*). Não se fazem sínteses para cada categoria de despesa — a “Object Classification”.

Resumido: no orçamento americano a análise, ou seja a especificação das despesas, está muito aperfeiçoada, mas a síntese está menos desenvolvida do que em nosso sistema orçamentário.

No orçamento francês observa-se um conceito muito diferente do adotado no norte-americano. A despesa divide-se em nove grupos:

1. Dívida Pública.
2. Dívida Vitalícia.
3. Poderes Públicos.
4. Pessoal.
5. Material e Funcionamento de Serviços.
6. Obras.
7. Encargos Sociais.
8. Subvenções.
9. Diversas Despesas.

A *Dívida Vitalícia* abrange a despesa com as pensões militares e civis; *Poderes Públicos*, a dotação do Presidente da República e as despesas administrativas das duas Câmaras. A distinção desta última categoria obedece a motivos de ordem puramente política, pois essa é uma despesa que faz parte do orçamento do Ministério das Finanças e tecnicamente poderia ser incorporada facilmente aos outros grupos (pessoal, material e funcionamento dos serviços, etc.). As *Diversas Despesas*, que em 1940 constituíam cerca de 7% das despesas com os serviços civis, inclui principalmente despesas destinadas aos novos serviços ou obrigações decorrentes de leis novas, ainda não perfeitamente discrimináveis e, além disso, certas despesas *eventuais* — custas de processos, socorros, etc.

III — O SISTEMA BRASILEIRO

A classificação da despesa orçamentária da União até 1935 fazia-se essencialmente por órgãos, deixando-se praticamente a critério de cada ministério ou órgão central a subdivisão da mes-

ma. A êsse respeito, assim se expressa o Relatório de 1935 do Ministério da Fazenda: "A falta de uma classificação modelo", cada Ministério adotava o sistema que entendia conveniente e o conjunto se transformava numa verdadeira miscelânea" (3).

A fim de obviar aos inconvenientes daí resultantes para os serviços de contabilidade, bem como o trabalho de revisão e coordenação da proposta orçamentária, o Ministério da Fazenda introduziu uma classificação uniforme, que deveria ser adotada já no orçamento para 1937. Previa ela a divisão da despesa em duas grandes partes: "Pessoal" e "Material". A parte de Pessoal subdividia-se em "Pessoal em exercício" e "Pessoal adido, agregado, em disponibilidade, inativos e pensionistas", sendo o primeiro destes grupos ainda subdividido em vários títulos e sub-títulos. A parte de "Material" abrangia as seguintes subconsignações:

- a) Material;
- b) Construções e obras novas;
- c) Serviços e encargos diversos.

Efetivamente, foi êste esquema usado no orçamento para 1937, no que diz respeito à despesa ordinária, enquanto que na despesa extraordinária apenas constou um título: "Obras".

Não parecendo inteiramente satisfatória a solução, foi o Conselho Federal do Serviço Público Civil encarregado da revisão das tabelas explicativas da proposta orçamentária para 1938. Simplificou-se a nova classificação mas conservando-a, em princípio.

A Exposição de Motivos sôbre o assunto, encaminhada ao Presidente da República a 16 de junho de 1937, apresenta razões de ordem sociológica para justificar a divisão básica da despesa com o pessoal e com o material, declarando (4):

"14. Serviço público é o complexo das formas de ação pelas quais o Estado exerce o seu poder. Nesse com-

plexo, dois elementos se distinguem e completam: o elemento humano e o elemento material.

"18. "Pessoal" e "Material" serão as verbas principais do orçamento de cada ministério, além de outras em que se centralizem as despesas eventuais da administração, os encargos diversos e as obras ou novas construções, cujo montante não se eternizará na lei anual, sujeitas, como estão, as suas parcelas, às vacilações de compromissos que se assumem e se liquidam, dentro de um lapso de tempo conhecido, tanto quanto possível".

Conquanto insistisse na divisão da despesa em duas verbas principais, o Conselho Federal do Serviço Público Civil admitia um terceiro elemento — "Serviços e Encargos diversos", que, segundo a expressão do Sr. Morais Júnior, "não chega a ser um elemento novo, mas apenas desdobramento de um daqueles primordiais e diremos mesmo — únicos: — pessoal e material".

Com efeito, mesmo o esquema tripartite — pessoal, material e serviços e encargos diversos — não parecia aplicável à totalidade da despesa orçamentária. O orçamento para 1938 continha ainda três outras verbas: (IV) Eventuais; (V) Construções e Obras; e (VI) Encargos Gerais da União, esta última abrangendo a Dívida Pública, inativos e pensionistas, que figurava exclusivamente no Orçamento do Ministério da Fazenda.

No ano seguinte — 1939 — a verba "Encargos Gerais da União" foi suprimida. As despesas com os inativos e pensionistas passaram à despesa com o pessoal, permanecendo como Verba VI a Dívida Pública. Ademais, a Verba V recebia nova denominação: "Obras — Melhoramentos, Aparelhamentos e Equipamentos". Em 1940 mudou novamente de denominação, passando a "Obras, Desapropriações e Aquisições de Imóveis". Sob esta forma manteve-se até 1944, quando desapareceu com a criação do "Plano de Obras e Equipamentos". Extinto o Plano de Obras e Equipamentos, voltou a figurar no Orçamento Geral da União, a partir de 1947, como Verba IV — Obras, Equipamentos e Aquisição de Imóveis. As demais verbas não sofreram modificações substanciais após a reforma de 1937-39.

Uma comparação da classificação em vigor no orçamento brasileiro com as adotadas no estrangeiro mostram que o nosso sistema inclui menos verbas, porém, muito mais consignações e sub-consignações. As particularidades de nosso sistema resultam principalmente da tentativa de reduzir tôdas as despesas a duas categorias bási-

(3) Ministério da Fazenda, Relatório. Exercício de 1935 (Rio 1936), pág. 56.

(4) A Exposição de Motivos foi publicada no primeiro número da "Revista do Serviço Público", novembro de 1937, págs. 26-30, acompanhada de um artigo "Nova Técnica Orçamentária", da autoria do Sr. João Ferreira de Morais Júnior, ex-Contador Geral da República (págs. 33-37 do mesmo número da Revista).

cas: pessoal e material. Porque, na prática, uma simplificação tão exagerada não fôsse possível, cumpria admitir uma terceira Verba, — Serviços e Encargos, na qual fôssem pouco a pouco reunidas as despesas mais diversas, cujo traço comum é que não são nem puramente pessoais nem puramente materiais, mas de caráter misto ou de natureza inteiramente diversa do conceito “pessoal” e “material”.

A Verba 3 — Serviços e Encargos, é constituída de uma única consignação. Às 60 subconsignações de que já se compunha esta Verba juntaram-se várias outras, na proposta orçamentária para 1948, correspondentes à reclassificação das Consignações VII — Inativos, e VIII — Pensionistas, e uma parte da subconsignação “outras despesas” da Consignação VI da Verba 1 — Pessoal.

A complexidade que se manifesta principalmente na classificação da Verba 3 provém, em grande parte, do termo “serviços”. Esta designação abrange três espécies de despesas muito diferentes.

a) serviços contratuais, isto é, serviços que o Governo recebe de pessoas físicas ou jurídicas estranhas à administração pública, pagando-lhe uma remuneração global ou determinada de acôrdo com critérios específicos;

b) serviços prestados gratuitamente pelo governo a seu próprio pessoal — serviços médicos e de hospitalização, serviços de educação e de cultura, etc.;

c) serviços destinados principalmente ao público e executados por uma repartição governamental especializada, como, por exemplo, o Departamento dos Correios e Telégrafos.

A despesa com os serviços postais-telegráficos subdivide-se em despesas com pessoal, material e serviços e encargos, mas as três espécies de despesa figuram na Verba 3, a fim de facilitar a comparação da despesa total dêsses serviços com a renda industrial que êles fornecem.

Quanto aos encargos, o termo só se encontra no título da Verba 3 — e não nas subconsignações. O sentido da palavra na linguagem fiscal é bastante vago; é ela utilizada, de um lado, para as obrigações do contribuinte para com o fisco (encargos fiscais = impostos, taxas) e, de outro, para as obrigações financeiras do Governo, em

virtude de uma lei ou de um contrato, ou simplesmente resultantes de uma situação particular que torna necessária uma despesa pública.

Confrontando os “encargos” com os “serviços”, pode-se, entretanto, dar ao primeiro dêstes termos uma definição mais precisa, no sentido orçamentário: encargos são despesas não ligadas a um serviço governamental. O encargo não implica uma atividade do governo no domínio ao qual a despesa se destina; estende-se precisamente a um grande número de atividades extra-governamentais — sociais, culturais — reconhecidas como úteis e dignas de apóio financeiro do Estado. A maior parte das dotações constantes da Subconsignação 06 da Verba 3 — Auxílios, contribuições e subvenções — são tipicamente encargos. Poder-se-á considerar também como encargos as despesas com os inativos e pensionistas, — consignação que recentemente passou da Verba 1 para a Verba 3 — assim como as destinadas ao abono familiar.

A despesa com a dívida pública constitui igualmente um encargo, ainda que seja habitualmente designado como “serviço”, porque representa uma obrigação puramente financeira, não ligada a uma atividade governamental.

IV — ESQUEMA PARA UMA RECLASSIFICAÇÃO

O primeiro princípio organizador deveria ser uma discriminação entre as despesas destinadas às próprias atividades do Governo e aquelas de transferência, quer dizer, pagamentos que o Governo faz a terceiros para uma determinada finalidade, sem dêles receber, ao mesmo tempo, um serviço. Se as palavras “serviço” e “encargo” já não fôssem, na terminologia orçamentária, usadas para designar despesas mais limitadas, poder-se-ia dizer que a primeira classe de despesas abrange todos os serviços e, a segunda, todos os encargos do Governo. Para evitar uma confusão terminológica, preferimos dizer que a primeira compreende a despesa de gestão e, a segunda, a despesa de transferência. Uma e outra constituem despesas de custeio.

Compõe-se a despesa de gestão de dois grupos essencialmente diferentes:

a) custeio de serviços executados pelo Governo, cuja despesa se compõe: 1) da despesa com o pessoal, e 2) da despesa com o material;

b) custeio de serviços executados por terceiros, mas servindo diretamente às atividades governamentais; virtualmente, são serviços contratuais.

A despesa de transferência compõe-se:

a) de compensações por serviços pessoais anteriormente prestados ao Governo (pensões), pagáveis em face de um serviço posterior (inativos) ou necessário por motivos sociais (abono familiar, etc.);

b) obrigações derivadas de serviços financeiros anteriormente prestados ao Governo — juros e amortização da dívida pública;

c) subsídios em favor de pessoas e organizações estranhas ao Governo — auxílios, contribuições e subvenções.

Resta, entretanto, uma categoria de despesas que não se adapta nem à noção da despesa de gestão nem à da despesa de transferência no sentido acima definido. São as inversões de capital que o Governo realiza tendo em vista a melhor exploração de seus próprios serviços ou o desenvolvimento econômico, social e cultural do país. A diferença que estas despesas apresentam em relação às outras duas grandes classes consiste em que:

- a) sua finalidade excede o período do exercício;
- b) aumentam o patrimônio nacional.

As inversões compõem-se de três grupos principais:

- a) Obras e Equipamentos executados pelos próprios serviços governamentais ou por terceiros à custa do governo;
- b) aquisição de terrenos e edifícios;
- c) aquisição de títulos ou outras formas de investimento em empresas, particularmente nas de economia mista.

Este último grupo de investimentos tradicionalmente, senão forçosamente, permanece fora do orçamento geral da União. Entre os dois outros

grupos — Obras e Equipamentos e Aquisição de terrenos e edifícios — o primeiro tem grande preponderância do ponto de vista da despesa e, além disso, o segundo muitas vezes está condicionado ao primeiro. Seria, então, possível reduzir os três itens em uma só Verba, que substituiria, virtualmente, a Verba 4 de nossa classificação — Obras, Equipamentos e Aquisição de Imóveis — deixando, entretanto, um lugar para outras despesas do caráter das de inversões de capital.

A estrutura da despesa, de acordo com esta análise, é a seguinte:

I — Custeio

A. Despesas de gestão

- a) Serviços próprios do governo
 - 1) Pessoal
 - 2) Material
- b) Serviços contratuais

B. Despesas de transferência

- a) Compensações
- b) Dívida pública
- c) Subsídios

II — Inversões

- a) Obras e Equipamentos
- b) Aquisições de bens imóveis
- c) Títulos e Participações.

Sintetizando as diversas divisões e subdivisões, obteremos como partes principais do Orçamento da Despesa sete Verbas, que se designarão do seguinte modo:

- 1 — Pessoal
- 2 — Material
- 3 — Serviços contratuais
- 4 — Compensações
- 5 — Dívida Pública
- 6 — Subsídios
- 7 — Inversões.

IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO

(O PARECER DO DEPUTADO PEDROSO JÚNIOR)

ARAÚJO CAVALCANTI

(Secretário Geral da Associação Brasileira de Municípios)

II

A Revista do Serviço Público, no presente número, publica a segunda parte do artigo sobre os problemas brasileiros de imigração e colonização. O artigo publicado no número anterior (maio e junho de 1947, págs. 9-19) contém o projeto de lei e o relatório do deputado Dámaso Rocha — trabalhos já aprovados pela Comissão Especial de Imigração, Colonização e Naturalização, do Congresso, e que se referem à criação de um Departamento Nacional para cuidar desses importantes problemas. Nesta segunda parte de seu artigo, o Dr. Araújo Cavalcanti prossegue no exame da complexa matéria e aproveita o ensejo para divulgar o parecer do Deputado Pedroso Júnior sobre a concessão do crédito especial de Cr\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões) destinado ao financiamento da nova política imigratória brasileira.

O projeto da Comissão Especial de Imigração, Colonização e Naturalização — transcrito no último número desta Revista — tem sido amplamente debatido em todo o país. A opinião pública recebeu-o com agrado, a julgar pelos editoriais dos órgãos mais importantes da imprensa nacional. O pronunciamento dos técnicos em duas mesas redondas sucessivas realizadas na capital federal (4) foi-lhe, também, favorável. De fato, as razões de ser da generalizada aceitação do mencio-

nado projeto decorrem das próprias características que lhe foram dadas pelo ilustre relator geral da Comissão Especial, Deputado Dámaso Rocha. Isto é, claresa, espírito prático e adequação às necessidades brasileiras. Com efeito, basta examinar os projetos elaborados em setores diversos por diferentes autoridades na matéria, para se perceber, de imediato, as vantagens do meticoloso trabalho ora em segunda discussão na Câmara dos Deputados. Pode-se afirmar, sem receio de contestação, que foram, afinal, estabelecidas as bases seguras de uma nova política imigratória e colonizadora para o Brasil. Embora tardiamente, parece-nos que se pretende, de agora em diante, cuidar com maior objetividade de uma das mais graves questões demográficas da nacionalidade: o povoamento racional da hinterlândia vazia pelo sistema da imigração colonizadora. Um sistema em que, mediante a canalização dos imigrantes selecionados para trechos adrede escolhidos do nosso vasto território, se cogita, *simultaneamente* de atender a toda uma hierarquia de problemas intimamente correlacionados, que vão desde o imperativo da miscegenação deliberada à criação de um mercado interno de razoável poder aquisitivo. O simples exame do organograma anexo, em que se configuram os delineamentos gerais do projetado Departamento Nacional de Imigração e Colonização, deixa entrever as diretrizes de uma nova mentalidade procurando situar os problemas em aprêço num plano superior de organicidade.

(4) Mesas Redondas promovidas pela Sociedade Brasileira de Medicina Social e do Trabalho e pela Revista Brasileira de Medicina Pública, nos dias 6 e 18 de junho de 1947. Tomaram parte nos debates travados, entre outras, as seguintes autoridades: Dr. Izidoro Zanotti; dr. Océlio de Medeiros; Dr. Carlos M. Dodswort; Dr. Osório Nunes, Secretário Executivo da Associação Brasileira de

Municípios; Profs. Castro Barreto e Hélio Gomes; Drs. César Garcez, João Martins de Almeida, Fernando Carneiro; Deputado Dámaso Rocha, Alde Sampaio, Alcedo Coutinho, Crepory Franco; Coronel João Palmeira; Sras. Terezita Pôrto da Silveira, Alice Tibiriçá e Ellen Kristian Kjer, Sr. Celeste Boniatti.

Em outras palavras, cuidou-se de alijar, de maneira definitiva, os males até agora predominantes e tão bem descritos no Relatório do Deputado Dámaso Rocha. (Relatório publicado no número anterior desta Revista). Não há mais lugar para o unilateralismo vigente de órgãos administrativos desconexos, funcionando como um conjunto de gânglios desarticulados, em compartimentos estanques, num clima nocivo de confusão e de irresponsabilidade. Os problemas de imigração e colonização, pelas suas profundas repercussões nos amplos quadros das realidades brasileiras, teriam, forçosamente, de ser aglutinados. Aglutinados e subordinados a um planejamento adequado capaz de traduzir, com precisão, os legítimos anseios e interesses do país.

4. E' inacreditável que um fato de alcance tão profundo — o enquadramento dos problemas de imigração e colonização no âmbito mais geral da conjuntura demográfica, social, econômica e política da Nação — tenha sido pôsto à margem das preocupações básicas de govêrno durante tantos anos. A Argentina, nesse particular, tem revelado um senso geopolítico superior. Dispondo, como o Brasil, de vastas áreas internas inaproveitadas, procurou, no tempo oportuno, efetuar cuidadoso levantamento dessas regiões num gigantesco trabalho levado a efeito por geólogos, botânicos, agrônomos, sanitaristas, engenheiros, economistas. Tôdas as técnicas de renomados especialistas foram postas ao serviço preliminar de desbravamento e preparação das áreas destinadas à ocupação posterior pelos futuros imigrantes. Com base nos dados exatos do levantamento efetuado em determinadas regiões da Patagônia, equipes de trabalhadores especializados executaram grandes obras de irrigação, saneamento, construção de hospitais, usinas elétricas, escolas e residências. Estradas de rodagem foram construídas para escoamento da produção a ser obtida. Em síntese, nada se deixou ao acaso, como é o hábito entre nós, o paraíso da improvização. Só depois dessa intensa preparação prévia é que se começou a introduzir imigrantes nas áreas aptas para recebê-los. Essa é uma política colonizadora de rendimentos garantidos, uma política sem complicações burocráticas, com um mínimo de dispositivos legais e um máximo de fatos positivos. A Argentina vai buscar imigrantes nos países de origem, na Europa, transporta-os nos seus próprio na-

vios para tal fim equipados, sem ridículos exageros e rigores de seleção. Em Buenos Aires êsses imigrantes são confortavelmente alojados, não sofrem a via-crucis das inspeções intermináveis... pelo contrário, seguem logo para um local antecipadamente preparado em que irão trabalhar sob imediata supervisão e assistência do Estado, excetuados os casos dos imigrantes que preferiram os contratos de trabalho de emprêsas privadas ou particulares. Enquanto a grande república irmã, desde o fim dêste último conflito mundial, executa essa política sábia, aproveitando uma oportunidade histórica prestes a se extinguir, o panorama brasileiro, todavia, causa-nos uma enorme impressão de desalento, pela inépcia e insensatez, com que são tratados idênticos problemas. Merece, por conseguinte, todo apôio, o patriótico esforço da Comissão Especial de Imigração, Colonização e Naturalização no sentido de liquidar tão lamentável estado de coisas. O projetado Departamento Nacional de Imigração e Colonização precisa ser instalado com urgência e entrar em funcionamento imediato, para fazer aquilo que uma verdadeira constelação de órgãos devia ter feito e não fez, nestes últimos anos: elaborar e executar um plano objetivo de imigração e colonização, condicionado às necessidades e exigências nacionais de ordem demográfica, econômica, social e política. Tudo isto sem prejuízo de iniciativas paralelas, igualmente indispensáveis, no sentido de amparar, com providências de vulto e realmente práticas, as massas trabalhadoras. Dar aos problemas de imigração e colonização o relêvo que êles na verdade possuem não significa, como pensam alguns, pôr de lado ou em plano secundário, as magnas questões de proteção à maternidade e à infância. Todos êsses setores se articulam num sistema de ligações e interconexões indissolúveis dentro da preocupação superior de aumentar o potencial humano brasileiro, tanto do ponto de vista da quantidade como da qualidade. Porque no elemento humano disponível é que se encontra o legítimo fundamento da prosperidade de qualquer nação — o fator dinâmico superador das deficiências dos recursos naturais e gerador de riquezas.

5. Ao lado dos capítulos sôbre energia, obras hidráulicas, investigações agropecuárias e fomento industrial, a parte mais interessante, talvez, do *Plano Quinquenal* do Govêrno Argentino é a que

se refere aos problemas demográficos, com os projetos de lei relativos à propriedade rural, à nupcialidade e fomento da natalidade, à imigração e colonização (5). Nota-se, acima de tudo, uma mentalidade prática de repúdio aos casuismos e formalismos legais excessivos. No tocante à política imigratória, por exemplo, o esquema argentino é de uma simplicidade e liberalismo excepcionais. Tôdas as exigências foram reduzidas ao estritamente indispensável. De acôrdo com os princípios cardiais dessa política, a imigração — deverá ser selecionada; — assimilável à unidade espiritual e social do país; — moral e fisicamente sã; — racionalmente distribuída por todo o país; por fim, economicamente útil (isto é, o processo de seleção estabelece preferência para entrada no país de técnicos, operários especializados, agricultores e pescadores). Dentro dessa margem mínima de segurança os “vistos” são concedidos com a maior rapidez e tôdas as facilidades passam a ser proporcionadas aos imigrantes, inclusive, os benefícios da naturalização após dois anos. Entre nós ocorre precisamente o contrário: as exigências se multiplicam de tal forma que a concessão de um simples “visto” adquire as proporções de um drama para os poucos que manifestam desejos de se fixar no Brasil. As nossas autoridades vêm em cada alienígena um inimigo potencial, um quinta-coluna perigoso. Elas recebem de sobrececho carregado, com temores exagerados, os poucos imigrantes que nos procuram. Essas mesmas autoridades se encontram, aliás, entrincheiradas numa muralha de leis, regulamentos, instruções reservadas, portarias, etc., sem paralelo, em todo o mundo. E ninguém poderá negar que se levantou, em tôrno do Brasil, uma legítima Maginot de dispositivos legais... Acreditamos, contudo, que a criação do Departamento segundo o projeto elaborado pela Comissão Especial de Imigração e Colonização muito contribuirá para modificar tão intolerável mentalidade. Por outro lado é de se esperar com a pronta instalação dêsse órgão executivo uma verdadeira ofensiva — êste é o caso — no sentido de recuperação do tempo perdido desde o ano fatídico de 1939 em que a entrada de imigrantes desceu, praticamente, a zero.

6. E' com satisfação que acentuamos o fato auspicioso de ter o projeto de criação do Departamento Nacional de Imigração e Colonização ultrapassado os limites de uma simples reorganização administrativa de órgãos desajustados para adquirir os contornos mais amplos de um bem concebido plano de ação. Um plano de perspectivas bastante vastas cujas linhas principais podem ser resumidas da seguinte forma:

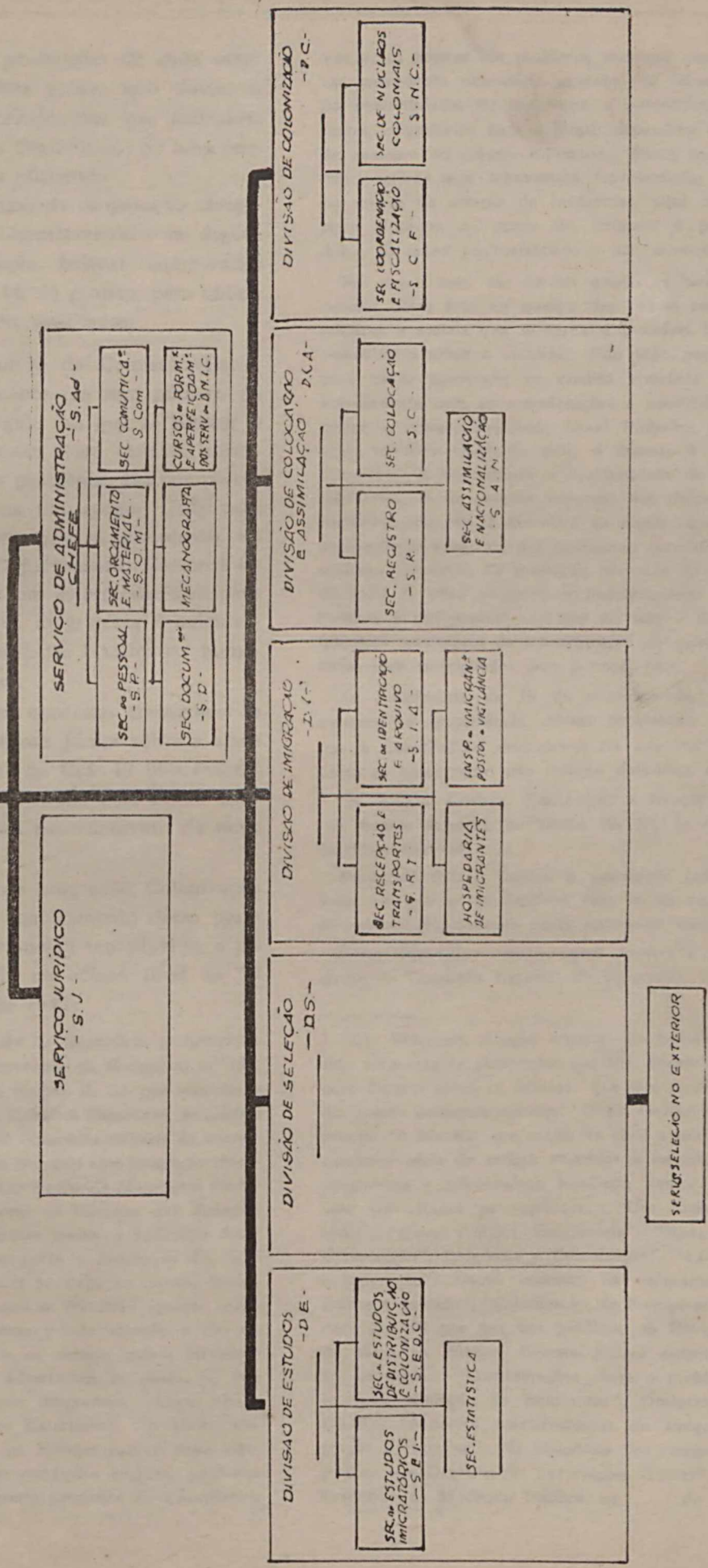
- a) Agrupamento dos órgãos, funções e atividades em 7 setores principais, estreitamente coordenados entre si, para obtenção das finalidades colimadas. São as 5 divisões de Estudos, Seleção, Imigração, Colocação e Assimilação, Colonização e os 2 Serviços: Jurídico e de Administração (V. o organograma e o artigo 3.º do projeto);
- b) separação das atividades de estudo e planejamento, das atividades de natureza predominantemente executiva. As pesquisas, estudos e elaboração de planos, passaram a ser objeto permanente de uma Divisão especial com atribuições desde logo definidas (art. 4.º do projeto);
- c) recrutamento e escolha dos imigrantes nos países de origem, mediante serviços de seleção no exterior, pelos processos que forem julgados mais convenientes (art. 5.º);
- d) concentração das atividades de administração geral em um Serviço adequado, como medida de economia e eficiência, dentro do objetivo de tornar o mais fácil possível a ação das divisões executivas (art. 10);
- e) previsão de órgãos técnicos específicos dentro das três divisões de Imigração, Colocação e Assimilação, Colonização, para cuidar dos problemas peculiares de:
 - recepção e transportes;
 - identificação;
 - hospedagem;
 - colocação;
 - nacionalização e
 - núcleos coloniais.

(São as Seções do mesmo nome, conforme a competência que lhes foi dada pelos arts. 6.º, 7.º e 8.º);

(5) Plan Quinquenal de Gobierno del Presidente Peron, 1947-1951. Edición segun el texto oficial. Ed. Primicias, Buenos Ayres 1947, págs. 56-65.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE IMIGRACAO E COLONIZACAO - D.N.I.C. -

DIRETOR GERAL



- f) definição das atribuições de cada setor básico em linhas gerais, sem descer a excessivas discriminações que pudessem comprometer a flexibilidade de uma execução pronta e eficiente;
- g) fixação do regime de cooperação obrigatória entre o Departamento e os órgãos da administração federal enumerados nos arts. 11 e 14, do projeto, para obtenção de melhores resultados.

7. Um projeto como o da Comissão Parlamentar suscita naturalmente um sem número de reações, consoante o ângulo em que se colocar o observador. Não é propósito nosso, todavia, abarcar todos os aspectos de problemas tão complexos nos limites prefixados de um artigo. Julgamos, entretanto, ser de estrita justiça reconhecer no projeto de criação do Departamento Nacional de Imigração e Colonização um esforço decisivo para obtenção de uma política imigratória e colonizadora à altura das necessidades brasileiras: humana, eficiente e realizadora.

A esta altura torna-se oportuno transcrever o parecer do deputado Pedrosa Júnior sobre a abertura do crédito especial de Cr\$ 40.000.000,00, (quarenta milhões) já solicitado pelo Poder Executivo ao Congresso, para financiamento da nova política imigratória.

A Comissão Especial de Imigração, Colonização e Naturalização tomou conhecimento desse parecer cuja importância leva-nos a reproduzi-lo, a seguir, tal como publicado na edição final de "O Globo", de 3 de julho de 1947:

"Submeteu o Sr. Presidente da República, à aprovação do Congresso Nacional, acompanhado da Mensagem n.º 153, de 24 de março último, um projeto de lei que autoriza a abertura pelo Ministério das Relações Exteriores, do crédito especial de Cr\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de cruzeiros) para o fim de atender às despesas com imigração intensiva no corrente ano. Em anexo à referida Mensagem encontra-se a Exposição de Motivos do Ministro das Relações Exteriores, justificando, a grosso modo, a aplicação desse crédito nas despesas de transporte e instalação dos imigrantes a serem encaminhados ao país, ao mesmo tempo que salienta a urgência de que se reveste o assunto, encarecendo a necessidade de uma pronta solução a fim de que possamos concorrer com os demais países interessados, cujos governos, já se adiantaram ao nosso, no que se refere à aquisição de bons imigrantes. Alega, ainda, o Sr. Ministro das Relações Exteriores: "A vinda desses imigrantes selecionados na Europa com o mais rigoroso critério quanto a suas condições hígdas, profissionais e morais, fica no momento pendente de quantitativo

que possa acorrer aos múltiplos encargos necessários para um movimento migratório eventual de tamanho relêvo". As possibilidades de renovação e intensificação das correntes imigratórias para o Brasil dependem efetivamente, da abertura do crédito solicitado. Basta considerar que, não obstante nos achassemos representados na Europa, no mister de seleção de imigrantes, aqui não tínhamos onde alojá-los, ao ponto de, chegada a primeira leva deles, só então improvisarmos a sua acomodação.

Por outro lado, são de tal ordem as benéficas repercussões desse fato no quadro das nossas realidades econômicas e sociais que se torna dispensável tecer maiores comentários sobre a matéria. Não vejo, portanto, razões para negar aprovação ao crédito pleiteado concordando inteiramente com as considerações e conclusões do nobre colega e amigo, Deputado Israel Pinheiro, no seu judicioso relatório oferecido sobre o assunto à Comissão de Finanças. A necessidade e oportunidade do aludido crédito resultam da própria natureza das despesas a serem efetuadas, que são inadiáveis e da maior significação para uma solução adequada dos problemas correlacionados com o desenvolvimento da produção, elevação do nível técnico da mão de obra nacional, o fortalecimento do mercado interno, o povoamento racional do solo e demais consequências resultantes de intensificação de correntes imigratórias bem selecionadas para o nosso país.

Ao constituinte de 18 de setembro de 1946 não é estranha a importância desses problemas, tanto assim que a Constituição estabeleceu no art. 162 e parágrafo único as bases para uma solução definitiva dos mesmos:

"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 esses serviços e coordená-los com os de naturalização e de colonização, devendo nesta aproveitar nacionais".

Desse dispositivo constitucional decorre a própria existência da Comissão Especial de Imigração, Colonização e

(6) Merecem citação especial os trabalhos que têm sido ultimamente publicados dos Srs. Osório Nunes e Izidoro Zanotti sobre os assuntos que têm constituído objeto dos nossos presentes estudos. O Sr. Osório Nunes, estampou na "A Manhã" nos meses de abril a julho do corrente ano uma série de artigos relativos à reforma da política imigratória e colonizadora brasileira dentre os quais devem ser citados os seguintes: "Um Sinedrim imigratório", "Nova Política Imigratória", "Nova Política de Colonização", "Imigração e Colonização", "40 milhões para a imigração", "Novo conceito de imigrante", "O imigrante esquecido", "Colonização de Fronteiras". O Sr. Izidoro Zanotti por sua vez publicou na Revista Brasileira de Medicina Pública diversos artigos especializados dentre os quais: "Considerações sobre o problema da Imigração", "Seleção de imigrantes", "Imigrantes úteis ao Brasil", "Aspectos constitucionais da imigração", "Imigração portuguesa", "O abandono dos campos", "As migrações e a Organização das Nações Unidas". (in Revista Brasileira de Medicina Pública, ns. . . . de 1945, 1946).

Naturalização, que, aliás, já deu cumprimento, com brevidade, a uma de suas maiores incumbências: o planejamento e elaboração do projeto de lei que cria o órgão federal previsto no parágrafo único do art. 162 (Departamento Nacional de Imigração e Colonização). Esse órgão nós o projetamos com a colaboração valiosa de alguns técnicos agrupados pela habilidade e fidalguia do nosso colega e relator, Deputado Damaso Rocha. Outras leis, ainda, terão que ser elaboradas ou merecer estudos desta Comissão, referentes à seleção, distribuição e fixação de imigrantes, bem como a respeito de colonização. Urge, porém, que as façamos com tempo de aproveitar o material humano que na Europa está sendo atraído por outros vários países efetivamente interessados na imigração. Cabe aqui formular algumas observações no interesse superior de assegurar a correta aplicação do crédito solicitado, nos fins específicos a que se destina. Em cartas do Sr. Ministro das Relações Exteriores que se acham no processo, encontra-se uma discriminação de como serão aplicados os quarenta milhões de cruzeiros. Julgo, data-vênia, um tanto vaga essa exposição de despesas. Pelo exposto, não se tem uma idéia dos resultados práticos colimados: quantos imigrantes serão trazidos para o Brasil e em que tempo se pretende inverter essa verba. Nota-se desde logo, a falta de um programa objetivo de atividades, bem como a ausência de dados capazes de fornecer uma completa elucidação do custo exato de trabalhos, serviços ou atividades a serem empreendidas.

A dotação de quarenta milhões de cruzeiros está distribuída em grupos demasiado amplos e gerais, sem a indicação dos elementos que serviram de base para essa dis-

criminação, que deveria ser mais completa e rigorosa. Com os elementos informativos de que dispõe poderia, o Ministério das Relações Exteriores obter do Conselho de Imigração e Colonização os dados objetivos indispensáveis sobre o custo per capita dos imigrantes, a soma mensal das despesas com a seleção ora efetuada na Europa, o demonstrativo pormenorizado das despesas com o pessoal das Comissões de seleção, isto é, um orçamento elaborado com rigor técnico, embora simples. Tais elementos seriam subsídios para os novos estudos que esta Comissão terá que realizar.

Opinando favoravelmente pela concessão do crédito solicitado, encareço entretanto, a necessidade de medidas que assegurem a aplicação do crédito pedido, única e exclusivamente, nos assuntos de imigração. Penso ser de melhor aviso autorizar a abertura do mencionado crédito ao próprio Conselho de Imigração e Colonização, que é o órgão específico que dêle vai utilizar-se, e não propriamente o Ministério das Relações Exteriores. Criado o órgão federal já projetado, a êle incumbirá assumir o controle dessa verba, operação que estará facilitada com a escrituração do crédito àquele Conselho específico.

Acresce, também, considerar que os Cr\$ 40.000.000,00 foram pedidos em março, e nos achamos em junho, sendo provável que só a partir de fins de agosto, ou setembro, esteja votado esse crédito. Era, de meu propósito reduzi-lo frente a essa consideração, mas atendo à informação oficial prestada pelo nobre Conselheiro Jorge Latour, de que o saldo dessa verba em 1947 será reservado às atividades imigratórias, no exercício ou exercícios imediatos. — Deputado *Pedroso Júnior*".

PENSAMENTO ALIENÍGENA

A contribuição de melhoria na República Argentina

JUAN CARLOS LUQUI

(Tradução de Lygia Azevedo)

II

Iniciado no número anterior, o presente artigo trata da experiência administrativa e financeira colhida na República Argentina relativamente à contribuição de melhoria. A segunda parte, agora apresentada, versa sobre os antecedentes históricos naquele país, assim como nos Estados Unidos da América do Norte e em alguns países da Europa.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS NACIONAIS E ESTRANGEIROS

REPÚBLICA ARGENTINA

I — O antecedente mais remoto, em terras da América, da instituição de que ora nos ocupamos é a Real Cédula de Felipe II, em 1562, à qual se refere Cárcano (1). Por ela se disputava que “os Vice-reis e Governadores deviam encarregar-se das estradas e pontes cuja construção ou reparação fôsse necessária em seus distritos, devendo custear as obras aquêles que delas se beneficiassem”, acrescentando “que os trabalhos deviam ser sólidos, duradouros e proveitosos, sem nada inútil ou supérfluo, devendo para isso cada população nomear um superintendente de obras públicas, cargo para o qual se recomendava fôsse escolhida pessoa honesta e diligente”.

Pela mesma Cédula regulamentava-se a forma de execução dos trabalhos, estabelecendo-se que “uma vez estudada e resolvida a construção de uma obra pública, as despesas seriam custeadas somente pelas pessoas ou grupos de população

que gozassem de suas vantagens, não se podendo exigir mais do que o necessário, de maneira a não haver sobras a que se pudesse dar destino diferente daquele para o qual se contribuía” (2).

Quando as obras se referissem a estradas gerais ou pontes era comum afetá-las com uma taxa de trânsito, o que foi seguido nas leis e ordenações posteriormente expedidas, tudo com o objetivo de fazer contribuir em seu custo todos aquêles que delas se utilizavam.

E' verdade que estas previdentes medidas não encontraram o entusiasmo necessário da parte dos encarregados de pô-las em prática, pelo que em muitas ocasiões se converteram em meras expressões estéreis. Daí a crítica, aliás justa, formulada por Garcia ao sistema de desordem e imprevisão administrativa reinante na Colônia (3).

II — Torna-se difícil seguir no tempo e em rigorosa ordem cronológica as referências feitas às disposições sobre o assunto, em virtude da falta de recopilações orgânicas, o que, ademais, não se enquadraria num estudo da natureza do presente. Com exceção da Recopilação de Leis e Decretos da Província de Buenos Aires, trabalho completo e meritório levado a efeito pelo Dr. Cornélio Prado y Rojas, em 1878, não existem quaisquer obras a que se possa recorrer para

(2) E' este mesmo o princípio que informa as decisões das Côrtes americanas, especialmente a de Missouri, a primeira a assentar as regras fundamentais, em matéria de contribuição de melhoria, princípio que se poderia concretizar na seguinte fórmula: A contribuição de melhoria não pode ser mais elevada do que o custo da obra, nem afetar além do benefício recebido em consequência dessa obra.

(3) Cf. *La Ciudad Indiana*, pág. 198.

(1) Cf. *Historia de los medios de comunicación y de transporte en la República Argentina*, t. 1.º, pág. 312.

uma consulta rápida. Destarte, tem-se que procurar os arquivos, isto é, as Atas dos Concelhos, as quais, com exceção das de Buenos Aires, não estão completas.

E' muito provável que a construção e conservação de pontes e estradas se tenha feito graças à atividade pessoal e direta dos proprietários ou habitantes, como o foi nas origens romanas (4), pois cada vez que os governos aumentavam os impostos, as queixas se fundavam em, além de outros motivos, que "a população já tinha bastante com que se ocupar em nivelar os sulcos deixados pelos carros nos caminhos, melhorar as estradas e pontes, assim como cuidar da defesa contra os selvagens".

Não há negar que também o braço dos escravos, índios e prêsos tenha sido de algum modo empregado em tais obras; porém já em 1712 a cidade de Jujuí suplicava ao rei lhe permitisse cobrar dois pesos por carroça e mais dois por *piara*, citando como exemplo a concessão feita a Santiago del Estero, a fim de que com o seu produto se conservasse a limpeza da cidade, o que nos permite afirmar que a utilização de índios, escravos e prêsos não se generalizou (5).

III — Da consulta que efetuamos na recopilação do Dr. Prado y Rojas — cuja indicação fazemos (6) — concluímos que a maior parte dessas obras se realizavam por meio de obrigações de fazer impostas aos proprietários, e que se

(4) Ensina Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, t. 1, pág. 138, que já o édito romano dizia: *Construat vias publicas unus quisque secundum propriam domun*, criado assim uma obrigação de fazer que depois se transforma em obrigação de dar.

(5) Cf. LEVILLIER, *Antecedentes de Política Económica en el Río de la Plata*, livro I, t. II, Régimen Fiscal, pág. 221.

(6) Decretos de 9 de agôsto de 1810; 13 de janeiro de 1813; lei de 1 de setembro de 1818; decretos de 16 de dezembro de 1826; 4 de fevereiro de 1831; 17 de fevereiro de 1891; 17 de maio de 1831; 12 de dezembro de 1833; lei de 18 de abril de 1834; decreto de 17 de maio de 1834; decreto de 13 de dezembro de 1846; lei de 25 de outubro de 1855; lei de 7 de setembro de 1857; lei de 19 de outubro de 1857; decreto de 30 de dezembro de 1857; decreto de 2 de novembro de 1860; decreto de 27 de maio de 1870; lei de 9 de junho de 1870; lei de 26 de setembro de 1870; lei de 31 de outubro de 1870; decretó de 10 de agôsto de 1871; decreto de 30 de setembro de 1872; decreto de 25 de julho de 1873; lei de 8 de agôsto de 1873; lei de 24 de fevereiro de 1876.

convertiam em obrigações de dar quando aquelas não eram cumpridas; usou-se, ao mesmo tempo, o sistema de direitos de trânsito (barcaça, portagem e pedágio) (7), algumas vêzes arrendados, e que foram a causa do desaparecimento do sistema, pelos abusos a que deram lugar.

Mais tarde foi pôsto em prática o empréstimo geral, sem que isso implicasse na desaparição dos sistemas anteriores, mesmo daquêles menos utilizados.

As primeiras leis, no país, que dispuseram sobre a organização do sistema de financiamento de obras públicas por meio de contribuições especiais de melhoria, ainda que tènicamente imperfeitas, foram as expedidas na província de Buenos Aires no comêço do século, especialmente no que toca à pavimentação de estradas, a que logo se seguiram as relativas ao calçamento urbano (8). Em 1905 a lei n.º 2.938 autorizava a construção de uma estrada *afirmada* (9) de Avelaneda a Lomas de Zamora. Dois anos depois a lei n.º 3.037 (de 15-7-1907) autorizava a construção de *afirmados* nas estradas de Avellaneda a Loma de Zamora e Quilmes, e da Capital Federal a Morón, San Martin e Tigre, financiando-se as obras por meio do crédito público, cabendo, porém, ao govêrno e aos proprietários, uma "contribuição de afirmados", cujo produto faria face ao serviço de amortização e juros (artigos 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 18). As despesas de conservação ficavam a cargo do govêrno e das municipalidades, estas últimas à razão de um peão por quilômetro de estrada.

(7) Ver Lei de Buenos Aires n.º 78, de 28 de outubro de 1855.

(8) Veja-se, entre outras, as leis 2.938, 3.037, 3.222, 3.300, 3.319, 3.425, 3.558, 3.599, 3.900, 3.915, 3.939, 4.069, 4.125, 4.203 e 4.310, da província de Buenos Aires. A lei 4.117 foi a que estabeleceu, no que diz respeito a estradas pavimentadas, o sistema de contribuição especial de melhoria, ed conformidade com o que estabelece a lei nacional n.º 11.658. Veja-se: leis de Santa Fé, n.º 2.517; de Mendoza, n.º 393; de la Rioja, n.º 342; de Salta, n.º 3.460; de Córdoba, n.º 2.154; de Entre Rios, n.º 2.859-2.871, e a de San Juan, de 7 de outubro de 1919.

(9) E' comum o uso do vocábulo "afirmados", que se emprega como sinônimo de "calçamentos". Já temos advertido que o correto é chamar calçamentos. (Luqui, *Algunos aspectos de la contribución de mejoras en la República Argentina*, pág. 9, nota 1).

IV — Da legislação de tôdas as províncias e municipalidades resultam as mais variadas combinações, no que tange ao financiamento de obras de calçamento urbano e de estradas gerais; indicaremos aqui, por isso, apenas os sistemas mais correntes, sem nos determos naqueles que, via de regra, só foram introduzidos para beneficiar certas emprêsas construtoras e financeiras, reconhecendo-lhes privilégios que uma jurisprudência duvidosa considerou constitucional.

Podemos sintetizar êsses sistemas de financiamento do seguinte modo:

1. Uso do crédito público por parte do governo provincial, para obras de pavimentação urbana, ficando o pagamento de amortização e juros dividido proporcionalmente entre a municipalidade e os beneficiários. São as chamadas leis de "bônus de pavimentação".

2. Lei criando a obrigação, para os beneficiários, podendo as contribuições ficar a cargo das emprêsas ou das municipalidades.

3. Uso do crédito público por parte das municipalidades, criando uma obrigação para os beneficiários, porém concedendo a construção (10).

4. Contrato direto entre as emprêsas e os habitantes (11).

5. Execução da obra pela administração, mediante crédito público, mas sem ônus para os beneficiários.

6. Criação de um adicional de contribuição territorial em zonas urbanas.

Relativamente à pavimentação de estradas, de modo geral a autorização é dada pelas províncias, financiando-se as obras por meio de empréstimos e, posteriormente, sob o sistema criado pela Lei Nacional de Rodagem n.º 11.658, modificada pela de n.º 12.625.

No âmbito nacional, os projetos a respeito datam de 1875, quando o Deputado Santiago Alcorta, em 4 de maio daquele ano, apresentou

um projeto no qual se dispunha sobre a forma de financiamento. Seguiram-se mais 18 projetos (12) até que o Poder Executivo apresentou um, em 30 de setembro de 1932, que deu origem à Lei n.º 11.658.

Na cidade de Buenos Aires as leis de pavimentação urbana mediante o sistema de contribuições de melhoria apareceram em 1881, se bem que com uma concepção muito rudimentar; a elas se seguiram outras que também não atendiam plenamente aos princípios em que repousa a instituição ora em estudo (13). Em muitas dessas leis se estabeleciam sistemas semelhantes aos já indicados na província de Buenos Aires (14).

V — O presente estágio da legislação nacional sobre pavimentação de estradas foi determinado pela lei n.º 12.625; nas províncias as respectivas leis foram baixadas adotando o regime criado por aquela lei (15), assunto a que nos referiremos mais adiante. Quanto ao calçamento

(12) 28 de junho de 1912, Rafael Castillo; 14 de maio de 1913, E. M. Gonnet; 4 de agosto de 1915, Estanislao S. Zeballos; 27 de agosto de 1915, J. C. Borda, Fernando Sagui, Arturo Bas e Joaquin Castellanos; 26 de junho de 1926, Félix T. Garzón; 20 de setembro de 1922, M. Gallardo; 26 de setembro de 1925, Poder Executivo; 12 de julho de 1926, Leopoldo Bard; 27 de setembro de 1927, Comissão de Comunicações e Transportes da Câmara de Deputados; 17 de agosto de 1927, Claudio L. Newell; 22 de agosto de 1929, Alfredo Spinetto; 15 de janeiro de 1930, Carlos J. Rodriguez; 13 de junho de 1932, Carlos Moret, Alejandro Castiñeiras e Rufino Inda; 15 de junho de 1932 apresentado pelo Poder Executivo. No Senado nacional apresentaram-se os seguintes projetos: de 29 de setembro de 1924, senador Torino; 15 de setembro de 1927, senador Carlos Vallejos; 30 de setembro de 1932, subcomissão da Câmara dos Deputados, que deu origem à Lei Nacional de Rodagem 11.658. Veja-se: "Trabalhos de Seminário" da Faculdade de Ciências Econômicas, comerciais e políticas da Universidade Nacional do Litoral, Rosario, t. VIII, págs. 87 e seg. Tema: A lei 11.658, aluno Armando Brambilla, professor Domingo Dall'Anese.

(13) Lei n.º 7.901. Veja-se: leis ns. 1.122, 1.219, 1.752, 1.754, 2.328, 2.428, 4.391, 9.513 e 11.593.

(14) Conquanto não se haja adotado um sistema que, como na Província de Buenos Aires, procure cumprir os princípios jurídicos em que se baseia a contribuição especial de melhoria.

(15) Buenos Aires, lei 4.117; Córdoba, lei 3.555 e 3.585; Corrientes, lei 612; Jujuy, leis 988 e 1.176; La Rioja, leis 558 e 779; Mendoza, leis 1.018 e 1.043; Salta, leis 65, 128 e 165; Santa Fé, leis 2.303, 2.406 e

(10) As diferenças que existem entre o contrato de concessão de obra pública e o de locação de obra pública pode ver-se em Bielsa, *Derecho Administrativo*, t. I, págs. 305 e 443.

(11) Êstes são os contratos chamados de direito privado, mas de utilidade pública. Ver Bielsa, *Derecho Municipal*, pág. 183, nota 16; Luqui, *Algunos aspectos de la contribución especial de mejoras en la República Argentina*, pág. 57.

geralmente é feito por meio de sistema de empréstimos, cujos serviços de amortização e juros são realizados parte pelas municipalidades e parte por contribuição especial dos beneficiários (16).

E' indubitável que a evolução sofrida pelos sistemas legais tem sido no sentido de firmar os benefícios em que se funda a contribuição de melhoria em bases que melhor consultem os princípios jurídicos. Ressalta à evidência que nela interferiu, de maneira quase direta, o próprio contribuinte, e neste, como em outros casos, as falhas do direito positivo foram supridas, até certo ponto, pela jurisprudência dos tribunais e a doutrina dos autores.

Julgamos não estar enganados quando afirmamos que os protestos levantados contra os calçamentos caros têm sido uma das causas que mais têm influído na reforma dos sistemas tributários postos em prática, assim como na daqueles destinados a impedir a realização de atos contrários à ética e ao direito (17).

Desde 1925, mais ou menos, começou em tôdas as grandes cidades uma verdadeira "moda" (não queremos dar-lhe outro qualificativo) dos calçamentos; simultâneamente vimos aparecer os núcleos de resistência, não à obra, mas aos preços elevados. A imprensa de todò o país contém referências precisas e elementos ponderáveis para

2.424; Santiago del Estero, lei 1.205; San Juan, leis 593 e 625; San Luís, leis 1.252, 1.296, 1.398 e 1.651; Tucumán, lei 1.828; Entre Rios, leis 2.589 e 2.871, e Catamarca, lei 1.183.

(15) Dêste tipo é a lei 4.125, de Buenos Aires.

(16) Êste o objetivo visado pela reforma introduzida na Lei Orgânica das Municipalidades de Buenos Aires, em 1942, pela Lei n.º 4.787.

(17) Ficou célebre a estrada que ligava Sardes (Líbia) a Susa (Pérsia), que cobria uma extensão de mais de 2.500 quilômetros e em cujo traçado e construção se empregaram milhares de escravos. Foram provàvelmente os romanos os que mais se distinguiram nesta espécie de obras, em virtude de sua política comercial, que lhes exigia contacto permanente com tôdas as regiões de seu vasto império. Só a Via Apia, que liga Roma a Cápua, até hoje é considerada uma demonstração da solidez com que se construíam as obras públicas; em sua reparação, em um pouco mais de 300 kms. ainda se podem ver restos das calçadas. Calcula-se que até fins do Império a extensão de estradas cobria mais de 70.000 kms. Roma também cuidou das ruas da cidade e as prolixas medidas adotadas podem ser encontradas em Mommsen, *Derecho Público Romano*, págs. 455 e seg.

fazer esta afirmação. A ela nos reportamos, e ainda que o problema seja tratado mais adiante, pode adiantar-se desde já que não sòmente intervieram fatores ligados à moral do funcionário público — como tem ocorrido no que diz respeito às concessões de serviços elétricos, telefônicos e de transporte coletivo — senão também que tem havido falta de habilidade e diligência em alguns casos, pois os sistemas usados não foram estruturados pelos entes públicos, mas por organizações ou emprêsas privadas. As leis e ordenações que autorizaram tais obras não correspondiam substancialmente ao interêsse público, que é fundamental porque constitui sua essência. Elaboradas pelos interessados em obter lucro, e com a cumplicidade de funcionários públicos, ou *representantes do povo*, não dispunham sòbre os meios necessários ao equilíbrio e contròle, como ficou provado em mais de uma causa judicial. E aqui foi onde a jurisprudência pouco ou nada pôde fazer. Voltaremos a êste assunto noutra parte do trabalho.

B — ANTECEDENTES ESTRANGEIROS

I — Por ser a estrada a via de comunicação mais antiga, todos os povos lhe dedicavam a maior atenção. Assim, não é de estranhar que com o desenvolvimento verificado nas transações comerciais — que as guerras interrompem provisòriamente — os governos de tôdas as épocas tenham cuidado da construção e conservação das estradas (18); logo que terminam os conflitos, no entanto, as transações comerciais voltam ao seu ritmo primitivo e logo alcançam importância e intensidade cada vez maiores.

Relativamente ao sistema de financiamento por meio de contribuições especiais de melhoria, é inegável que onde o seu desenvolvimento e aplicação são mais completos é na Inglaterra e nos Estados Unidos da América do Norte, conquanto o mesmo apareça também em outros paí-

(18) *Le Entrate ordinarie dello Stato*, in "Diritto Amministrativo Italiano", volume IX, parte 1.ª, pág. 775, do professor Orlando; N. Pescatore, *La Logica delle imposte*, pág. 163; R. Dalla Volta, *I contributi speciali per i lavori di miglioria*, pág. 23. Se bem que não com muita precisão, o Professor Giaquinto se pronuncia também em favor da tese de Ricca Salerno. Veja-se: *Nuovo Digesto Italiano*, t. IV, pág. 152; Perrelli, *I contributi per miglioria* (Riv. di dir. e giur. 1907, pág. 8).

ses, especialmente na Alemanha, Itália, Bélgica, Canadá e França, generalizando-se pela maioria das nações da América e outros continentes.

Em alguns encontramos-las ligadas aos impostos sobre o maior valor, dos quais vinha a ser uma espécie, segundo o sustenta Ricca Salerno (19), distinção que Pierson procura fazer (20). Em outros, especialmente no Brasil, assemelham-nas às taxas.

Já o édito romano, como vimos (21), criava uma obrigação a cargo dos proprietários com frente para a via pública; essa obrigação, porém, era de fazer, podendo transformar-se em obrigação de dar; em caso de não cumprimento, devia o governo tomá-la a si, ficando então o proprietário obrigado a pagar o que custou o serviço ou a construção.

II — Segundo Cannan (22) é no ano de 1250 que aparece, na Inglaterra, a primeira tentativa de contribuição especial de melhoria, mediante ordenação pela qual se autorizava a reparação de diques na zona de Kommey; por ela se criou a obrigação, para os proprietários, de *contribuir*

(19) Cf. *Les Revenus de l'Etat*, pág. 31.

(20) Monteiro de Barros, T., *As taxas e seus principais problemas teóricos*, págs. 113 e seg. Lei Paulista n.º 2.509, de 2 de janeiro de 1936; Decreto-lei de 19 de dezembro de 1940, n.º 64. Veja-se também a Lei Orgânica de Municípios, n.º 2.484, de 16 de dezembro de 1935, o Decreto n.º 9.920, de 11 de janeiro de 1939 e o de 10 de maio de 1915; Bilac Pinto, *Contribuição de Melhoria*, pág. 127; Francisco Campos, *Pareceres*, 2.ª série, pág. 152; Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição*, vol. II, pág. 342; Dalla Volta, *op. cit.*, pág. 21; F. Natoli, *L'imposta sull'incremento di valori del suolo urbano*, pág. 44, nota 1; C. C. Plehn, *Introduction to Public Finance*, pág. 354; Seligman, *Essais sur l'impôt*, t. II, pág. 159. Em muitas leis e ordenações municipais, a incorreta técnica usada faz pensar que se trata de verdadeiras taxas, assim como para fixar a contribuição se toma em consideração à frente e algumas vezes o fundo da propriedade, como se se tratasse da aplicação de taxas de iluminação, irrigação e limpeza. E' fora de dúvida que os processos administrativos para determinar o montante das obrigações tributárias são insuficientes para qualificar juridicamente as instituições fiscais; todavia, mais de uma vez se tem incorrido nesse erro.

(20) Veja-se nota 5.

(21) *The History of local Rates in England*, pág. 11; Seligman, *op. cit.*, t. II, págs. 186 e seg.; Rosewater, *Special Assessment*, pág. 20.

(22) *Op. cit.*, pág. 187, nota 1.

para os gastos dessa obra proporcionalmente aos benefícios recebidos.

Dizia aquela ordenação: "Tendo em conta a quantidade de construções, terrenos e casas em perigo, deve-se fixar o *quantum* com que cada um deve contribuir para a manutenção desses diques".

Seligman sustenta que na Ata de 1427 se encontra o germe da instituição que estudamos (23). Também na Inglaterra outra ordenação muito posterior, de 1605, mantém o mesmo princípio da distribuição do custo das obras efetuadas na margem do Lea e do Tâmis, a fim de facilitar a navegação de Londres a Oxford. Em 1662 uma ordenação para o alargamento de Weismister dispunha também que em caso de não se conseguir, em subscrição popular, a importância necessária para as obras, poder-se-iam impor aos proprietários "*contribuições proporcionais aos benefícios recebidos*".

Baseava-se a ordenação em que, como as casas que permanecessem de pé após o alargamento da referida artéria gozariam de vantagens importantes, quer sob o ponto de vista do seu valor locativo, quer porque receberiam maior ventilação e teriam livre acesso ao comércio e outras comodidades provenientes da obra, dispunha-se que o juiz impusesse aos proprietários ou habitantes da zona a entrega de uma soma proporcional à renda anual que dito juiz avaliasse como correspondente a essas melhorias.

Em 1667 outra lei manteve os princípios do "bettermen tax", em virtude do novo valor que adquirissem certas porções de terra como consequência da reedificação da cidade de Londres.

Sustentava-se, nessa lei, que, a fim de que as reparações se efetuassem nas melhores condições possíveis, se estabelecia um imposto razoável sobre as casas daquela cidade e de seus arrabaldes, em proporção ao benefício que recebessem da modificação, alargamento, melhorias, drenagem, limpeza e arranjo do conjunto dos subterrâneos, esgotos, calçamentos, veredas, e de cada um deles em particular. Na Inglaterra o referido sistema foi caindo em desuso, ao mesmo tempo que adquiria certo vigor nas colônias da América;

(23) Seligman, *op. cit.*, t. II, pág. 289.

nos fins do século passado, porém, reimplanta-se a instituição e a primeira tentativa se efetua em 1890 com o "Strand Improvements Bill", que não foi aceito na parte que fazia recair nos proprietários beneficiados o custo da obra; o mesmo ocorreu em 1892 e 1893 com o "Cronwel Road Bridge Bill" e o "London Improvements Bill", respectivamente. Mais recentemente, em 1895, o princípio do "bettermen tax" foi aprovado ao sancionar-se o "Tower Bridge Southern Approach Improvements Act" de 1895 e com outras leis como o *London Country Council Improvements Act* de 1897 e da de 1909, pela qual se estabeleceu a mesma forma de financiar os gastos (*Housing and Town Planning Act*).

III — Na França, já nos tempos de Colbert (1672), o Conselho do Rei aconselhou que se baixassem ordenações pelas quais se tributassem as propriedades que haviam experimentado uma "plus value", em virtude da execução de obras públicas especiais, para assim custear os trabalhos de diques e saneamento de pântanos. Todavia, só a lei de 16 de setembro de 1807 foi que estabeleceu, no seu art. 30, que: "Quando por ocasião da abertura de novas ruas, formação de praças, construção de diques, ou outros trabalhos públicos gerais, departamentais ou comunais, ordenados pelo governo, as propriedades hajam adquirido um notável aumento de valor, êsses proprietários ficarão sujeitos a uma contribuição que poderá elevar-se até a metade do valor máximo alcançado, avaliação que seria feita por uma comissão para êsse fim nomeada. A lei distinguia, assim, um valor máximo direto e outro indireto. Conquanto seja certo que sua aplicação foi inteiramente irregular, primeiro pelo caráter facultativo do sistema e, segundo, pelas variadas interpretações de que fôra objeto nos conselhos municipais, não se pode negar que ela foi poderosamente influída pela jurisprudência francesa dos últimos tempos. Possivelmente foi esta lei que deu origem a que alguns autores sustentem ser a contribuição de melhoria, como lembramos há pouco, uma espécie dentro do gênero denominado "impôsto sôbre o valor máximo".

IV — Na Alemanha já uma lei prussiana de 1893 autorizava a municipalidade de Frankfort a cobrar tais contribuições, reconhecendo-lhe a legitimidade. O exemplo é imitado por Breslau, Hamburgo, Kiel e outras cidades. Em Baden-

-Baden, a *Reichbeitrage* e a *Sozialstem* datam dessa época. Em 1893 as colônias alemãs de Kiao-techeu estabeleceram pela primeira vez o impôsto sôbre as "plus value" imobiliárias. Recorda Seligman que quando o Governo Imperial entrou na posse dêsse territórios o Almirante Von Diederich se preocupou com as dificuldades surgidas em certas colônias asiáticas próximas às vias abertas ao comércio interno pela China, em 1893, nas quais a especulação fazia grandes negócios sôbre as terras que, vendidas a preços irrisórios, eram revendidas pelos europeus a preços muito elevados.

Para atender às grandes despesas necessárias à construção de portos, edifícios públicos, estações ferroviárias e linhas correspondentes, o governo alemão promulgou a ordenação de 1898, que dispunha que sôbre a venda de cada lote situado nas colônias onde se manifestasse uma "plus value", deduzidos os gastos de melhorias feitas pelo proprietário, devia recair um impôsto direto sôbre o maior valor (*direkte Zuwchssteuer*), e um segundo impôsto, indireto, sôbre essa mesma "plus value". Tal ordenação, ditada para Kiao-techeu, foi inteiramente reproduzida no número 1 do *Jahrbuch der Bodem reform* de 1905 (24).

A experiência a que nos referimos propagou-se logo não só em tôda a Alemanha como em vários outros países.

V — Na Itália, segundo refere Grazziani (25), já em 1296, em Firenza, para a ampliação de praças impuseram-se contribuições aos proprietários de casas valorizadas em virtude de obras públicas preparatórias de Santa Maria del Fiore. No comêço do século XV existia em Roma, segundo recorda Nina (26), uma "tassa per la ruina", que, em essência, era uma contribuição extraordinária exigida das propriedades beneficiadas pelas obras de demolição, em caso de ruína; dêsse modo, vai crescendo singularmente, na Idade Média, o uso dessas taxas, e os autores italianos são concordes em afirmar que nos "Estatutos das Comunas Medievais" se encontram os princípios da contribuição de melhoria (27).

(24) *Istituzioni di Scienza delle Finanze*, pág. 713.

(25) *Lezioni di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario*, pág. 69.

(26) *Op. cit.*, pág. 42.

(27) *Ibidem*.

Todavia, em 1865 a lei de expropriação continha aquêles princípios, se bem que em duas hipóteses completamente diferentes: uma, quando o imóvel era parcialmente expropriado e a obra pública aumentava o valor da parte restante, e outra quando, sem existir expropriação de qualquer parte da propriedade, a obra valorizava as propriedades vizinhas ou adjacentes. No primeiro caso, verificava-se uma vantagem especial e imediata para a parte não desapropriada, que era deduzida do valor das indenizações; no segundo, cada proprietário devia contribuir com a importância equivalente à metade da valorização resultante da obra pública executada (28). Posteriormente, algumas leis utilizam os preceitos daquela, como, por exemplo, a de 25 de maio de 1873, sobre irrigação, e a de 30 de maio de 1868.

VI — E' nos Estados Unidos, porém, que esta instituição adquire maior desenvolvimento e importância, pelo que se afigura muito justa a afirmação de Bastable (29) ao sustentar que "legitimamente é uma instituição financeira criada pelos americanos do norte", segundo recorda Bilac Pinto (30), conquanto, como vimos, o princípio

jurídico que a condiciona já se encontra em legislações mais antigas, como aquela Real Cédula de Felipe II, de 1562, a que nos referimos.

Pelos fins do século XVII, quando já ia caindo em desuso na Inglaterra, onde fôra criado, o sistema toma grande incremento nas colônias da América do Norte; em 1657 e 1660 é introduzido em Amsterdam; em 1691 traduz-se em uma lei expedida para a província de New York, que é, em essência, a reprodução da lei inglesa de 1667 (31). Logo o sistema se expande por todo o território americano e as várias autoridades o aplicam com características especiais — o que, aliás, se verifica também em nosso país — mas procurando sempre respeitar os princípios fundamentais, dos quais trataremos mais adiante.

Para uma referência completa sobre esta instituição nos demais países, recomendamos a obra de Seligman (32) e a de Rosewater (33); no Brasil, a obra de Bilac Pinto (34).

(28) Cf. *Public Finance*, pág. 166.

(29) *Op. cit.*, pág. 19.

(30) Rosewater, *op. cit.*, pág. 26, onde se faz minucioso exame de sua origem e evolução.

(31), BILAC PINTO, *op. cit.*, págs. 22 e seg; Seligman, *op. cit.*, t. II, pág. 177; Rosewater, *op. cit.*

(32) *Op. cit.*, t. II, pág. 207 e seg.

(33) *Op. cit.*, pág. 140.

(34) *Op. cit.*, pág. 59.

ADMINISTRAÇÃO LOCAL

A Constituição do Direito Municipal Brasileiro na organização do Império

OCÉLIO DE MEDEIROS

(Da Associação Brasileira de Municípios)

Publicamos, neste número, o penúltimo artigo da série com que o Sr. Océlio de Medeiros, técnico da administração do D.A.S.P. e consultor da Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.) explica a evolução do municipalismo no Brasil, através dos diplomas legais. Com o presente ensaio, vem continuar o estudo retrospectivo que se propôs realizar, focalizando agora a consolidação do nosso Direito Municipal no Império. Após apreciar as origens municipais da Independência, na observação dos fatos históricos e políticos, o Sr. Océlio de Medeiros se detém na interpretação dos atos que assinalam as maiores fases de evolução da vida do Império, nas lutas pela autonomia e pela descentralização que prepararam, no âmbito municipal, o clima do desenvolvimento do ideal republicano.

I. OS MUNICÍPIOS COMO FÔRÇAS DE UNIFICAÇÃO

A História da Independência, primeiro capítulo da evolução do Brasil como Estado Nacional, não pode ser apreciada sem que se considerem os fatos que antecederam a sua eclosão. E' que não se trata, apenas, de uma heróica decisão política ou mera data, mas, fundamentalmente, de movimento político cujos pródomos remontam à vida colonial. Em tôda essa agitada fase, de difícil limitação no tempo, os benefícios surgidos com a elevação do Brasil à categoria de Reino, os fenômenos de desorganização acarretados com o regresso de D. João VI, as medidas tomadas pela Assembléia de Lisboa e a reação brasileira que às mesmas se seguiram, destacadamente o episódio do Fico, — tudo isso

constitui apenas efeito de uma predeterminação política. Na verdade, a Independência resultou de um grandioso trabalho de elaboração histórica. E, nessa histórica elaboração, advinda de remotas manifestações coloniais, os Municípios tiveram participação preponderante.

Havia, no país, a unidade de língua e de religião, como na América Espanhola, onde as velhas colônias se constituíram em organismos independentes. Havia, também, a diversidade geográfica, determinando o retalhamento da imensa área continental em circunscrições diretamente dependentes de Lisboa e para as quais o governo central, com autoridade de coordenação sobre as antigas Capitânicas, possuía, por assim dizer, uma importância meramente simbólica. E era nessa diversidade geográfica, favorecendo a criação de organismos quase independentes entre si, que Portugal, à semelhança de Espanha, assentava as bases de sua política colonial, equilibrando o poder na desunião dos futuros Estados e obtendo proveito de todos os fatos, quer geográficos, administrativos ou políticos, capazes de entrar qualquer sentimento de unidade. Na luta contra todos êsses fatores, subterraneamente esmagados pelo Governo das Capitânicas, é que se pode identificar, através dos fatos, a importância dos municípios como agentes de elaboração do ideal da independência, determinando a unidade política que se superpôs à diversidade geográfica.

Tobias Monteiro, admitindo que "a unidade política não coexistia com a unidade nacional", traçou o panorama de desagregação, numa síntese lapidar: — "O apóio dado por Minas contra o pronunciamento da divisão auxiliadora não era sem restrições, nem tão pouco tranquilizador.

As dissensões intestinas de S. Paulo constituíam objeto de apreensões. Pernambuco continuava enigmático, "jogando com pau de dois bicos", na pitoresca frase de José de Bonifácio. O problema máximo, de congregar as Províncias em torno do poder central, continuava de pé e estava prenhe de ameaças, com os núcleos de resistência espalhados pela costa do norte, no Pará, no Maranhão e sobretudo, na Bahia". Êste panorama confuso se definiu logo após a desobediência do Príncipe às ordens da Côrte (1).

O movimento anti-brasilico, necessário ao plano de recolonização, tomou vulto a partir da Proclamação de 13 de julho de 1821, em que as Côrtes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa, — invocando a promessa que os habitantes do Brasil fizeram no sentido de adotar a Constituição Política e a consequente obrigação de adotar as Bases, que já haviam decretado, — fizeram sentir a necessidade de se mandarem deputados a Lisbôa, a fim de "completar o quadro de representação nacional para auxiliar as Côrtes em suas laboriosas tarefas". Interessante é observar, na referida proclamação, a notícia da chegada de D. João VI, nos seguintes termos:

"El-Rei acaba de chegar a êste Reino, e a sua entrada em Lisbôa, deu nova ocasião aos habitantes e ao Congresso de manifestarem o amor, que consagram à sua pessoa, e a veneração, que têm por suas virtudes. Não faltou demonstração alguma pública do respeito que lhe é devido; e, no meio da maior ordem, e tranquilidade foi geral a satisfação, e alegria da capital ao tornar a ver o seu Monarca Constitucional. O juramento solene, que Sua Majestade deu na presença das Côrtes, prometendo observar, e fazer observar as Bases da Constituição, pôs o último sêlo à confiança pública, e acabou de socegar àquelles que se lembravam de duvidar de seus sentimentos, só porque êle chegara cercado dêsses homens maus, que tão grande parte tiveram nas desgraças da pátria. As Côrtes manifestaram a necessidade de os separar para longe de uma cidade, à qual tanto escândalo têm dado. Com isso conseguiram êles também escapar a outras demonstrações do desprezo público, que os acompanhará, todavia, em qualquer parte, em que se acharem".

Ora, à revelia de D. João VI, refugiado no Brasil, a Assembléa de Lisbôa havia tomado as

mais revolucionárias providências, mais tarde ratificadas. Tudo isso foi reflexo da luta pela constitucionalização, contra o absolutismo, e as medidas visavam submeter a pessoa do Rei à Assembléa. Só havia, portanto, um meio de evitar a precipitação dos acontecimentos políticos do Brasil, país que o refúgio real havia feito progredir: adotar uma política em sentido contrário, tornando sem efeito os atos de D. João VI, e conclamando as Províncias do Brasil "a imitar a moderação, que nesta época memorável têm manifestado vossos irmãos". Daí a convocação dos deputados, o que veio aguçar os apetites individuais e fomentar a desunião política das Províncias, para gaudío da política das Côrtes. Daí a criação das Juntas Provisórias, por Decreto de 29 de setembro de 1821, "impresso com a data de sua publicação do 1.º de outubro de 1821", mais tarde abolida com a Independência, pela Lei de 20 de outubro de 1823, que "dá nova forma aos governos das Províncias, criando para cada uma delas um Presidente de Conselho". Antes, pelo Decreto de 1 de setembro de 1821, Pernambuco já havia sentido os efeitos do plano de recolonização, com a organização da Junta Provisória e Govêrno das Armas da Província. Vejam-se os arts. 9.º e 10 dêsse Decreto:

"Art. 9.º Haverá em Pernambuco um Governador das Armas da Província, que será Oficial Militar, da competente graduação, considerado tão somente com os Governadores das Armas das Províncias de Portugal, extinta a denominação de Governadores e Capitães Gerais e vencendo a gratificação mensal de 200\$000. Será seu Regimento o de 1 de julho de 1678 em tudo o que se não acha alterado por Leis, e ordens posteriores, suspenso nesta parte somente o Alvará de 21 de fevereiro de 1816. No caso de vacância, ou impedimento, passará o Comando à patente de maior graduação e antiguidade, que se achar na Província; ficando para êste fim sem efeito o Alvará de 12 de dezembro de 1670".

"Art. 10. Será o Governador sujeito ao Govêrno do Riêno e responsável a êle, e às Côrtes; mas independente da Junta como esta o é dêle nas matérias de sua respectiva competência; podendo o Governador requerer e comunicar à Junta, como a Junta ao Governador, por meio de ofícios concebidos em termos civis e do estilo quando entender que convém ao Público Serviço.

"Art. 11. O presente Decreto se executará sem transitar pela Chancelaria, atenta a urgente brevidade com que deve fazer-se à vela o Brigue Treze de Maio. Paço das Côrtes, em 1 de setembro de 1821. — José Vaz Velho, presidente. — Agostinho

(1) TOBIAS MONTEIRO — História do Império — A elaboração da Independência — Rio de Janeiro — F. Briguiet, Editores — S. Paulo — 1927 — Capítulo XVII — págs. 455-489.

José Freire, Deputado Secretário. — João Batista Felgueiras, Deputado Secretário”.

Quanto às desobediências às ordens das Côrtes, as decisões tomadas pela Assembléia de Lisboa, logo após o regresso de D. João VI, só vieram intensificar a reação localista das Câmaras Municipais, precipitando a eclosão da Independência. Não fôsem aquelas decisões, não houvesse sido assinado o Decreto de 18 de abril; não se tivesse anulado, de fato, com o Decreto de 1 de setembro de 1821, a regência do Príncipe; não houvessem sido tomadas, finalmente, medidas que visavam a derrocada do Brasil, como a extinção de todos os tribunais e a redução da Casa da Suplicação à simples categoria de Relação Provincial, — a separação não se antecederia no tempo, isto é, não seria ante-datada. Os próprios deputados às Côrtes, imbuídos das rivalidades provinciais, apoiaram essas medidas. Os baianos, por exemplo, aplaudiram a suspensão dos tribunais, porque a Bahia, que havia sido capital durante mais de dois séculos, perdera essa situação em favor do Rio de Janeiro. E, continuando a tirar proveito dessas rivalidades, a Assembléia de Lisboa fomentava o plano de recolonização: tôdas as províncias, onde houvesse capitães-generais, seriam governadas por uma Junta de sete membros; e, as em que havia governadores, por uma junta de cinco, eleitos por eleitores paroquiais.

“As instituições políticas e administrativas”, comentou o citado Tobias Monteiro, “não se tinham alterado. Os capitães-generais continuavam a governar as Províncias e os juizes de fora as cidades e vilas, como em pleno domínio colonial, quando El-Rei estava em Lisboa”. E mais adiante: “Os próprios excessos dos capitães-generais, e até dos capitães-môres de freguezia, estimulavam a sêde de autonomia local, aumentavam a aspiração das províncias de governarem-se por si mesmas, com gente sua, de quem tinham a ilusão de esperar tolerância e justiça. Palpitava, pois, em tôdas elas, o sentimento centrífugo ou dispersivo, resultante da ordem geográfica, da estreiteza dos meios de transporte e ainda da tradição da Colônia”. Na verdade, com a desunião na superfície, consubstanciada pelas rivalidades das Províncias, — cujos governos continuaram prêsos a Lisboa pelo cordão umbilical de uma completa dependência administra-

tiva, — ainda mais se acentuou, na profundidade dos fatos, a importância subterrânea dos municípios, como fôrças de formação da unidade que faltava à coesão política. O movimento da separação assim se superpôs aos fatores dispersivos, determinados pela diversidade geográfica e pela desagregação política das Províncias.

II. AS ORIGENS MUNICIPAIS DA INDEPENDÊNCIA

As manifestações pró-governo constitucional, na história do país, não se evidenciam, apenas, como simples reflexo da revolução que sacudiu Portugal, em 1820, contra o absolutismo metropolitano.

Ao contrário do que pensava Aureliano Leal, possuem raízes em remotos acontecimentos da vida dos municípios brasileiros, por sofrerem influência externa, proveniente do surto das idéias federativas na América do Norte e da reação libertária das colônias espanholas.

O sistema de compressão reinol, impôsto aos núcleos municipais, nascentes na colônia, sempre deu causa a recalques nativistas que explodiram, muitas vezes, em ideais de auto-governo. Para isso concorreram os fatos econômicos, determinados pela desordenada exploração dos recursos da terra; a impiedosa taxaço, com dízimos e derramas, do povo laborioso; e, paralelamente, os males administrativos reinantes. 1708, com os Mascates; 1710, com os Emboabas; 1784, com Beckman; 1789, com os Mineiros, e 1817, com os Pernambucanos, marcam sérios antecedentes históricos, capazes de justificar a tese municipal da Independência (2).

Por outro lado, a desorganização que se iria operar no país, com a regressão do mesmo à categoria colonial, em virtude do regresso de D. João VI, em 1821, deu causa a novas reivindicações do povo, já em outro *status* político mais evoluído, mercê das reformas instituídas no novo Reino, a que a Colônia foi elevada em 16 de dezembro de 1815. O que se queria eram novos direitos políticos, melhor organização administrativa e maior respeito ao espírito de nacionalidade.

(2) Vêr a evolução dêsse fatos *in* — PAULO M. DE LACERDA — Princípios de Direito Constitucional Brasileiro — II vol. — Livraria Azevedo Editôra — Rio de Janeiro — págs. 173-187.

Aspirava-se, em suma, a um sistema que significasse, quando não independência completa, pelo menos liberdade relativa, de modo que fôsse permitido o ensaio de métodos de auto-administração.

O decreto baixado pelo Rei, aos 24 de fevereiro de 1821, pelo qual vigoraria no Brasil a constituição que se ia elaborando em Portugal, do mesmo modo que a provisória obtenção do apêlo real às reivindicações no sentido de ser declarada a interinidade da vigoração da Constituição espanhola, exprimem a participação municipal no movimento da independência.

A nomeação do Regente, por sua vez, tem significativa importância municipal, podendo ser interpretada como expediente do Rei para contentar o povo e, assim, garantir a transplantação pacífica do Governo para a Metrópole.

Porém, quando começaram a chegar notícias da desorganização que se iria operar no país, pela extinção de diversos órgãos, as câmaras locais passaram a conspirar abertamente, principalmente quando se soube que as Côrtes pretendiam nomear um Governador de Armas para cada Província e que as Províncias iriam voltar à subordinação de Lisboa, quando estavam sob a supervisão do Rio de Janeiro. O Fico, por isto mesmo, constituiu movimento tipicamente municipal, expresso no manifesto do Senado da Câmara do Rio de Janeiro. Traduz, na sua significação, não só a rebeldia contra as decisões metropolitanas, como também o sentimento localista, em última análise, o espírito municipalista.

Sobre esse espírito, mais tarde observou um emérito professor de Direito Constitucional: "As idéias federativas acompanham tôda a nossa história. Ainda que sejam hoje numerosas as divisões administrativas do Brasil, e ainda que a ação da monarquia brasileira lhes desse perfeita coordenação e unidade, — diz João Ribeiro, — a extensão geográfica e também a história das antigas capitanias confirmam a existência de grandes grupos locais em que se reparte a imensa área do país".

Após o Fico, é o próprio oficialismo brasileiro que adere ao movimento da Independência, incapaz de resistir à pressão local e já sob a influência dos líderes nacionais. O despacho das instruções recém-chegadas da Côrte para o Regente que

emprendia uma jornada a S. Paulo, depois de comentadas em conselho, culminou com o acontecimento do Ipiranga, o qual, em última análise, pode ser interpretado como uma antecipação do Governo à revolução municipal que a história, a sociologia, a cultura e a economia já vinham elaborando.

III. O MUNICÍPIO E O PROJETO DA CONSTITUINTE DE 1823

Fundado o Império, — numa época em que as antigas colônias inglesas e espanholas da América se deixavam dominar pelas idéias federalistas de Hamilton e quando as necessidades de descentralização resultavam das próprias dificuldades criadas pelo sistema de navegação à vela, — as lutas pela consolidação da independência se desenvolveram em dois setores: em primeiro lugar, contra os abencerragens da fidelidade portuguesa e, segundo, contra as intenções nacionalistas da implantação republicana, dominantes nas câmaras municipais de Minas e Pernambuco.

O governo, portanto, não poderia deixar de se utilizar de uma tática especial, pela qual fôsse o mais liberal possível, sem prejuízo dos tradicionais princípios monárquicos.

De fato, o país, mal saído da situação colonial que só se modificou temporariamente com a vinda de D. João VI, ainda não podia comportar, de pronto, nenhuma organização estatal avançada.

Mas teria de organizar-se em bases próprias, principalmente porque uma das primeiras medidas do Governo consistiu na decretação do prazo para vigência da legislação metropolitana. Assim, o primeiro ensaio eleitoral veio sacudir profundamente a vida municipalista do Império recém-fundado e, como conseqüência, reuniram-se a 17 de abril de 1823 deputados ilustres, entre os quais os Andradas, com a missão de elaborar a Carta Magna. Eram um "bando multicolor de juristas, altos dignatários da Igreja, párocos da roça e proprietários agrícolas. Nula era a sua competência administrativa e, de igual valia, sua capacidade prática na técnica parlamentar (3)".

(3) PANDIÁ CALOGERAS — "Formação Histórica do Brasil" — 2.^a Edição — Cia. Editora Nacional — 1935 — pág. 111.

Mas, conquanto predominasse, na constituinte, a politicalha localista e o espírito de emancipação da conspiração mineira e da revolução pernambucana, o problema da organização municipal não logrou a merecida importância. Talvez em virtude das agitações partidárias ou mesmo porque o país ainda não podia comportar nenhum avançado sistema de governo local.

Dêsse modo, o projeto da Constituinte contém alguns dispositivos centralizadores, verdadeiramente paradoxais. Pelo art. 4.º, título I, dispunha-se que “far-se-á do território do Império conveniente divisão em comarcas, destas em distritos, e dos distritos em termos”. No Título X, da Administração, observam-se os seguintes princípios:

a) haveria, em cada comarca, um presidente nomeado pelo Imperador e por êle amovível *ad nutum*, bem como um conselho presidencial eletivo para auxiliar o preposto imperial (art. 209);

b) haveria, em cada distrito, um sub-presidente e um conselho distrital eletivo (art. 210);

c) haveria, em cada termo, um administrador e executor, com o nome de *decurião*, o qual seria presidente da municipalidade, ou câmara de termo, na qual residiria todo o governo econômico, e municipal (art. 211). “O decurião não terá parte no poder judiciário, que fica reservado aos juizes eletivos do termo” (art. 212).

Quanto aos orçamentos, competiria ao poder legislativo “repartir a contribuição direta, havendo-a, entre as diversas comarcas do Império” (Título IV — cap. I — Art. 42, IV). Tal repartição mais adiante se regularia pelo Título XI, art. 218: “O poder legislativo repartirá a contribuição direta pelas comarcas; o presidente e o conselho presidial pelos distritos; o sub-presidente e conselho de distritos pelos termos; e o decurião e municipalidade pelos indivíduos, em razão dos rendimentos que no termo tiverem; quer residam nêle, quer fora”. A despesa de cada comarca constituiria um capítulo especial no orçamento geral (4).

O projeto, em virtude das agitações políticas reinantes na época, não chegou a ser transfor-

mado na Magna Carta. Aos 12 de novembro de 1823 foi decretada a dissolução da Assembléa Constituinte, pelo Imperador, o qual prometera convocar outra imediatamente, a fim de examinar um projeto que iria submeter aos deputados. Foi nomeada, assim, a 26, uma comissão especial, ou Conselho de Estado, com o fim de organizar uma constituição sob bases ditadas pelo Imperador (5).

E' interessante observar, porém, que o artigo referente à divisão política e administrativa sofrera alteração, com a inclusão de uma parte concernente ao “cômodo dos povos”, quando se tratasse de “novas criações ou divisões”. F. I. Marcondes Homem de Melo, em valioso trabalho, fez o confronto entre o projeto da constituinte a Carta Outorgada, por onde se comprova a parcimônia daquele em matéria municipal, por julgarem os constituintes de 1823 tratar-se de problema de legislação ordinária (6).

O Direito Municipal Brasileiro, cortado o cordão umbelical que fazia depender a organização do país da legislação portuguesa, passaria agora do plano das aspirações subversivas para as instituições legais do Império recém-implantado. E' que venceu um dos princípios básicos da revolução francesa, que teve como um de seus maiores efeitos o aparecimento dos Estados Nacionais. Esse princípio era o das nacionalidades.

A grande luta, depois disso, passaria a ser de caráter interno, sob o imperativo da descentralização e o sentimento de peculiaridade das províncias, dentro do idealismo federativo.

IV. O MUNICÍPIO E A CONSTITUIÇÃO JURADA EM 1824

Até a proclamação da Independência, os “municípios brasileiros”, se assim podem ser chamados tendo em vista que historicamente antecederam ao Estado, viviam em plena gestação do sentimento nativista e, por isto mesmo, conspirando

(5) MAX FLEIUS — História Administrativa do Brasil — Comp. Melhoramento — 2ª. edição — S. Paulo — 1922 — págs. 132.

(6) F. I. MARCONDES HOMEM DE MELO — A Constituinte perante a História — Rio de Janeiro — Tip. da Atualidade — 1863 — págs. 32-104.

(4) ANGENOR DE ROURE — Formação Constitucional do Brasil — Rio de Janeiro — 1914 — págs. 237-265.

à sombra de sua evolução fetal pelos ideais liberais e anseios de auto-governo.

Tais ideais vieram parcialmente consubstanciar-se na fundação do Império, pela "associação política de todos os cidadãos brasileiros", os quais "formão uma nação livre e independente".

A Constituição de 25 de março de 1824, jurada "em nome da Santíssima Trindade", reservou ao governo local grande destaque, conforme o Título VII, que trata da administração e economia das Províncias.

Verificou-se, porém, dentro do espírito da época, a compreensão dos Municípios apenas como problema político, mais jurídico que técnico, mais eleitoral que econômico, iniciando-se o erro histórico que ainda hoje perdura. Por isso mesmo, ao se organizarem juridicamente, não puderam se libertar das marcas feudais herdadas do sistema de capitania que a Constituição outorgada não pôde corrigir.

O "Municipalismo jurídico" aí está, no Capítulo II, quando trata das Câmaras.

A serem organizadas em tôdas as cidades e vilas, não só nas existentes como também nas que fôsem criadas, competia a essas Câmaras "o governo econômico e municipal das cidades e vilas".

Isto é, ensaiou-se, na Constituição jurada pelo Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil, uma experiência de "self-government" tipicamente anglo-saxônica, que até hoje não se executou no país.

Eleger-se-iam os vereadores e juizes de paz, nessa época dinástica em que o governo era "monárquico hereditário, constitucional e representativo". As Câmaras eletivas, compostas de vereadores cujo número seria designado por lei, funcionariam de conformidade com lei regulamentar, pela qual se decretariam:

- a) "o exercício de suas funções municipais";
- b) "formação das suas posturas policiais";
- c) "aplicação das suas rendas";
- d) "e tôdas as suas particulares e úteis atribuições".

Tais dispositivos, como se observa, se revestiam de enorme significação política, superando os dispositivos similares das mais avançadas cons-

tituições da época. Foram possivelmente inspirados no projeto português. E' interessante observar que a Carta Constitucional para o Reino de Portugal, de 29 de abril de 1826, possui o seu art. 133 igual ao Título II da Carta Brasileira de 1824, do mesmo modo que o seu art. 134 corresponde ao 168 da mesma Carta (7).

V. O MUNICÍPIO E A LEI DE 1.º DE OUTUBRO DE 1828

Com a Constituição de 1824, extremamente liberal, impunha-se o ajustamento do país ao sistema inaugurado, dando lugar a uma gigantesca tarefa de ordenamento jurídico, capaz de substituir, gradativamente, os decretos e ordens régias ainda vigorantes, no que fôsse possível.

Por outro lado, as discussões em torno da Constituição, por parte das Câmaras locais, absorviam a atenção dos políticos e juristas, retardando a elaboração das leis complementares.

Mas essa elaboração não podia surgir de ímpeto, paralelamente à Constituição, cujos princípios não puderam ser aplicados imediatamente, por força do atraso político do povo e das próprias heranças absolutivistas que se imprimiam no nóvel Governo, contra o qual sempre conspiraram os ideais nativistas de um governo de brasileiros natos.

Além do mais, outros problemas igualmente sérios absorviam as atenções do Império, como sejam, por exemplo, a continuidade das negociações pelo reconhecimento do novo Estado; as dificuldades oposicionistas agravadas pelos descontentamentos remanescentes da dissolução da Constituinte; os focos de republicanismo das Câmaras Mineiras; os Tratados comerciais; a questão da autonomia da Província Cisplatina, agravada pelo movimento libertador de Lavalleja em 1825; o problema da sucessão do trono português, criado pela morte de D. João VI, no ano seguinte ao do reconhecimento do Império, por parte de Portugal, etc. Diante desses fatos, dos quais Portugal ainda procurava tirar proveito com

(7) Veja-se a respeito: JOAQUIM PIRES MACHADO PORTELA — Constituição Política do Império do Brasil confrontada com outras constituições — Tipografia Nacional — Rio de Janeiro — 1876 — págs. 132.

o problema da sucessão, ainda mais avulta a gigantesca tarefa política de Pedro I, pela consolidação do Império.

Apesar dessas dificuldades, — a Assembléia Geral cuidava sèriamente da organização jurídico-administrativa, de que são provas a criação, em setembro de 1828, do Supremo Tribunal de Justiça, e a aprovação, em 1830, do novo Código Criminal.

Mas a organização municipal, pela sua própria natureza, constituía problema político, visto que estava diretamente ligado ao aspecto eleitoral. Por isto mesmo, só teve solução em 1828, com a importantíssima lei de 21 de outubro, pela qual, — um mês após a celebração do tratado de paz que concedia independência ao Uruguai, — se dava nova forma às Câmaras Municipais, marcando suas atribuições e o processo para a sua eleição, bem como dos juízes de paz.

O país, agora, melhor poderia cuidar de seus problemas domésticos.

As importações, nesse ano, montavam a quinze milhões de dólares, em equilíbrio com as exportações. Navios ingleses em número de 266, e americanos, em número de 151, excetuados os de cabotagem, entravam no pôrto do Rio de Janeiro. O Império prosperava, a despeito de se tornar desfavorável a situação das dívidas externas e de continuar a má gestão das finanças, já agravadas pelas guerras com Portugal, províncias do Norte e com a Província Cisplatina.

A Lei de 1 de outubro veio a vigorar na época em que mais se desenvolvia a propaganda republicana e se acirrava o espírito nacionalista, sendo interessante observar que em dezembro de 1829 se organizava um gabinete realmente brasileiro, a conselho dos Andradas e sob a chefia de Barbacena.

Na realidade, a Lei de 1 de outubro de 1828 representa o maior marco na História do Direito Municipal Brasileiro, pelo seu conteúdo orgânico; autoridade que conferia aos responsáveis pelos interesses locais; limitação destes, na parte das funções municipais; finalmente, pelo que representou como fator de integração dos municípios no senso das realidades do meio. Merece transcrição liberal, por isto mesmo, o seu Título III, que dispõe sobre as posturas policiais:

“Art. 66. Terão a seu cargo tudo quanto diz respeito a polícia, e economia das povoações, e seus termos, pelo que tomarão deliberações e proverão por suas posturas sôbre os objetos seguintes:

§ 1.º Alinhamento, limpeza, iluminação e desempachamento das ruas, cais e praças, conservação e reparos de muralhas feitas para segurança dos edifícios, e prisões públicas, calçadas, pontes, fontes, aquedutos, chafarizes, poços, tanques e quaisquer outras construções em benefício comum dos habitantes, ou para decôro e ornamento das povoações.

§ 2.º Sôbre o estabelecimento de cemitérios fora do recinto dos templos, conferindo a êsse fim com a principal autoridade eclesiástica do lugar; sôbre o esgotamento de pântanos, e qualquer estagnação de águas infectas; sôbre a economia e asseio dos currais, e matadouros públicos, sôbre a colocação de cortumes, sôbre os depósitos de imundíeis e quanto possa alterar e corromper a salubridade da atmosfera.

§ 3.º Sôbre edifícios ruinosos, escavações e precipícios nas visinhanças das povoações, mandando-lhes pôr divisas para advertir os que transitam; suspensão e lançamento de corpos, que possam prejudicar, ou enxovalhar aos viandantes; cautela contra o perigo proveniente da divagação dos loucos, embriagados, animais ferozes ou danados; e daqueles, que, correndo podem incomodar os habitantes; providências para acautelar, e atalhar dos incêndios”.

§ 4.º Sôbre as vozerias nas ruas em horas de silêncio, injúrias, e obscenidades contra a moral pública.

§ 5.º Sôbre os daninhos e os que trazem gado sôto sem pastor em lugares a onde possam causar qualquer prejuízo aos habitantes, ou lavouras; extirpação de réptis venenosos, ou de quaisquer animais, e insetos devoradores das plantas; e sôbre tudo o mais que diz respeito à polícia.

§ 6.º Sôbre construção, reparo e conservação das estradas, caminhos, plantações de árvores para preservação de seus limites à comodidade dos viajantes, e das que forem úteis para a sustentação dos homens, e dos animais, ou sirvam para fabricação de pólvora e outros objetos de defesa.

§ 7.º Proverão sôbre lugares onde pastem e descansem os gados para o consumo diário, enquanto os Conselhos os não tiverem próprios.

§ 8.º Protegerão os criadores e tôdas as pessoas, que trouxerem seus gados para os venderem, contra quaisquer opressões dos empregados dos registros e currais dos Conselhos, a onde os haja, ou dos marchantes e mercadores dêste gênero, castigando com multas e prisão, nos termos do título 3.º, art. 71, os que lhes fizerem vexames e acintes para os desviarem do mercado.

§ 9.º Só nos matadouros públicos, ou particulares, com licença das Câmaras, se poderão matar, e esquartejar as rézes; e calculado o arrobamento de cada uma réz, estando presente os exatores dos direitos impostos sôbre a carne; permitir-se-á aos donos de gados conduzi-los depois de esquartejados, e vendê-los pelos preços,

que quizerem, e a onde bem lhes convier, contanto que o façam em lugares patentes, em que a Câmara possa fiscalizar a limpeza, a salubridade dos talhos, e da carne, assim como a fidelidade dos pesos.

§ 10. Proverão igualmente sôbre a comodidade das feiras, e mercados, abastança, e salubridade de todos os mantimentos, e outros objetos expostos à venda pública, tendo balança de ver o pêso, e padrões de todos os pesos, e medidas para se regularem as aferições; e sôbre quanto possa favorecer a agricultura, comércio, e indústria dos seus distritos, abstendo-se absolutamente de taxar os preços dos gêneros, ou de lhes pôr outras restrições à ampla liberdade que compete a seus donos.

§ 11. Excetua-se à venda da pólvora, e de todos os gêneros suscetíveis de explosão, e fabrico de fogos de artifício que pelo seu perigo só se poderão vender, e fazer nos lugares, marcados pelas Câmaras, e fora do povoado, para o que se fará conveniente postura, que imponha condenação, aos que a contravierem.

§ 12. Poderão autorizar espetáculos públicos nas ruas, praças, e arraiais, uma vez que não ofendam a moral pública, mediante alguma módica gratificação para às rendas do Conselho, que fixarão por suas posturas.

Art. 67. Cuidarão os Vereadores, além disto em adquirir modelos de máquinas, e instrumentos rurais, ou das artes, para que se façam conhecidos aos agricultores, e industriosos.

Art. 68. Tratarão de haver novos animais úteis, ou de melhorar as raças dos existentes, assim como de juntar sementes de plantas interessantes, e árvores frutíferas ou prestadias para as distribuírem pelos lavradores.

Art. 69. Cuidarão no estabelecimento, e conservação das casas de caridade, para que se criem expostos, se curem os doentes necessitados, e se vacinem todos os meninos do distrito, a adultos, que o não tiverem sido, tendo Médico ou Cirurgião de partido.

Art. 70. Terão inspeção sôbre as escolas de primeiras letras, e educação; e destino dos órfãos pobres, em cujo número entrem os expostos; e, quando êstes estabelecimentos, e os de caridade, de que trata o art. 69, se achem por lei, ou de fato encarregados em alguma cidade, ou vila a outras autoridades individuais, ou coletivas, às Câmaras auxiliarão sempre quanto estiver de sua parte para a prosperidade, e aumento dos sobreditos estabelecimentos.

Art. 71. As Câmaras deliberarão em geral sôbre os meios de promover e manter a tranqüilidade, segurança, saúde e comodidade dos habitantes; o asseio, segurança, elegância, e regularidade externa dos edifícios e ruas das povoações, e sôbre êstes objetos formarão as suas posturas, que serão publicadas por editais, antes e depois de confirmadas.

Art. 72. Poderão em ditas suas posturas cominar penas até 8 dias de prisão, e 30\$000 de condenação, as quais serão agravadas nas reincidências até 30 dias de prisão, e 60\$000 de multa. As ditas posturas só terão vigor por um ano enquanto não forem confirmadas, a cujo fim serão levadas aos Conselhos Gerais, que também as poderão alterar, ou revogar.

Art. 73. Os cidadãos, que se sentirem agravados pelas deliberações, acórdãos, e posturas das Câmaras, poderão recorrer para os Conselhos Gerais, e na Côrte para a Assembléa Geral Legislativa; e aos Presidentes das províncias, e por êstes ao Govêrno, quando a matéria fôr meramente econômica e administrativa".

Diante de tais dispositivos, que exprimem o gênio político do Império em matéria de organização nacional, podemos sentir a gênese de um mal histórico: nossas leis andaram sempre avançadas um passo da nossa realidade política. Mas, deixando de lado essa observação, podemos apreciar agora o que representam: da maior competência e maiores encargos às Câmaras municipais, isto é, tortalecer ao máximo os municípios, para assim entraquecer o poder dos governos provinciais, em benefício da unidade nacional. Por esse expediente, o legislador imperial não só atendia aos desejos das municipalidades, no sentido de se auto-governarem, como também utilizaria as Camaras em benefício de seu próprio fortalecimento, colocando-as a salvo da interferência provincial em seus negócios domésticos.

V. O MUNICÍPIO EM FACE DO ATO ADICIONAL DE 12 DE AGÔSTO DE 1834

As primeiras apreciações da Carta de 1824, redigida pelo Conselho de Estado para esse fim criado, foram feitas pelas Câmaras existentes nas Províncias, conforme as determinações imperiais.

Apesar do pronunciamento aprovativo do Senado da Câmara do Rio de Janeiro, verificou-se uma reação municipal contra a outorga, tanto através das restrições apresentadas pela Câmara da Bahia quanto pelas exigências da Câmara de Itu, e, finalmente, pela rejeição sistemática da Câmara Municipal de Recife.

Ao que parece, as franquias liberais e as avançadas bases de organização municipalista, — que a Carta continha em grau mais amplo que o projeto da Constituinte de 1823, — foram usadas como expediente político, no sentido de atrair, para a mesma, e, conseqüentemente, para o ato de dissolução da Assembléa, as simpatias dos centros de opinião das Províncias.

Não tardou, porém, que surgissem dúvidas na aplicação de tão elevados dispositivos, resultando, das interpretações, a assinatura de vários decretos e avisos.

Idéias de revisão começaram a surgir, animadas por uma espécie de "sentimento federativo" das Províncias, sendo que o primeiro passo dado, nesse sentido, consistiu na proposta de um deputado, em 6 de maio de 1831, para que se organizasse uma comissão com o fim de indicar os artigos que reclamavam reforma.

Nomeada essa comissão, o projeto subiu ao Senado, — o qual iria rejeitar a idéia de autonomia municipal, — contendo um dispositivo elaborado em plenário e que definia o Governo como "monarquia federativa".

Cabem, aqui, duas observações de Aureliano Leal (8)... se entre os anglo-saxões as práticas representativas já estavam adiantadas e o espírito público preparado para recebê-las e nelas radicar-se, por um lento processo de desenvolvimento histórico e cultural, o mesmo não se dava onde essas idéias foram iniciadas, como nos países latinos" (pág. 57). E mais adiante: "...Era visível que a Constituição fôra uma lei decorativa. Dir-se-ia um edifício construído só exteriormente. O interior, sem divisões, que seriam as leis complementares, dava em resultado que o país mostrasse ao estrangeiro uma construção de bela fachada, onde na realidade, porém, tremulava a bandeira do absolutismo" (pág. 149).

Mas o problema da revisão, que agitava os competidores eleitorais, possuía certo sentido federativo, impondo-se o enfeixamento, no governo provincial, do poder de contróle dos municípios.

A legislatura de 1834, tornou vitorioso o movimento revisionista, pelo trabalho de uma comissão especial, levado a efeito na Regência Trina definitiva (1831-1835). Surgiu, assim, o Ato Adicional, de 12 de agosto de 1834.

Por êsse ato, de importância básica na História Constitucional do País, em virtude de seu sentido de transição política, as Províncias Imperiais iriam perder os velhos caracteres de meras circunscrições territoriais, mesmo que se colocassem em plano superior aos Municípios. Era a conquista jurídica do espírito de federação, graças ao qual iriam as mesmas adquirir personalidade quase igual à de Estados. Representa-

vam verdadeiras esferas de poder, criadoras de direito, na estrutura política do Império. Era o velho germe federativo que, sob influências americanas, agora se manifestava legalmente, nas reivindicações.

Essa descentralização, porém, se iria concentrar no Governo Provincial, em detrimento do Governo Municipal.

Com efeito, as mudanças e adições que a Regência Permanente, (em nome do Imperador e autorizada pela Carta de Lei de 12 de outubro de 1832), introduziu na Constituição de 1824, antes mesmo de ouvir o Senado, só serviram para fortalecer grandemente as Assembléias Legislativas das Províncias.

Na conformidade do art. 9, as Assembléias possuíam a competência de legislar, entre outras matérias, nos seguintes assuntos referentes aos Municípios:

a) sôbre polícia e economia municipal, precedendo propostas das Câmaras (n.º 4.º);

b) sôbre a fixação das despesas municipais e os impostos a elas necessários, podendo as Câmaras propor os meios de ocorrer às despesas dos seus municípios (n.º 5.º);

c) sôbre a repartição da contribuição direta pelos municípios da Província, bem como sôbre a fiscalização do emprêgo das rendas públicas municipais, e das contas de sua receita e despesa. As despesas municipais seriam fixadas sôbre orçamento das respectivas Câmaras (n.º 6.º);

d) sôbre criação, supressão e nomeação para os empregos municipais, estabelecendo os seus ordenados. Como empregos municipais compreender-se-iam todos os existentes nos municípios, com excessão dos que dissessem respito à arrecadação e dispêndio das rendas gerais, à administração da Guerra e da Marinha, dos Correios Gerais, etc. Êstes, como os de Presidente de Província, não seriam da competência provincial (n.º 7);

e) sôbre autorização das Câmaras Municipais para contrair empréstimos com que ocorressem suas despesas (art. 11, 3.º).

Tais eram, em linhas gerais, os principais assuntos sôbre os quais as Assembléias tinham a competência de legislar, em matéria de Municípios, conforme os artigos básicos do Ato. Nesses

(8) AURELIANO LEAL — História Constitucional do Brasil — Rio de Janeiro — Imprensa Nacional — 1915.

dispositivos se inclui, ainda, a matéria de caráter meramente provincial.

O Ato Adicional, como seria de esperar, não teve logo aplicação clara, em virtude dos naturais receios das Assembléias de cometer excessos legislativos e dos freios às mesmas opostos pelo poder central.

Daí um novo movimento, pró-interpretação, em que as Províncias ensaiaram o "sentimento federativo" do auto-governo, entre os recalques do sistema anterior e a vigilância do poder central: "Considerado o Ato Adicional em seus elementos, lógico e histórico, vê-se que o princípio que presidiu ao seu sistema foi o separar os interesses que são por sua natureza provinciais, isto é, que se referem especialmente às Províncias e só nelas podem ser convenientemente tratados, dos nacionais que, sendo comuns a todos os indivíduos que compõem a nação, competem aos poderes gerais" (9).

Nessa separação de área legislativa, em duas ordens de competência, ou melhor, nessa delimitação de autoridade e interesses, reside, evidentemente, o germe federativo, minando a luta entre duas ordens de Direito, o Central e o Local, que constituem a essência da descentralização e do auto-governo.

Até a conquista da interpretação, os poderes centrais faziam sentir o seu controle sobre as Províncias, como reação às reivindicações libertárias, em que os municípios agora figuravam mais fortemente, integrados que estavam no sentimento de peculiaridade das Províncias.

Dêsse modo, a necessidade de se interpretar, quanto antes, alguns dispositivos do Ato Adicional se agravou com o tempo, até transformar-se em verdadeira obsessão a partir de 1836. E' que "do Ato Adicional até a interpretação, não se fez mais do que mudar de processos até onde se entendeu que era possível intervir com a construção dos textos de reforma. Já em 1835 o Governo, por meio de simples instruções, tinha "procurado fixar a inteligência dos artigos do

Ato Adicional. Daí por diante a vida constitucional foi penosa: as Províncias usurpavam; os municípios vegetavam numa centralização demasiada. Não se pôde nunca traçar com mão firme a linha divisória entre a competência geral e as atribuições locais" (10).

A 7 de maio de 1840 o projeto de interpretação foi aprovado, transformando-se na Lei n.º 105, de 12 de maio de 1840.

Na verdade, essa interpretação, se veio beneficiar o Governo das Províncias, quase em nada serviu aos Municípios, os quais continuaram no mesmo regime de controle e asfixia, na prática do Governo.

Quarenta e dois anos depois, após a reforma que instituiu a experiência das eleições diretas, era prometido, pelo gabinete de 3 de julho, o fortalecimento, quanto possível, da autonomia das câmaras municipais.

O quadro do país, nessa época, podia ser assim bosquejado: "cercado de dificuldades, o poder, como era natural, procurou aumentar seus meios de ação e influência. Daí duas doutrinas igualmente errôneas e prejudiciais. Exagerou-se a centralização; expandiram-se as doutrinas dos direitos e das atribuições do Estado (11).

Enquanto isso, a organização municipal constituía objeto de vários projetos de reforma, dentre os quais, o do Conselheiro P.G.T. Veiga Cabral parece ser o mais importante, pelo caráter precursor que representa.

No seu trabalho, há referência a uma interessante teoria do Município, constante do relatório de 1858 do Marquês de Olinda e por onde se obtém uma noção da organização comunal, no 2.º Reinado:

"A teoria do poder municipal, nas suas relações com o Estado, funda-se nestes princípios, que o seu exercício não deve ser ocasião de luta; nem o poder municipal constituir-se adversário do poder central; a superioridade da administração geral sobre a administração municipal é pois a lei necessária das suas relações. Os elementos

(9) Interpretação do Ato Adicional — Parecer das Comissões reunidas de Assembléias Provinciais e de Constituição de Poderes da Câmara dos Srs. Deputados — Apresentado na sessão de 19 de setembro de 1870 — Rio de Janeiro — Tip. Nacional — pág. 7.

(10) AURELIANO LEAL — Op. cit. — pág. 187.

(11) Páginas d'História Constitucional do Brasil — 1840-1848 — Rio de Janeiro — Garnier, editor — 1870 — pág. 16.

que se reúnem para constituir o poder municipal são:

1.º) o Executor, encarregado da administração e do direito de expedir regulamentos de polícia local;

2.º) A Câmara Municipal, órgão dos interesses do Município, mas considerada no estado de minoridade a muitos respeito, como o Município mesmo, que ela representa;

3.º) o Presidente da Província, encarregado de vigiar a ação regular do Poder Municipal;

4.º) O Conselho da Presidência e o Conselho de Estado, revestidos do poder de tutela para autorizar ou impedir o exercício das ações judiciárias relativas à municipalidade”.

“Na reunião desses poderes se acha tudo o que constitui a administração municipal, deliberação, ação, inspeção e tutela” (12).

Assim estacionou o município monárquico, — vítima da centralização da província e caracterizado pelo mais primitivo sistema de economia agrária, — até o advento do movimento republicano, por cujos ideais viveu conspirando, nas agitações de sua revolta patriarcal, sobretudo quando sofreu os prejuízos causados nos centros rurais, por causa do movimento abolicionista e da guerra do Paraguai.

O Ato Adicional interpretado, concedendo às Assembleias Provinciais funções legislativas bastante amplas, concorreu para enfraquecer o controle subordinante do poder central. Com razão observou Calogeras: “A necessidade de dar a cada zona do Brasil a administração local de que precisa, para melhor garantir seu próprio ambiente de progresso, levou à federação” (13).

VI. TAVARES BASTOS E AS CRÍTICAS AO SISTEMA MUNICIPAL DO IMPÉRIO

Várias são as críticas ao sistema municipalista que se criou no primeiro e se estratificou no segundo Império. Um sugeria reformas.

(12) “in Conselheiro P.G.T. VEIGA CABRAL — Direito Administrativo Brasileiro — Compreende os projetos de reforma das administrações provinciais e municipais — Rio de Janeiro — 1859 — pág. 552.

(13) CALOGERAS — pág. 441.

Outras, de sentido manifestamente republicano, visavam soluções drásticas, por uma substituição de regime. Mas, dentre todas, avulta a análise feita por Tavares Bastos, em defesa da mais ampla descentralização, no capítulo IV de “A Província” (14).

Na opinião desse ilustre cientista político, o regime das municipalidades, assim como a força policial, a justiça local ou a de primeira instância, devia ser da competência do poder legislativo provincial, conforme a lei das retormas de 1834.

Aí estava uma crítica à reação de 1840, pela uniformidade da legislação. Fez, por isto, serias objeções, em termos quase demagógicos, clamando pela descentralização: “Resutuamos às províncias a faculdade de que algumas souberam valer-se, em nome do Ato Adicional, para tornarem a polícia, a justiça e a administração municipal, que melhor lhes convinha”.

Dentro desse ponto de vista, Tavares Bastos se insurgiu contra a unidade de Direito, argumentando com a diversidade dos municípios: “organizadas as municipalidades por lei de cada Assembléia, não sobre a base de imaginário tipo comum, atender-se-iam certamente às condições peculiares de cada localidade. As leis municipais seriam as cartas de cada povoação, doadas pela assembléia provincial, alargadas conforme o seu desenvolvimento, alteradas segundo os conselhos da experiência. Então, administra-se-ia de perto, governar-se-ia de longe, aivo a que jamais se atingirá de outra sorte”.

A despeito de informar-se de um liberalismo amplo, moldado nas aspirações políticas da época, as observações de Tavares Bastos ainda conservam certa atualidade e se adaptam perfeitamente a esta época em que o rádio, o avião e a televisão vieram modificar profundamente o conceito de descentralização. Nelas palpita o idealismo federalista, não como o praticamos, mas como o imaginamos, e no qual a autonomia dos municípios não resultaria apenas de concessões constitucionais, tidas como avançadas, mas como

(14) Veja-se a edição moderna de “A Província” — Série Brasileira — Vol. 105 — Companhia Editora Nacional — 2.ª edição feita sobre a 1.ª edição de 1870 — Rio de Janeiro — São Paulo — págs. 139-158.

produto da cultura política do povo. Por isto é que, tratando das observações feitas pelo Visconde do Uruguai sobre os liberais de 1831, por haverem exaltado "a província à custa do elemento local", fez uma elevada análise a essa grave censura à obra de 1834. Enfim asseverou: "A Censura que se faz a Lei de 1834 cabe melhor, em verdade, à de 1840. Entretanto, devemos confessá-lo, a experiência havia de manifestar a necessidade de interpretar os citados parágrafos do ato adicional (15); havia ela patentear que se devia tirar as assembleias dominadas da paixão centralizadora, pretextos para embaraçarem a autonomia dos municípios. A interpretação, que então se fizesse, seria certamente para um fim mui diverso da de 1840".

DOCUMENTÁRIO

Constituição política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, jurada por "Dom Pedro I, por graça de Deus e unânime aclamação dos povos, imperador constitucional e defensor perpétuo do Brasil"

"Em nome da Santíssima Trindade.

TÍTULO I

Do Império do Brasil, seu Território, Governo, Dinastia e Religião

"Art. 1.º O Império do Brasil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros. Eles formão uma nação livre e independente, que não admite com qualquer outro laço algum de união ou federação, que se oponha à sua independência.

"Art. 2.º O seu território é dividido em províncias na forma em que atualmente se acha, as quais poderão ser subdivididas como pedir o bem do estado.

(15) Art. 10, § 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 7.º; art. 11, § 3.º, — que permitiam a cada assembleia publicar leis regimentais, obrigatórias para todas as câmaras das respectivas províncias, sobre desapropriação, polícia e força policial do município, interesses propriamente econômicos, fontes de receita e despesa obrigatórias ou facultativas, prestação de contas, empréstimos a funcionários municipais e vencimentos dos que forem estipendiados.

"Art. 3.º O seu governo é monárquico hereditário, constitucional e representativo.

TÍTULO VI

Do Poder Judicial

CAPÍTULO ÚNICO

Dos Juizes e Tribunais de Justiça

"Art. 161. Sem se fazer constar que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará processo algum.

"Art. 162. Para este fim haverá juizes de paz, os quais serão eletivos pelo mesmo tempo e maneira por que se elegeu os vereadores das câmaras. Suas atribuições e distritos serão regulados por lei.

TÍTULO VII

Da administração e economia das províncias

CAPÍTULO II

Das Câmaras

"Art. 167. Em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criaram, haverá câmaras, às quais compete o governo econômico e municipal das cidades e vilas.

"Art. 168. As câmaras serão eletivas e compostas do número de vereadores que a lei designar, e o que obtiver maior número de votos será presidente.

"Art. 169. O exercício de suas funções municipais, formação de suas posturas policiais, aplicação das suas rendas, e todas as suas particulares e úteis atribuições, serão decretadas por uma lei regulamentar".

b) *Ato Adicional, na Regência Permanente (Lei de 12 de agosto de 1834):*

"Art. 9.º Compete às assembleias legislativas provinciais propor, discutir e deliberar, na conformidade dos arts. 81, 83, 84, 85, 86, 87 e 88 da Constituição,

“Art. 10. Compete às mesmas assembléias legislar:

.....

4.º) Sôbre a polícia e economia municipal, precedendo propostas das câmaras.

5.º) Sôbre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, contanto que êstes não prejudiquem as imposições gerais do estado. As câmaras poderão propor os meios de ocorrer às despesas dos seus municípios.

6.º) Sôbre a repartição da contribuição direta pelos municípios da província, e sôbre a fiscalização do emprêgo das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas de sua receita e despesa.

As despesas provinciais serão fixadas sôbre orçamento do presidente da província, e as municipais sôbre orçamento das respectivas câmaras.

7.º) Sôbre a criação, supressão e nomeação para os empregos municipais e provinciais, e estabelecimentos dos seus ordenados.

São empregos municipais e provinciais todos os que existirem nos municípios e províncias, à exceção dos que dizem respeito à arrecadação e dispêndio das rendas gerais, à administração da guerra e marinha, e dos correios gerais; dos cargos de presidente de província, bispo, comandante, superior da guarda nacional, membro das relações e tribunais superiores, e empregados das faculdades de medicina, cursos jurídicos e academias, em conformidade da doutrina do § 2.º dêste artigo.

“Art. 11. Também compete às assembléias legislativas provinciais:

3.º) Autorizar as câmaras municipais e o govêrno provincial para contrair empréstimos com que ocorrerão às suas despesas respectivas”.

REPORTAGEM

O regime de previdência e assistência aos servidores do Estado

(O IPASE: sua história, finalidade e evolução)

MARCOS BOTELHO

O objetivo de um sistema de previdência e assistência deve abranger tôdas as fases da vida do servidor: ingresso, permanência e inatividade. Esse, precisamente, o caráter da assistência social ao funcionário.

Como salientou, com proficiência, Temístocles Brandão Cavalcante, no seu magnífico "Tratado de Direito Administrativo" — Vol. I, pág. 522:

"Um dos pontos fundamentais da assistência social é a organização de instituições de seguro e previdência social.

Essas instituições são organizadas sobre bases previamente calculadas, e têm, como garantia maior de sua subsistência, o caráter compulsório das contribuições que lhes assegura uma base financeira sólida, com que podem atender às necessidades dos pecúlios e das pensões instituídas.

As numerosas Caixas de aposentadoria e pensões, os Institutos de Previdência são a base de toda essa organização, que representa, entre nós, uma das grandes iniciativas do Estado para a assistência social".

A "assistência social" tem caráter preventivo e corretivo. Visa, essencialmente, conceder benefícios a pessoas de escassos recursos, abrangendo, segundo o Bureau Internacional do Trabalho, os seguintes domínios:

- a) pensões não contributivas para velhice e invalidez;
- b) pensão para as mães;
- c) assistência aos desempregados;
- d) assistência médica; e
- e) reabilitação da invalidez.

René Sand classifica a assistência social em

- a) ass. paliativa;
- b) ass. curativa;

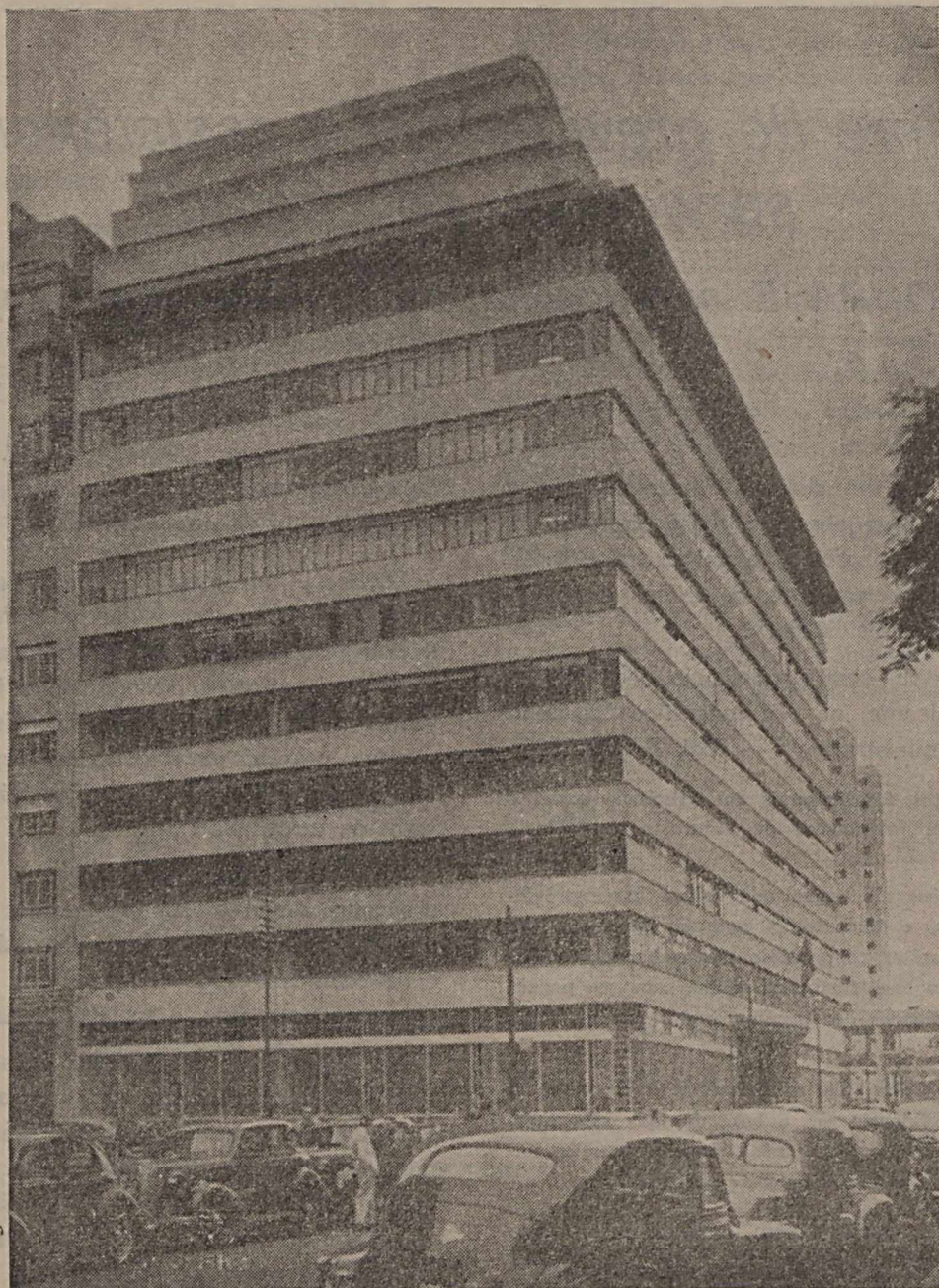
- c) ass. preventiva; e
- d) ass. construtiva.

Esclarece Francisco Burkinski (R.S.P., número de julho de 1946) que a "assistência paliativa visa atenuar os sofrimentos oriundos da miséria; a curativa, reconduzir o indivíduo e a família às condições normais de existência; a preventiva, prevenir os flagelos sociais; e a construtiva, melhorar as condições sociais e elevar o nível da existência".

Verifica-se, dêsse modo que o I.P.A.S.E. preenche, senão tôdas, pelo menos grande parte das finalidades de um órgão de assistência social, e os benefícios que concede à sua clientela, justificam, plenamente, a sua existência.

No sistema de assistência social adotado no Brasil, incluem-se, também, as Caixas de Aposentadoria e Pensões, que, em sua generalidade, têm as seguintes finalidades: conceder pensões; prestar assistência médica e hospitalar; realizar empréstimos diversos, inclusive para construção de casas; e pagar os proventos de aposentadoria de seus associados.

Segundo ensina White, o sistema de inatividade para os empregados civis, de um modo geral, tem por fim principal facilitar o término do emprêgo para homens e mulheres cuja capacidade diminuiu no todo, ou em parte, em consequência da idade ou de motivos outros, conferindo-lhes benefícios por serviços passados. E, ainda, fornecer benefícios a dependentes em caso de morte do empregado, bem como melhorar o moral do grupo criando o sentimento de segurança econômica. Do ponto de vista do empregado — no pensamento de White — o sistema de inatividade ajuda a compensar os casos de salários



Edifício Sede do I.P.A.S.E.

modestos, alivia a ansiedade quanto ao futuro e proporciona os meios convenientes da economia regular.

Em resumo, são três os objetivos enumerados pelo ilustre professor americano, de um sadio sistema de inatividade (Retirement System):

I — interromper o exercício, em caráter definitivo, daqueles que já não têm capacidade de “arrastar seu fardo” em consequência da idade;

II — salvaguardar o serviço contra a permanência de empregados inúteis por motivo de incapacidade (disability) decorrente de doença, ou acidente; e

III — conceder benefícios aos dependentes em caso de morte do empregado antes da inatividade, quer no exercício do cargo, quer no caso de morte ordinária.

Sem dúvida, o “retirement system” não compreende somente a aposentadoria. Tem maior

amplitude: alcançam os benefícios d'ele decorrentes a família do servidor, no caso de falecimento.

Uma das atribuições básicas do IPASE, no presente estágio de sua evolução, é precisamente aquela prevista por White: conceder benefícios aos dependentes em caso de morte do servidor antes, ou depois da inatividade.

NOTÍCIA HISTÓRICA

(Decreto n.º 5.128-26)

O antigo Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União teve origem no Decreto Legislativo n.º 5.128, de 31 de dezembro de 1926.

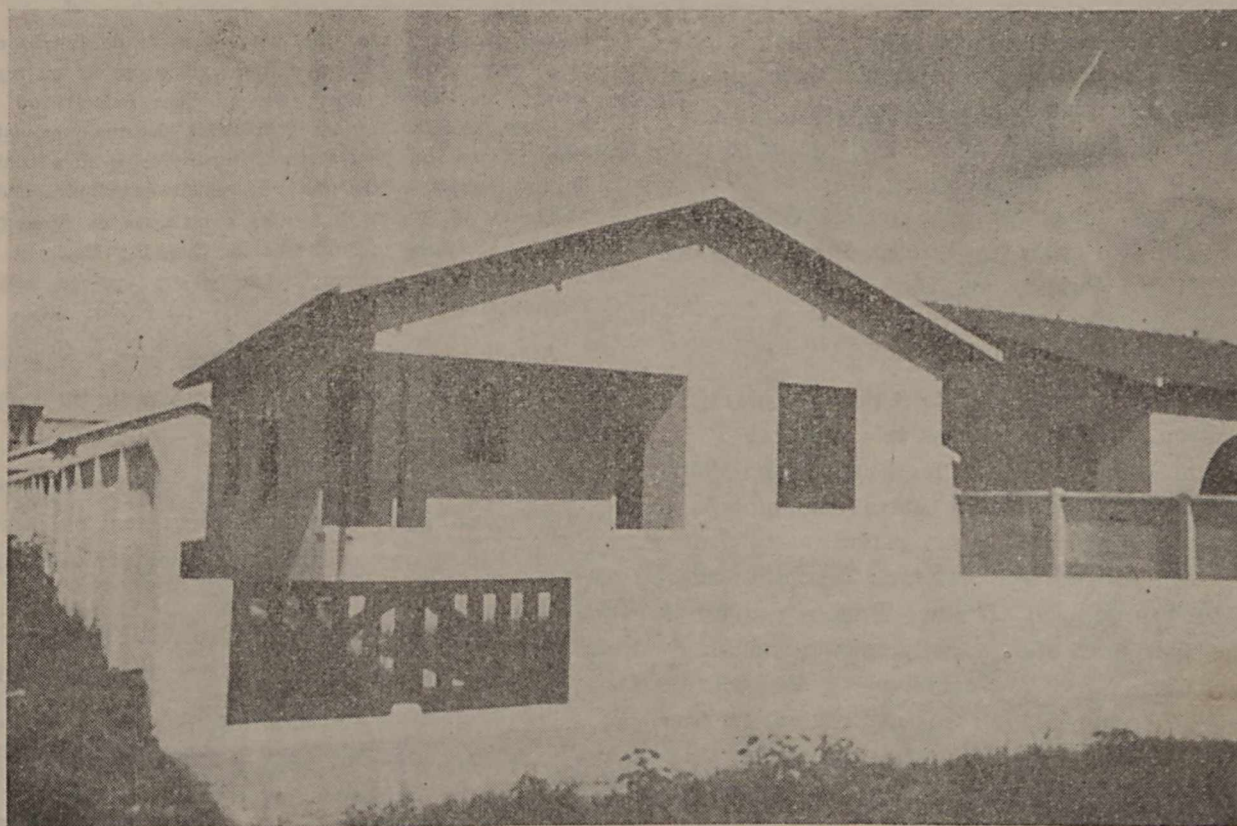
Para perfeita compreensão do desenvolvimento d'esse órgão, devem ser consultados, ainda, os seguintes atos: Decretos ns. 17.778, de 20 de abril e 5.407, de 30 de dezembro de 1927, 19.646, de 30 de janeiro de 1931, e 20.932, de 12 de janeiro de 1932.

Competia-lhe "constituir e assegurar pecúlio ou pensão em benefício da família de todo con-

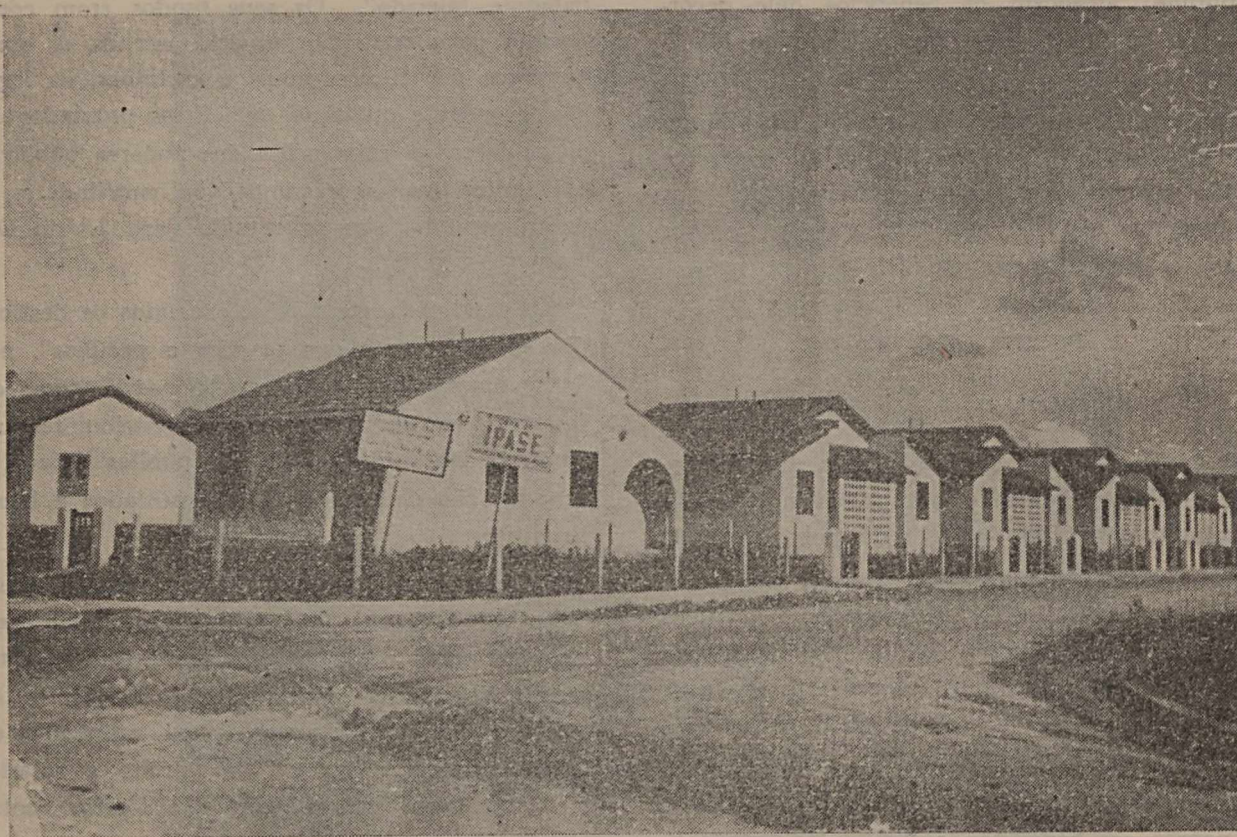
tribuinte falecido". Os seus fundos eram constituídos pelas contribuições dos inscritos, os emolumentos por títulos, guias e certidões, os legados, doações e quaisquer benefícios provindos de particulares, as subvenções dos poderes públicos, e os juros dos empréstimos aos contribuintes, e os do capital assim constituído (art. 3.º do Decreto n.º 5.128).

"Os fundos da instituição, excluídos os destinados ao pagamento das pensões e pecúlios", por determinação legal aplicavam-se nas despesas do Instituto, em empréstimos aos contribuintes, na aquisição de títulos da dívida pública federal e na aquisição de casa para os associados e beneficiários.

Eram contribuintes obrigatórios do Instituto "todos aquêles, maiores de 18 anos, que pelo exercício permanente de função ou emprêgo de natureza civil, ao serviço da União, receberem do Tesouro Nacional vencimento ou estipêndio de qualquer espécie, ou tiverem direito a salários ou percentagens", desde que não fôssem contribuintes do montepio.



Tipo de construção em Marechal Hermes



Grupo de casas construídas pelo I.P.A.S.E. em Marechal Hermes

Por morte do contribuinte, adquiriam direito ao pecúlio o cônjuge sobrevivente, pela metade, e, pela outra metade, os descendentes até o 2.º grau, os descendentes do 1.º e 2.º graus, o cônjuge sobrevivente, nessa ordem.

Êsse, em linhas gerais, o regime do Decreto n.º 5.128, isto é, do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União.

Decreto n.º 24.563-34

O Decreto n.º 24.563, de 3 de julho de 1934, organizou, "sob novos moldes" o I.P.F.P.U. (Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União), dando-lhe outra denominação e regulando os serviços a seu cargo.

A nova denominação foi a de Instituto Nacional de Previdência. Definiu a lei a sua finalidade: assegurar pecúlio ou pensão à família de contribuinte falecido, proporcionar a aquisição de casas para contribuintes e beneficiários, facilitar empréstimos e conceder outras vantagens.

Indicou, ainda, a clientela do novo órgão:

"Art. 3.º São obrigatoriamente inscritos no Instituto Nacional de Previdência os funcionários, de mais de 18

até 60 anos de idade, que, pelo exercício de função em cargo permanente civil ou militar, criado em lei ou regulamento, receberem, dos cofres públicos federais ou do Instituto, vencimentos, ou estipêndios de qualquer natureza, salários ou percentagens, superiores a dois contos de réis anuais, desde que não sejam contribuintes dos Montepios Civil e Militar, nem das Caixas de Aposentadorias e Pensões subordinadas ao Conselho Nacional do Trabalho ou de corporações de gênero análogo ao do referido Instituto".

Ampliando, consideravelmente, a área de sua clientela espontânea, o Instituto admitia como contribuintes facultativos:

a) os que estivessem no exercício temporário de funções federais ou se empregassem em serviços não permanentes da União qualquer que fôsse o título da remuneração;

b) o chefe do Poder Executivo Federal e os chefes do Poder Executivo dos Estados e dos Municípios;

c) os membros do poder Legislativo Federal, Estadual e Municipal;

d) os Ministros dos Supremos Tribunais Federal e Militar e os Ministros de Estado;

e) os membros dos Conselhos Deliberativos, Administrativos, Executivos, Consultivos, Penitenciários, Fiscais, de Contribuintes e outros constituídos por serviços federais, estaduais e municipais;

f) os funcionários públicos estaduais e municipais;

g) os fiscais de ensino, de clubes de mercadorias, de loterias, e outros destinados a qualquer fim não previstos, criados pelo poder público federal, estadual ou municipal;

h) os diretores e funcionários das Caixas Econômicas, Comissão de Compras, Banco do Brasil, repartições do Imposto sobre a Renda ou estabelecimentos congêneres;

i) os sócios da Associação Brasileira de Imprensa e de suas filiadas;

j) os membros da Ordem dos Advogados do Brasil;

l) os chefes e funcionários dos estabelecimentos subvencionados ou fiscalizados pela União;

m) os que estavam sujeitos a contribuições para os Montepios Civil e Militar, ou para as Caixas de Aposentadoria e Pensões, e os que pertenciam a instituições congêneres ao Instituto;

n) os corretores, síndicos e leiloeiros oficiais;

o) os diretores e funcionários do Departamento Nacional do Café;

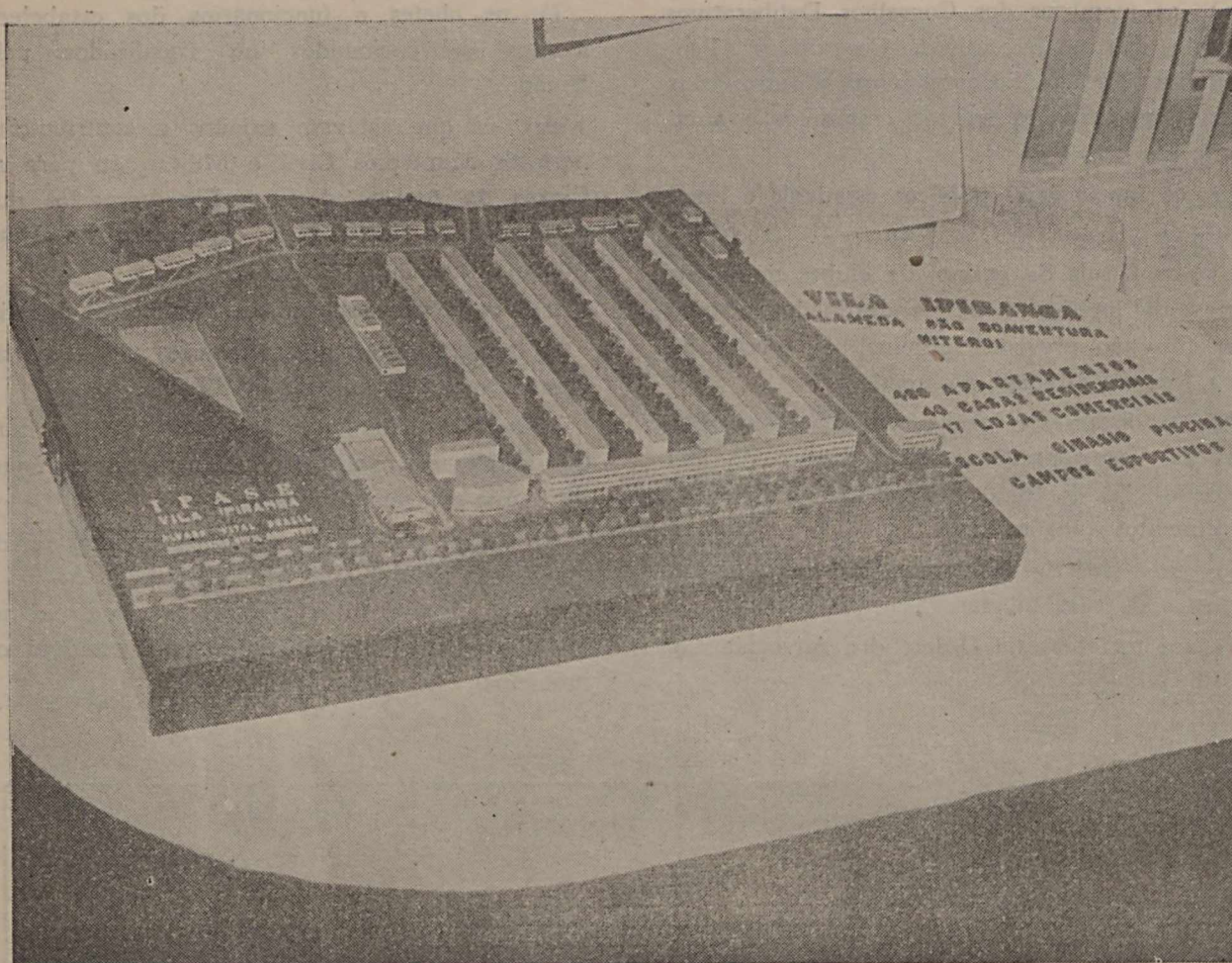
p) os contribuintes obrigatórios do Instituto que quisessem constituir pecúlios superiores àquelas a que estavam obrigados;

q) os professores de escolas superiores ou de ginásios fiscalizados;

r) os despachantes aduaneiros e outros, nomeados pelo poder público federal, estadual ou municipal;



Aspecto geral do Hospital dos Servidores do Estado, uma grande iniciativa em prol da efetiva assistência ao funcionalismo



s) em geral, todos aquêles que prestassem serviços remunerados à União, aos Estados ou aos Municípios.

A concessão do pecúlio obedecia às normas do regime anterior: metade ao cônjuge sobrevivente e metade aos herdeiros, na seguinte ordem: os descendentes, os ascendentes, o cônjuge sobrevivente, os colaterais.

O “centro de interesse” dêste, como do Instituto a que sucedeu, limitava-se à previdência, de um modo geral. Pouco, ou quase nada se fazia, então, no que concerne à assistência.

Problema complexo, pela sua própria natureza, a assistência ao servidor do Estado exigia solução geral, uniforme, orientada no sentido do bem estar do funcionalismo e do interesse da própria coletividade. Seria, mais tarde, encarado com energia e decisão, como o foi, na verdade.

Decreto-lei n.º 288-38

A criação do IPASE obedeceu a imperativo de ordem social. Dentro do espírito do século, orientado no sentido do interesse coletivo, houve necessidade de disciplinar-se os direitos de reivindicações das classes trabalhadoras, mediante legislação própria.

A instituição das Caixas de Aposentadorias e Pensões veio dar maior elasticidade, entre nós, aos conceitos de assistência e previdência. Impunha-se, por conseguinte, estender aos servidores do Estado os benefícios da legislação social, assegurando-lhes melhores condições de vida e de trabalho.

Como bem acentuou a Comissão Organizadora do IPASE, ao encaminhar ao Governo o resultado dos seus estudos,

“Não era compreensível que o Estado, intervindo no campo da iniciativa particular, no sentido de assistir a

todos os que ali exercem atividade, deixasse ao desamparo os seus próprios servidores”.

Até à criação do IPASE, os benefícios concedidos ao funcionalismo não guardavam uniformidade, nem quanto à forma, nem quanto à natureza. Alguns eram custeados pelo Tesouro Nacional, outros pelo Instituto Nacional de Previdência.

“Resultou essa situação — esclarece a Comissão Organizadora — da descontinuidade das épocas em que se obtiveram tais favores; o primeiro deles — o montepio — sob a forma de pensão — originado em data remota, e o segundo — pecúlio — concedido a partir de 1927”.

O pecúlio, calculado em bases atuariais, não corria riscos idênticos aos do montepio. E possibilitava, além disso, a constituição de uma sólida estrutura econômica.

O Decreto-lei n.º 288, de 23 de fevereiro de 1938, que criou o IPASE, conservou a designação

de *contribuintes* para todos os que concorrem para os cofres do Instituto, classificando-os em obrigatórios e facultativos.

São contribuintes obrigatórios, na forma do artigo 3.º desse diploma legal:

- a) os funcionários civis efetivos, interinos, ou em comissão;
- b) os extranumerários que executem serviços de natureza permanente;
- c) os empregados do próprio Instituto .

São facultativos “os que exercerem função pública civil ou militar, federal, estadual ou municipal, inclusive os membros do Poder Legislativo e do Executivo” (art. 4.º).

O ponto delicado do problema estava, porém, na fixação dos benefícios. Pelo regime anterior, o montepio era dividido, na conformidade da lei civil, entre o cônjuge sobrevivente e os filhos me-



Uma das ambulâncias do Departamento de Assistência



Outro aspecto do H. S. E., que será inaugurado no próximo dia 28 de outubro, dia do funcionário público

nores. Estabeleceu o Decreto-lei n.º 288 critério diferente. Leia-se, a êsse respeito, o art. 8.º:

“Ocorrendo morte de contribuinte obrigatório, terão os seus beneficiários, a partir do mês do falecimento, as seguintes vantagens:

a) pensão vitalícia, o cônjuge sobrevivente, do sexo feminino, ou o do sexo masculino, se se tratar de inválido, ou maior de 68 anos de idade, não estando em gozo de pensão de aposentadoria;

b) pensão, cada filho legítimo ou legitimado, de menos de 21 anos, até que atinja essa idade, ou enteado nas mesmas condições;

c) pecúlio em dinheiro, a pessoa designada pelo contribuinte.

Sem dúvida, outra a amplitude do conceito de assistência. Foi êsse o passo mais avançado, até então, no terreno do amparo à família do funcionário.

De um modo geral, o Decreto-lei n.º 288 representa um admirável programa de ação social ins-

pirado no interêsse da classe dos servidores públicos — daqueles que dão ao Estado o seu tempo e o seu trabalho.

Naturalmente há, ainda, entre os próprios funcionários, um certo indiferentismo em relação ao IPASE. E' que os legítimos objetivos dessa autarquia não têm sido devidamente divulgados nem discutidos em termos didáticos. E' o que vamos tentar agora, ao analisar o

Decreto-lei n.º 2.365-40

A finalidade primordial do IPASE é a realização do seguro social do servidor do Estado. Cabe-lhe, ainda, cooperar na solução de problemas de assistência. Além disso, incluem-se no seu programa de trabalho: a realização de seguros privados, operações de capitalização, financiamento para aquisição de casas, empréstimos e outras formas de assistência econômica. Por decisão recente, sòmente os segurados obrigatórios

do Instituto podem formular propostas imobiliárias. Essas operações serão realizadas, apenas, para aquisição ou construção de imóvel destinado à residência do segurado, ou para financiamento de reforma ou acréscimos necessários aos prédios residenciais próprios.

SEGURO SOCIAL

No tocante ao seguro social, que tem realizado o IPASE? Aí está uma pergunta cuja resposta vai surpreender a muita gente. Após ligeira palestra com o Diretor do Departamento de Previdência daquela instituição, Major José Vitorino Corrêa, chegámos à conclusão de que, nesse particular, são promissores os resultados alcançados.

Por intermédio do seu chefe de gabinete, Sr. Aluísio Gonçalves de Mello, e graças à cooperação e boa vontade das senhoritas Amanda de Carvalho, assistente técnico de Seguro Social, e

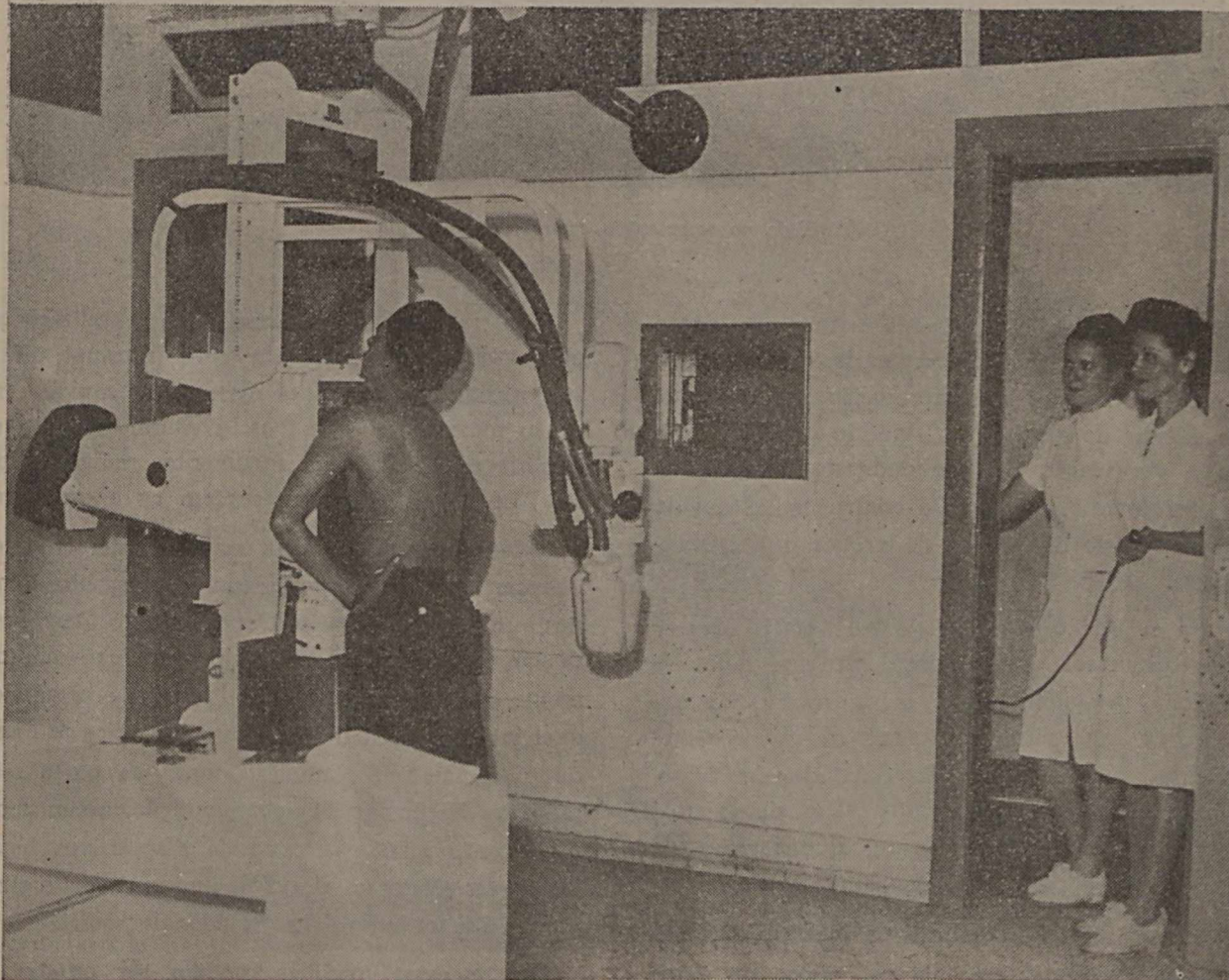
Maria de Lourdes Guardia de Carvalho, assistente técnico de Seguros Privados, colhemos os dados abaixo, relativos a êsse setor de atividades. Vamos por partes, para tornar mais clara a exposição:

a) Das habilitações

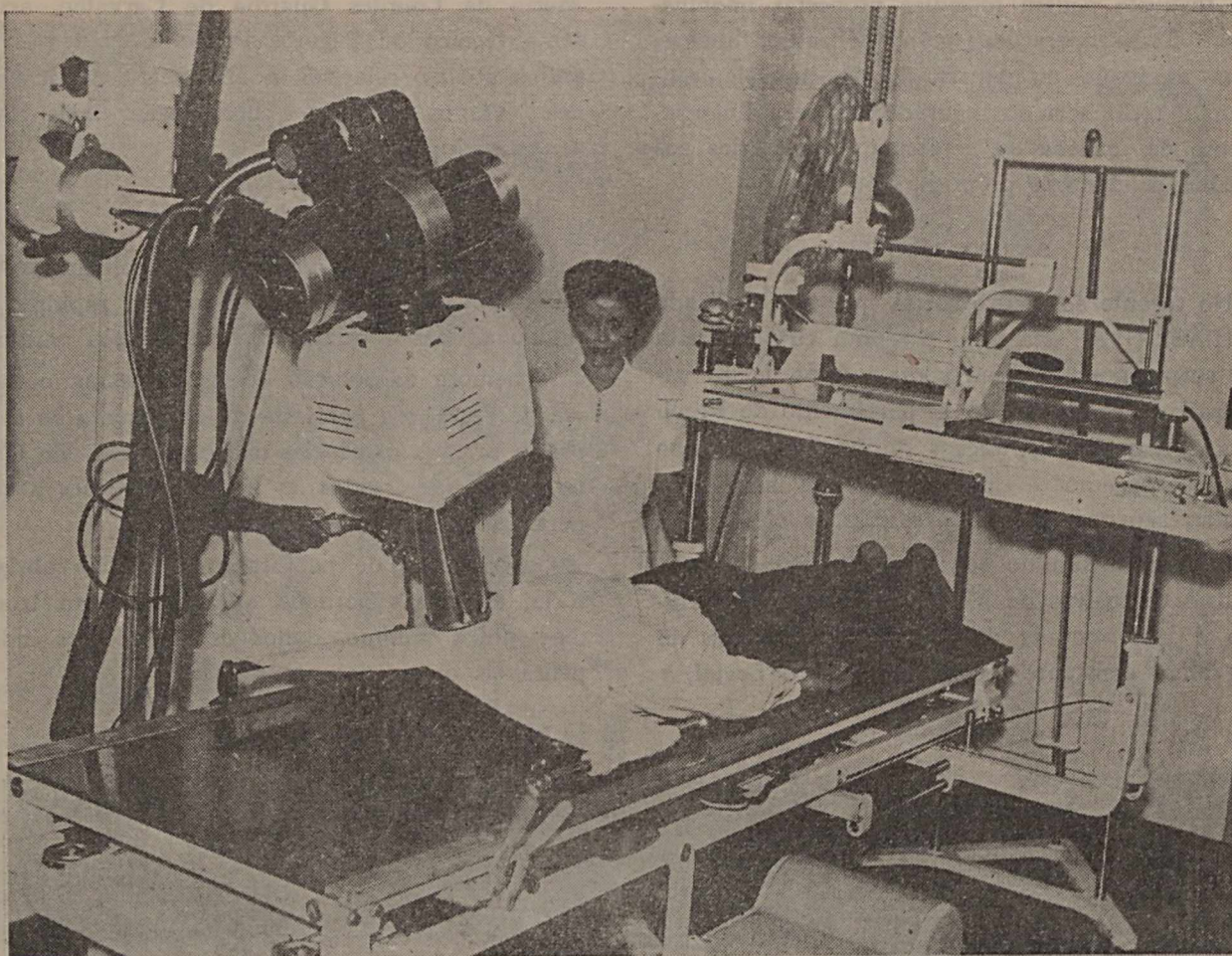
Os processos de habilitação a benefícios de família são, geralmente, de ultimateção rápida, variando de dez a quinze dias, nos casos normais.

A demora na solução desses processos, ocorre, via de regra, ora por falta de documentação suficiente, ora por exigências não cumpridas, em tempo, pelos interessados ou pelas repartições a que pertenciam os ex-segurados.

Os processos de habilitação a pecúlio obrigatório, em casos normais, se ultimam em trinta dias, prazo mínimo, dados os expedientes indispensáveis que o assunto requer.



Exame radiológico



Atividade no ambulatório central de radiologia

A rigor, porém, não se pode estimar um prazo para conclusão desses processos, de vez que estão os mesmos sujeitos à comprovação de fatos que irão decidir do destino, do referido pecúlio, como seja a verificação da qualidade de beneficiário, que, geralmente, dá lugar a controvérsias, devido à precariedade do gênero de provas que é apresentado.

Para se ter uma idéia do que possa ocorrer nesses processos, basta considerar que nêles se questiona, frequentemente, sobre direito de sucessão, de que, não raro, resultam exclusões de herdeiros, alegações de ilegitimidade de filhos, controvérsias sobre casamento, além de ficar a solução do processo dependente, muitas vezes, de ação em juízo para investigação de paternidade.

Por isso mesmo, a demora na conclusão desses processos depende, em alguns casos, de fatos alheios ao IPASE.

Com relação aos processos de habilitação a proventos de aposentadoria, cabe informar que a sua ultimação é sempre feita com rapidez, no prazo máximo de oito dias, a contar da data de entrada no IPASE dos documentos remetidos pelos Ministérios a que pertencem os aposentados.

Relativamente, ainda, a este assunto, cabe esclarecer que várias providências têm sido tomadas, ultimamente, pelo Departamento de Previdência, que visando dar maior rapidez ao andamento dos processos de habilitação de benefícios, quer procurando facilitar aos beneficiários os meios de prova de sua qualidade, tanto na parte referente às exigências de documentação, assim como no tocante à interpretação de dispositivos legais que, sem ferir o princípio normativo, melhor atenda aos objetivos da previdência social.

Dentre essas medidas, podem ser citadas as seguintes:

I — Foi suprimida a exigência da apresentação de alvará judicial, obrigatório, de acôrdo com a alínea *b* do art. 4.º do Decreto-lei n.º 3.347, de 16 de junho de 1941, exceto nos seguintes casos:

- a) quando o beneficiário fôr menor;
- b) quando o beneficiário, embora maior, fôr civilmente incapaz;
- c) quando houver litígio judicial, com a devida ciência do IPASE, relativamente à sucessão do ex-segurado beneficiante;
- d) quando o pagamento fôr devido a legatário, em face de testamento de que o IPASE tenha ciência; e
- e) quando ocorrer a morte do beneficiário no curso do processo.

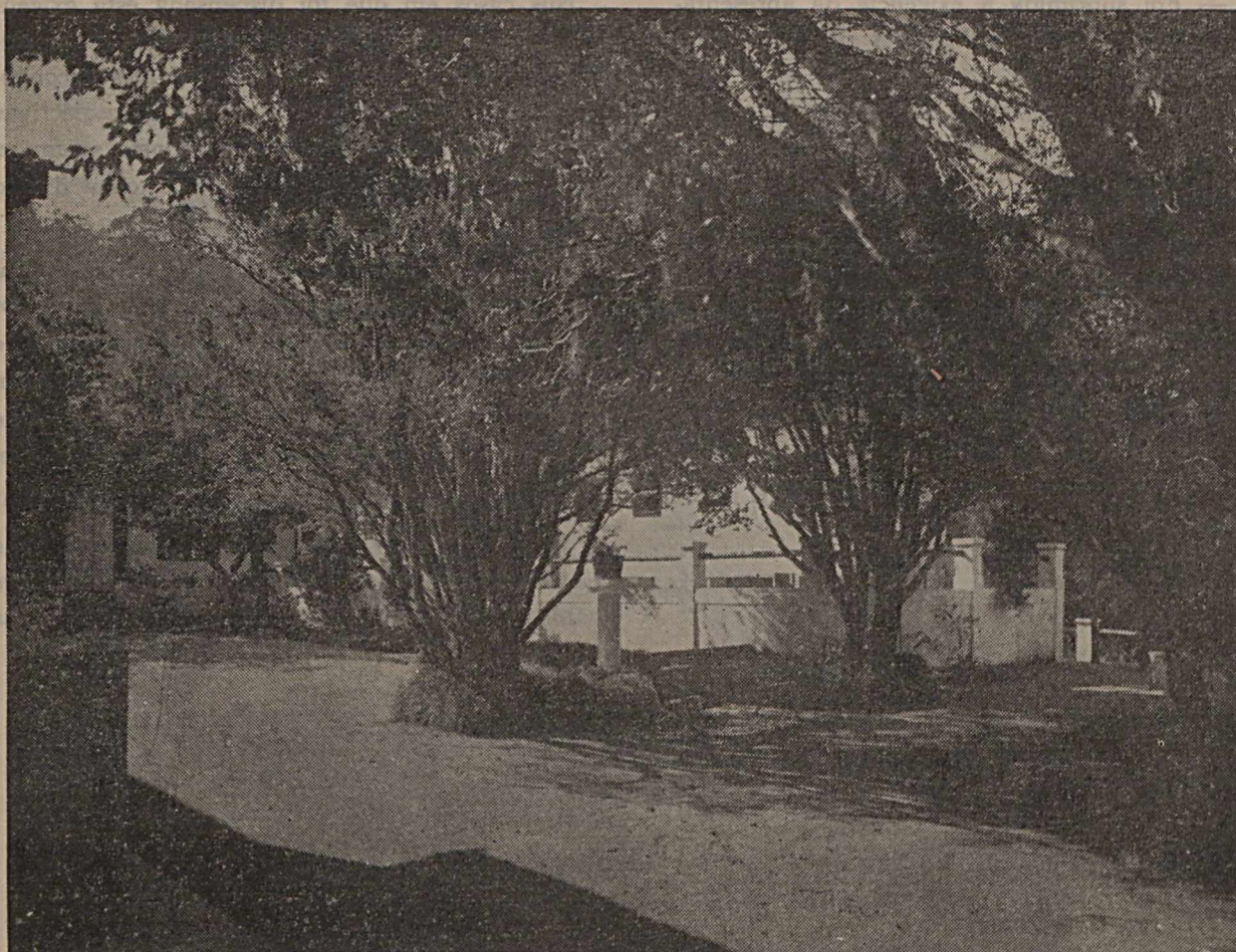
Nos casos em que foi dispensada esta exigência, deverão os interessados preencher uma declaração com duas testemunhas, firmas reconhecidas e aposição dos números das respectivas carteiras de identidade, da qual conste serem os declarantes os únicos beneficiários com direito aos pecúlios deixados pelo ex-segurados; e

II — Com o objetivo de facilitar a comprovação de idade dos segurados, quer em processos de inscrição, quer em habilitação a pecúlio e benefícios de família, foram fixadas, em Ordem de Serviço do Sr. Diretor do Departamento de Previdência, as seguintes normas em face do interesse do serviço e da orientação de previdência:

1. Nos processos de inscrição, habilitação a pecúlio e benefícios de família, considera-se prova hábil de idade a certidão de nascimento ou a sua



Vila de casas em Campo Grande



Aspecto do Sanatório Bela Vista em Corrêas — Petrópolis

equivalente de batismo anterior à exigência de registro civil.

2. Na ausência destas, suprindo-as, poderão ser aceitos os documentos a que se refere a Circular n.º 8-47, de 20 de maio de 1937, da Presidência da República, inclusive carteira de identidade, observando-se o seguinte:

quando nesses documentos só figurar o ano de nascimento, ou este fôr calculado com base nos elementos constantes dos documentos aludidos, em confronto com os existentes nos processos, consideram-se o dia e mês declarados nos processos, desde que não haja divergência nas declarações, caso em que deverá ser tomado o dia 31 de dezembro.

Vejamos, agora, com a devida permissão do leitor, o que revelam os números, no que con-

cerne aos benefícios de família (Decreto-lei n.º 3.347). No exercício de 1946, o IPASE pagou:

Pecúlios especiais	Cr\$ 3.571.807,10
Pensões mensais vitalícias	Cr\$ 1.867.090,80
Idem temporárias	Cr\$ 1.273.834,80

Na verdade, embora sem um índice comparativo, já se pode tirar desses números conclusões muito favoráveis ao sistema da previdência social adotado para os servidores do Estado. E uma vez que tôdas essas despesas são baseadas em cálculos atuariais, a estabilidade do IPASE está, previamente, assegurada, nesse particular.

b) Aumentos de benefícios de família

A partir de 1 de janeiro de 1946, os benefícios de família concedidos ou a conceder pelo D. L. 3.347, de 12-6-41, aos beneficiários de segurados do IPASE falecidos até 31-12-45, foram majorados pelo D. L. 8.768, de 21-6-46, na base esta-

beleceida para o aumento dado aos pensionistas da União, pelo art. 4.º do D. L. 8.512, de 31 de dezembro de 1945, e de acôrdo com a tabela 9.^a anexa ao mesmo decreto-lei.

Também foram aumentadas por êste mesmo decreto-lei as pensões concedidas ou a conceder, nos termos do § 2.º do art. 3.º do D. L. 6.209, de 19-1-44, aos beneficiários de contribuintes da extinta Caixa de Aposentadoria e Pensões da Imprensa Nacional.

Os aumentos concedidos de acôrdo com a tabela 9.^a anexa ao D. L. 8.512 obedeceram às seguintes percentagens:

Pensões até Cr\$ 250,00 ... aumento 200%;

De mais de Cr\$ 250,00 até Cr\$ 1.000,00 ... aumento fixo de Cr\$ 500,00;

De mais de Cr\$ 1.000,00 ... aumento de 50%.

O mesmo D. L. 8.768, assegurou a tôdas as pensões de benefícios de família, devidas pelo

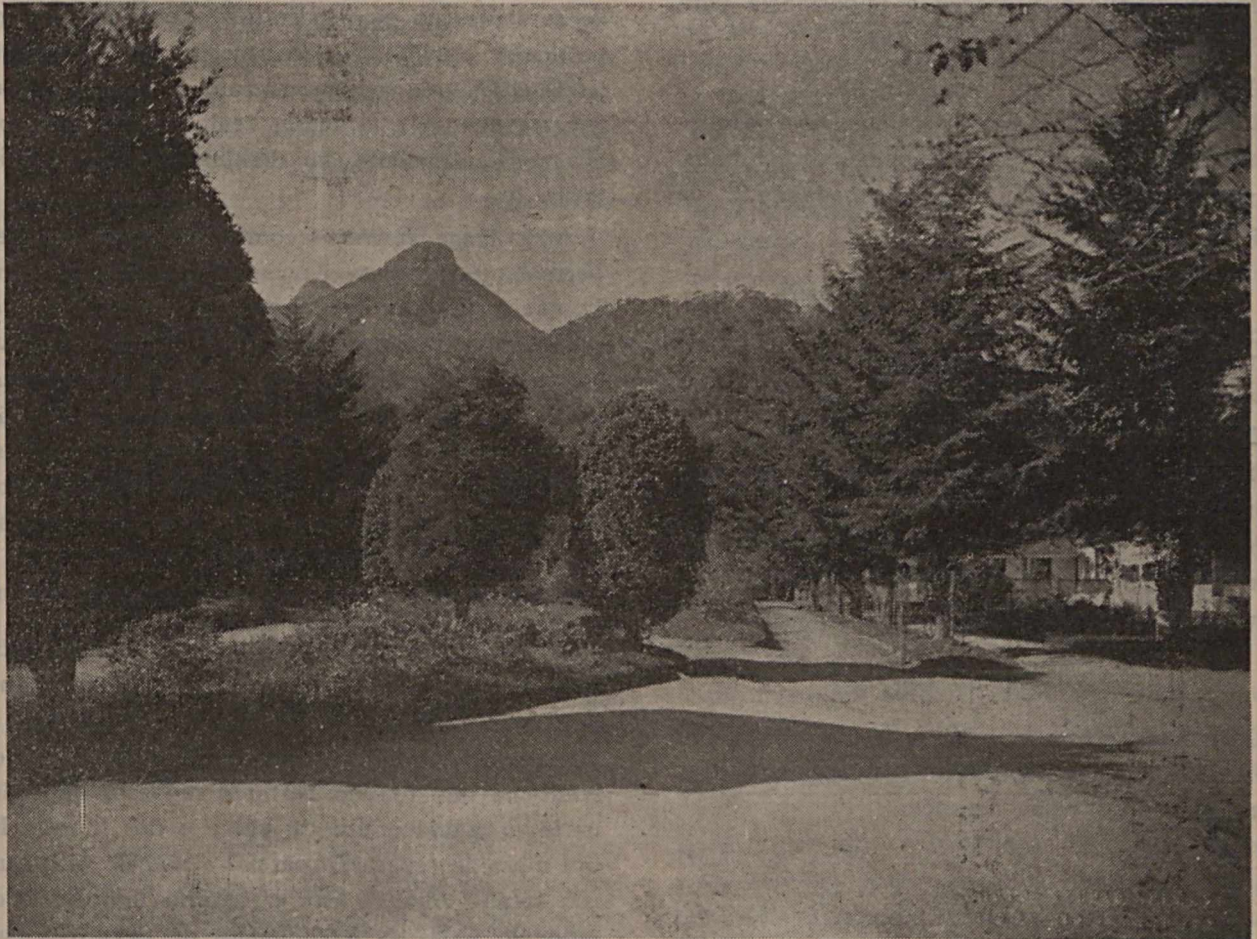
IPASE ou que o venham a ser, a beneficiários de servidores federais falecidos em qualquer tempo, nos termos do art. 2.º dêsse decreto-lei, um mínimo individual de Cr\$ 150,00, por pensionista.

Isso nos induz a reconhecer que os benefícios de família, por si só, justificariam o desconto de 5% nos vencimentos e salários dos funcionários e extranumerários.

c) *Demonstração referente à aplicação dos benefícios concedidos pelo Decreto-lei n.º 3.347, de 12 de junho de 1941*

O segurado que ao início dos descontos (agosto de 1941) contar 44 anos (aproximados) e não tiver sofrido reduções nem aumentos de vencimentos, com o desconto mensal de Cr\$ 50,00 deixa à viúva e três filhos menores (família média), os seguintes benefícios:

Pecúlio especial	Cr\$ 2.210,00
Pensões vitalícias e temporárias	Cr\$ 750,00



Aspecto parcial do parque do Sanatório Bela Vista

(aproximadamente), incluindo o aumento concedido pelo Decreto-lei n.º 8.768, de janeiro de 1946.

Aí está um exemplo sugestivo, capaz de convencer aos mais intransigentes inimigos do nosso sistema de previdência social.

E, sem dúvida, não haverá quem se oponha à manutenção de tal regime, pois, com isso, visa o Estado assegurar uma base econômica sólida, à família do funcionário — motivo excepcional de estímulo para quantos ingressam na função pública.

d) *Pecúlios obrigatórios*

O IPASE pagou em 1946:

- a) art. 46 do Decreto n.º 24.563 .. Cr\$ 1.846.271,10
- b) enquadrados no Decreto-lei número 3.347 Cr\$ 4.019.269,10
- Convertidos em pensão Cr\$ 1.895.156,60

Outras números expressivos que nos oferecem uma idéia clara do movimento do setor da previdência e de sua significação e importância para o funcionário e para a coletividade.

Acrescente-se, ainda, a parcela de..... Cr\$ 1.052.440,70, correspondente aos pecúlios facultativos. Um total que espelha, com nitidez, o grande alcance social dessa modalidade de Seguro.

e) *Proventos de Aposentadoria*

O IPASE pagou em 1946.

Extranumerários da União Cr\$ 1.108.173,60

Como sabemos, cabe ao IPASE efetuar o pagamento dos proventos de aposentadoria dos extranumerários da União. Aí está o "quantum" dispendido com tal encargo, no exercício de 1946. Observe-se que, dia a dia, aumenta o número dos extranumerários aposentados.

f) *Número de segurados*

O IPASE conta, presentemente, isto é, contava até 31-12-46, com 184.978 segurados, assim distribuídos pelos Estados:

101 — Acre	1.027
102 — Amazonas	3.256
103 — Pará	2.915
104 — Maranhão	1.339
105 — Piauí	1.141

106 — Ceará	3.183
107 — R. G. do Norte	1.527
108 — Paraíba	1.736
109 — Pernambuco	3.981
110 — Alagoas	4.283
111 — Sergipe	1.092
112 — Bahia	10.037
113 — Espírito Santo	1.166
114 — Estado do Rio	8.022
115 — Distrito Federal	101.382
116 — São Paulo	10.909
117 — Paraná	4.430
118 — Santa Catarina	2.409
119 — Rio Grande do Sul	6.799
120 — Mato Grosso	3.473
121 — Goiás	1.118
122 — Minas Gerais	9.753
Total	184.978

DOS SEGUROS PRIVADOS

A lei de organização do IPASE prescreveu que os seguros privados, com caráter individual, seriam realizados segundo instruções de serviço e mediante contratos com os interessados. A mesma lei autorizou o IPASE a realizar operações de capitalização para incentivar a economia e em particular facilitar a realização das operações imobiliárias que exijam garantias iniciais. Nesse terreno imensa é a tarefa realizada. Referimo-nos, particularmente, ao domínio do seguro privado.

Após longa conversa com os técnicos do Departamento de Previdência, principalmente com D. Maria de Lourdes Guardia de Carvalho, e à vista dos elementos concretos que nos ofereceu, não nos foi difícil compreender o estágio de nossa evolução, nesse particular. Vamos seguir a análise da lei, no campo das realizações objetivas, segundo os dados fornecidos pelo Departamento de Previdência, no tocante aos seguros privados:

ELEMENTOS SOBRE SEGUROS PRIVADOS DO IPASE

O Seguro Social do Servidor do Estado, instituído pelo Decreto-lei n.º 3.347, de 12 de junho de 1941, como todos nós sabemos, destina-se a amparar a família do funcionário público, fornecendo-lhe um mínimo bastante modesto que não exclui o trabalho útil da viúva e dos filhos. E' um meio de reparação parcial e não de substituição total. Aliás é esse o critério também adotado em tôdas as modalidades de Seguro Social obrigatório instituído no Brasil e no estrangeiro.

O Governo Federal, ao criar o IPASE com a expedição do Decreto-lei n.º 2.865, de 12 de dezembro de 1940, para atender à previdência social do servidor público, permitiu também a este Instituto a organização de planos de seguro de vida de caráter privado, para aqueles que desejassem, facultativamente, elevar os meios de previdência instituídos para a família com o seguro obrigatório.

Com base dos dispositivos do citado Decreto-lei, em 28 de abril de 1943, o Sr. Presidente do IPASE expediu as Instruções n.º 14-43, regulando as operações de seguros de vida de caráter privado, obedecendo a diferentes planos, com condições gerais e especiais garantidas em cada um.

Sendo o seguro de vida do IPASE um complemento do Seguro Social, como acima foi dito, procuraram os poderes públicos limitar o grupo dos que podem realizar tais operações no IPASE. Assim é que o § 1.º do art. 3.º do Decreto-lei n.º 2.865, estabeleceu que aquelas operações serão feitas preferencialmente com os contribuintes obrigatórios do IPASE, podendo ainda ser estendidas aos que exerçam função pública ou que se achem aposentados e recebendo suas remunerações ou pensões dos cofres públicos federais, estaduais ou municipais ou ainda aos segurados das instituições paraestatais. Como se verifica, não existe uma concorrência do IPASE com as empresas de seguros privados, uma vez que essas últimas operam quase que exclusivamente com as classes conservadoras e liberais, de maiores recursos, enquanto os seguros do IPASE são realizados com as classes assalariadas de posses mais modestas.

Os planos de seguro de vida com que opera o IPASE são os seguintes:

a) "Seguro Ordinário de Vida", de importância pagável quando o segurado falecer, com prêmios devidos a "vida inteira";

b) "Seguro de Pagamentos Limitados", de importância pagável quando o segurado falecer, com prêmios limitados ao prazo estabelecido no contrato;

c) "Seguro Dotal", de importância pagável em caso de morte ou, ao próprio segurado, em caso de sobrevivência a determinado número de anos;

d) "Seguro de Obrigação Imobiliária", para liquidação, ou redução, em caso de morte, do saldo a pagar por imóvel que esteja sob promessa de compra e venda ou hipoteca;

e) "Seguro de Pensão Mensal", especialmente destinado ao aumento das pensões instituídas pelo Decreto-lei n.º 3.347, de 12 de junho de 1941, de acordo com o previsto no mesmo Decreto-lei, bem como à constituição de renda, temporária ou vitalícia, em favor de qualquer pessoa.

Como processo de seleção para aceitação dos seguros, estabeleceram as Instruções 14-43 o denominado "período de carência" de três anos civis, contado da data do início do seguro até igual data do 3.º ano subsequente, em vez de usar o sistema de exame médico adotado pelas empresas particulares, o qual, de um modo geral, dificulta e encarece a realização do seguro.

Ocorrendo a morte do segurado dentro do período de carência, o IPASE devolve ao beneficiário — em determinados planos de seguro, os prêmios recebidos, sendo que está estabelecido que a morte por acidente dentro do mesmo período garante o pagamento integral da importância do seguro. Recentemente, por exemplo, teve o IPASE a oportunidade de pagar a um beneficiário a importância de Cr\$ 400.000,00, correspondente a um seguro de capital fixo, cujo segurado faleceu em consequência de um acidente de automóvel vinte e sete dias após a data do início do seguro, com o pagamento, portanto, de apenas uma mensalidade.

Os prêmios são de pagamento mensal e calculados por tabelas diferentes de acordo com a modalidade, podendo o segurado pagar adiantadamente diversas mensalidades com apreciável desconto, e até escolher a forma de pagamento a "prêmio único" que reduz grandemente o valor total das mensalidades que teriam que ser pagas.

Os planos básicos de seguro, garantem um capital fixo que pode ser estabelecido de..... Cr\$ 5.000,00 a 500.000,00, de acordo com as conveniências do segurado. Esses planos asseguram direito a empréstimo e valores de resgate e saldado.

Existem planos especiais de pensão (Pensão Mensal Temporária, Pensão Vitalícia Diferida e Pensão Vitalícia Imediata) para complemento imediato do "Benefício de Família" (Seguro So-

cial), pensões essas variáveis de Cr\$ 50,00 até 5.000,00, assim como se encontra organizada uma modalidade especialmente feita para atender os casos daqueles que possuem dívida imobiliária e desejam garantia de saldamento dêsse compromisso em caso de morte prematura.

Iniciando as suas operações de Seguro Privado em junho de 1943, com base nas Instruções 14-43, já mencionadas, procurou o IPASE instruir as suas Agências em todo o País, para que tais operações tivessem a mais ampla divulgação.

No primeiro ano de atividade, o seguro de vida do Instituto foi quase que só realizado com servidores públicos que tiveram ciência dessa nova organização do IPASE, sendo, assim, pequena a sua divulgação.

Com a incorporação das carteiras de seguros de vida das companhias italianas Assicurazioni Generali di Trieste e Venezia e Adriática de Seguros em outubro de 1943, representadas por 12.571 apólices com Cr\$ 275.942.536,00 de responsabilidade e Cr\$ 55.682.473,00 de reserva, foi transferido para o IPASE um grupo de funcionários especializados. Imprimiu-se, dessa maneira, maior desenvolvimento aos seguros do próprio Instituto, não só pelo auxílio recebido desses novos funcionários, como também pela organização de um corpo próprio de corretores que passou a cuidar do agenciamento de seguros tanto nas capitais como em todo o interior dos Estados.

Em 1943, emitiu o IPASE, em todo o Brasil, 424 apólices, com uma responsabilidade de... Cr\$ 13.916.234,10 de capitais segurados, representando uma arrecadação mensal de prêmio de Cr\$ 47.359,40. Já em 1944, a produção atingiu a 4.150 apólices, com uma responsabilidade de Cr\$ 126.818.897,00 e uma arrecadação mensal de prêmios de Cr\$ 422.113,70. Em 1945, foram emitidas 6.400 apólices com..... Cr\$ 223.258.619,70 de capitais segurados e... Cr\$ 720.700,70 de prêmios mensais e em 1946, 12.559 apólices foram emitidas, com uma responsabilidade de Cr\$ 457.093.365,00 e uma arrecadação mensal de prêmio de..... Cr\$ 1.551.595,70. No corrente exercício, até junho, já emitiu o IPASE 4.505 apólices com Cr\$ 181.368.319,20 de capitais segurados e... Cr\$ 622.138,00 de prêmios mensais.

A fim de facilitar o processamento da aceitação dos seguros foi providenciada a descentralização dos trabalhos, de maneira que as Agências do Instituto, nos Estados, atuam com grande autonomia sobre os seguros realizados dentro do território sob sua jurisdição. Dêsse modo, cada Órgão Local examina as propostas do candidato, julga a aceitação e emite a sua própria apólice, encaminhando o processo para homologação pelo Departamento de Previdência.

As cobranças de prêmios são feitas ou com desconto em folha para os servidores públicos e autárquicos ou mediante pagamento em espécie aos Órgãos Locais competentes. Para facilitar êsse recebimento, possui o IPASE cobradores nas capitais e Agentes Especiais e Bancos no interior.

O pagamento dos benefícios decorrentes dos seguros, tais como empréstimos, resgates e liquidação por sobrevivência ou morte, é feito também por intermédio das Agências do IPASE. Na habilitação, reduziu o IPASE ao mínimo o número de documentos necessários, para que possa atender, com presteza e rapidez, todos os casos requeridos. Assim é que, de um modo geral, essa documentação se resume:

- a) nos casos de empréstimo e resgate, do requerimento e da apólice;
- b) na liquidação por sobrevivência, do requerimento, da apólice e da prova de idade, se esta não houver sido feita antes pelo segurado;
- c) no de liquidação por morte (comumente chamado "Sinistro"), no requerimento, Certidão de Óbito e prova de idade do segurado, se ela não houver sido feita em vida.

Somente quando o segurado não declara com precisão os seus beneficiários ou quando estipular o pagamento para filhos menores, é que se faz necessária a apresentação de mais outros documentos, tais como a Certidão de Herdeiros e Alvará Judicial autorizando a quem de direito a receber a parte desses menores. Por outro lado, se a morte do segurado ocorrer por acidente, suicídio ou homicídio, faz-se necessária a apresentação da Certidão do Inquérito Policial instaurado. Êsses últimos documentos, como se vê, fogem à regra geral e só nos casos citados são exigidos. Vê-se, assim, que o IPASE está habilitado a pagar, com rapidez, os benefícios requeridos, agindo com as

máxima prestação como se fôsse uma empresa particular.

Os antigos Pecúlios Facultativos do IPASE e os denominados Seguros de Renda, tendo em vista a expedição das Instruções n.º 14-43 de 28 de abril de 1943, passaram a ser enquadrados nas novas modalidades de seguro instituídas por êsse Instituto. Assim é que os Pecúlios Facultativos se transformaram em Seguros de Pagamentos Limitados, respeitando-se o valor do capital e do prêmio estipulado e os Seguros de Renda passaram para o plano de Obrigações Imobiliária, sem qualquer acréscimo de prêmio para o segurado.

Além do seguro de vida de caráter privado, opera o IPASE com o Seguro de Fidelidade Funcional, destinado a substituir a fiança exigida aos funcionários que, pela natureza do cargo que ocupam, são encarregados de pagamentos, arrecadação ou guarda de dinheiros públicos, ou responsáveis por quaisquer bens ou valores da União. Êsse seguro é regulado pelas Instruções n.º 2-42, de 23 de março de 1942 do Sr. Presidente do IPASE, expedidas com base no disposto no Decreto-lei n.º 8.738, de 11 de fevereiro de 1942 e feito mediante o pagamento de um prêmio anual de 1% sobre o valor do seguro, valor êsse calculado de acôrdo com a lei. Êsse seguro tem tido grande aceitação como se verifica pelo quadro n.º 2.

PRODUÇÃO DE SEGUROS DE VIDA DO IPASE (INST. 14/43)

JUNHO DE 1943 A JUNHO DE 1947

EXERCÍCIO	APÓLICES EMITIDAS	CAPITAIS SEGURADOS	PRÊMIOS MENSIS
x 1943.....	424	13.916.234,10	47.359,40
1944.....	4.150	126.818.897,00	422.113,70
1945.....	6.400	223.258.619,70	720.700,70
1946.....	12.559	457.093.365,00	1.551.595,70
xx 1947.....	4.505	181.368.319,20	622.138,00
TOTAIS.....	28.038	1.002.455.435,00	3.363.907,50

x) Junho a Dezembro de 1943 (Quadro n.º 1)
xx) Janeiro a Junho de 1947

O IPASE tem dispensado atenção especial aos trabalhos de conservação das carteiras de seguro sob sua responsabilidade. Criando a função de Encarregado de Corretores, foram designados diversos funcionários especializados para exercê-la, os quais foram incumbidos não só da admissão, orientação e estímulo aos corretores como também dos trabalhos de conservação das carteiras nas capitais e no interior. Sobre êsse particular,

verificou-se nos últimos anos que o índice de manutenção dos seguros do Instituto foi apreciável, de vez que os cancelamentos na Carteira de seguros novos não ultrapassaram de 10% e das Carteiras das Companhias Incorporadas de 4%, enquanto que, normalmente êsse índice nas empresas particulares é da ordem de 15 a 20%.

SEGURO DE FIDELIDADE FUNCIONAL

APÓLICES EM VIGOR EM 31/12/1946

Distribuição por agências

AGÊNCIAS	RESPONSABILIDADES EM RISCO	PRÊMIOS	N.º DE APÓLICES
Amazonas.....	4.005.100,00	40.051,00	274
Pará.....	5.654.300,00	56.543,00	448
Maranhão.....	6.075.000,00	60.750,00	445
Piauí.....	2.575.400,00	25.754,00	187
Ceará.....	4.081.950,00	40.819,50	476
R. G. Norte.....	2.098.400,00	20.984,00	214
Paraná.....	3.733.160,00	37.331,60	433
Pernambuco.....	5.276.290,00	52.762,90	464
Alagoas.....	2.696.713,00	26.927,40	340
Sergipe.....	2.251.800,00	22.518,00	189
Bahia.....	9.491.200,00	94.912,00	874
E. Santo.....	3.518.000,00	35.180,00	257
E. R. Janeiro.....	10.690.800,00	122.543,80	929
D. Federal.....	57.521.620,00	475.283,80	481
São Paulo.....	7.064.000,00	70.820,00	878
Paraná.....	4.332.700,00	43.327,00	354
S. Catarina.....	6.082.000,00	60.820,00	566
R. G. Sul.....	9.315.000,00	93.150,00	725
Mato Grosso.....	2.141.000,00	21.410,00	156
Goiás.....	4.945.000,00	49.450,00	431
Minas Gerais.....	20.813.150,00	208.311,50	1.856
TOTAIS.....	174.362.583,00	1.659.649,50	10.977

Os trabalhos de liquidação de seguros por morte do segurado — comumente chamado “pagamento de sinistro”, têm sido, como já se disse anteriormente, providenciados com a maior rapidez e solicitude. De janeiro de 1944 até abril de 1947, já pagou o IPASE cêrca de..... Cr\$ 9.000.000,00 de capitais garantidos por apólices de seguros de vida a beneficiários dos seguros das Companhias Adriática de Seguros e Assicurazioni Generali, dos seguros novos do IPASE e dos antigos Pecúlios Facultativos.

DA ASSISTÊNCIA

O Departamento de Assistência do IPASE é dirigido, atualmente, pelo escritor Cyro dos Anjos, espírito dinâmico e realizador. Estivemos juntos meia dúzia de vêzes, e somente na última podemos trocar idéias mais objetivas sobre o problema da assistência ao servidor público. E' que o D.A. é movimentadíssimo, sendo o seu diretor solicitado, a todo instante, para dar solução a assuntos de caráter urgente.

Uma das qualidades imprescindíveis ao repórter deve ser, porém, a paciência. E seguindo tal

trilha, nos foi possível atrair a atenção do diretor, de modo especial, para o nosso trabalho. Digase, de passagem, que de velha data conhecemos Cyro dos Anjos, o escritor primoroso da última geração machadeana. Foi, portanto, com grande simpatia que lhe falámos sobre assistência social e outros problemas ligados ao interesse dos funcionários do Estado.

Com as necessárias escusas, abrimos aqui um parêntese: Cyro dos Anjos contrariando a tradição de que os grandes escritores são, geralmente, maus burocratas, se desdobra de tal maneira à frente do D.A., e com tal proficiência, que justificaria êsse seu comportamento especial, um flagrante de João Condé para os "Arquivos Implacáveis". Não é justo que se prive a posteridade de uma informação como essa. Fechemos, porém, prudentemente, o parêntese, antes que o tema literário nos empolgue.

Desejámos saber, no setor da assistência, duas coisas primordiais: o que se faz e o que se pretende fazer. Cyro dos Anjos reconhece que é pouco ainda o que se faz, porém, já preparou o seu programa de trabalho para o futuro, o qual subiu à consideração do Presidente Alcides Vieira Carneiro. Em resumo, o IPASE concede os seguintes benefícios e auxílios aos servidores civis federais:

1. *Assistência Hospitalar* — Sòmente nos casos de cirurgia, enquanto o Hospital dos Servidores do Estado não fôr inaugurado, oferecendo ao segurado a importância base de Cr\$ 30,00 para a diária estipulada pelo estabelecimento em que estiver internado, e a importância de Cr\$ 400,00 para a sala de operações e medicamentos.

À família do servidor serão concedidos 50% dêsses auxílios. E a soma de Cr\$ 300,00 para os servidores atacados de alienação mental, cegueira, lepra, paralisia ou neoplasia maligna.

2. *Assistência à Maternidade* — Servidoras ou espòsa de servidores — Auxílio de Cr\$ 400,00, no decurso do nono mês de gestação, comprovado pelo D.A., ou após o parto, a vista da certidão do registro civil de nascimento.

Auxílio na importância base de Cr\$ 30,00 para a diária e auxílio de Cr\$ 400,00 para a sala de operações ou de parto, etc.

3. *Pequenas Intervenções e tratamentos* — As Clínicas de Oftalmologia, Oto-Rino-Laringolo-

gia, Pré-Natal, Ginecologia, Pediatria, Protologia, Cirurgia Geral e Dermatosifilografia, serão gratuitas, sob a forma de consultas em ambulatório, pequenas intervenções e tratamentos, para os servidores e suas famílias.

4. *Aplicações de Ondas Curtas* — Aos servidores, cujos vencimentos forem iguais ou inferiores a Cr\$ 1.500,00 mensais, e necessitarem de utilizar o serviço de Fisioterapia para aplicações de ondas curtas, infra-vermelho, etc. Os que percebem mais de Cr\$ 1.500,00 estão sujeitos ao pagamento de taxas módicas, de acòrdo com as tabelas em vigor no IPASE.

Os exames de metabolismo basal podem ser atendidos mediante o pagamento de Cr\$ 60,00 e 80,00, para os servidores e suas famílias, respectivamente.

5. *Assistência Cardiológica* — A assistência cardiológica será gratuita para o servidor e sua família, isto é, consultas e tratamentos em ambulatório. Os medicamentos prescritos pelo citado serviço para a pessoa do servidor, gozarão do abatimento de 50%. Os eletrocardiogramas serão gratuitos para os servidores que percebam até Cr\$ 1.500,00, e cobrados, a razão de..... Cr\$ 60,00 em caso contrário.

6. *Clínica Médica em ambulatório* — Será gratuita para os servidores e suas famílias a clínica médica em ambulatórios.

7. *Serviços de Raios X e Laboratório* — Os servidores que percebem vencimentos até..... Cr\$ 1.500,00 mensais, gozarão de gratuidade nos serviços de Raio X e Laboratório, e caso contrário, pagarão os exames de acòrdo com as tabelas em vigor no IPASE.

8. *Assistência Sanatorial* — O serviço de Tisiologia do IPASE prestará aos servidores e suas famílias assistência gratuita no ambulatório, sob a forma de consultas e medicamentos. Assistência Sanatorial, privativa à pessoa do servidor, será gratuita para os que perceberem vencimentos até Cr\$ 1.500,00; caso contrário, será paga na base de 20% sòbre o que ultrapassar a quantia acima. O limite máximo de desconto mensal será de Cr\$ 1.200,00. Quando fôr impossível a internação do servidor enfêrmo em sanatório do IPASE ou em outro qualquer com o qual mantenha contrato, o Instituto prestará ao próprio ser-

vidor um auxílio na base de Cr\$ 1.200,00 mensais.

Os dados acima nos foram gentilmente cedidos pelo Chefe da Seção de Contrôlo do D.A. Para se ter uma idéia do movimento das clínicas do IPASE, solicitámos, na mesma seção, o quadro abaixo, que representa a média do movimento diário, no primeiro semestre do ano em curso.

Tisiologia	65 doentes
Medicina Geral	52 "
Fisioterapia	25 "
Cirurgia Geral	24 "
Oftalmologia	13 "
Cardiologia	14 "
Dermato-Sifilografia	8 "
Pré-Natal	7 "
Ginecologia	4 "
Urologia	8 "
Pediatria	5 "
Protologia	" "
Oto-Rino-Laringologia	20 "
Laboratório	44 exames
Radiologia	49 radiografias

Vejamos, agora, o que se pretende fazer, no setor da assistência.

O Diretor do D.A. está decidido a ampliar a atual política assistencial. Nesse sentido já encaminhou ao Presidente do Instituto um plano de regulamentação das atividades do seu Departamento. A respeito, nos declarou que espera a aprovação do mencionado plano dentro de 15 a 20 dias. Vamos tentar resumir algumas das inovações essenciais em vista:

a) *Serviços de Raio X e Laboratório* — Gratuitidade para os que percebem vencimentos ou salário até Cr\$ 1.400,00, mensais; redução de 50% para os que percebem vencimentos ou salários superiores a Cr\$ 1.400,00 até Cr\$ 3.300,00 redução de 30% de Cr\$ 3.300,00 a 5.250,00; e de 20%, para os que percebem mais de..... Cr\$ 5.250,00 mensais.

Para as pessoas da família do servidor haverá, também, ampliação, no atual regime, no sentido de estender em maior número os benefícios da assistência.

b) *Tisiologia* — As consultas, os exames complementares e o fornecimento de medicamentos serão sempre gratuitos para o servidor e sua família.

c) *Sanatório* — A assistência Sanatorial privada à pessoa do servidor, será inteiramente

gratuita sempre que a internação se verifique em sanatório mantido pelo IPASE. Nos Estados onde não haja sanatório, será concedido um auxílio monetário mensal de Cr\$ 1.000,00 aos servidores atacados de tuberculose pulmonar.

d) *Fisioterapia* — As aplicações de ondas curtas infra-vermelho, luz azul, ionização e ultravioleta, quando feitos na pessoa do próprio servidor, serão gratuitas para aquele que perceba vencimento ou salário até Cr\$ 1.400,00 mensais. Os demais estarão sujeitos a módicas taxas, na proporção do vencimento ou salário.

b) *Assistência Hospitalar* — Auxílios ao servidor que fôr internado em estabelecimento hospitalar, para fins de intervenção cirúrgica.

Uma vez inaugurado o Hospital dos Servidores do Estado, êsse auxílio cessará no Distrito Federal.

f) *Auxílio-Maternidade* — O plano prevê um razoável auxílio-maternidade, dentro das possibilidades atuais do IPASE.

Aí está uma síntese do desenvolvimento promissor da Assistência ao Servidor do Estado. Na verdade, como reconhece Cyro dos Anjos, isso não é tudo. Demos-lhe a palavra:

“Além dos benefícios constantes das instruções, o IPASE está projetando uma assistência hospitalar mais eficaz, através de convênios com hospitais de todo o país, a fim de assegurar nêles certo número de leitos para os seus associados. Com êste objetivo, está procurando obter os indispensáveis recursos”.

E concluiu: “Temos, pela frente, uma tarefa imensa a realizar. Mas a administração do IPASE encara-a com resolução e ânimo. No Distrito, a assistência hospitalar ao funcionário será completa, com a próxima inauguração do Hospital dos Servidores do Estado. Mas, no interior do País, quase tudo está por fazer. Confiem os servidores na sinceridade e na decisão da atual Administração, dirigida com clarividência pelo Presidente Alcides Carneiro e preocupada em realizar os patrióticos propósitos do eminente Sr. Presidente Eurico Dutra”.

A propósito do H.S.E., sabemos que o Dr. Raimundo Brito, seu atual Diretor, não está poupando esforços para inaugurá-lo no próximo 28 de outubro, dia do funcionário público. Será essa, sem dúvida, uma notável realização do Governo a favor do funcionalismo. Trata-se de uma obra que assinalará um marco excepcional na história da assistência social no país. Após tantos anos de luta e sacrifícios em prol de tão rele-

vante iniciativa, é justo mencionar o nome de Luís Simões Lopes, o verdadeiro criador do Hospital dos Servidores do Estado.

Para finalizar, disse-nos Cyro dos Anjos da próxima instalação do Serviço de Subsistência Reembolsável, uma nova forma de assistência que o IPASE pretende levar a efeito. Terá por finalidade êsse Serviço adquirir gêneros alimentícios de primeira qualidade nos mercados produtores, nas cooperativas agrícolas, nos importadores e distribuí-los nas melhores condições econômicas entre os seus segurados. No momento, essa medida virá beneficiar grande número de servidores públicos sacrificados pelo encarecimento de vida.

Conforme esclarece o ilustre Diretor do D.A., o Serviço de Subsistência se revestirá, a princípio, de caráter experimental, antes de ser ampliado a todo o funcionalismo do Distrito Federal.

Inicialmente, organizar-se-á um único pôsto de abastecimento, nas imediações da Sede do IPASE, e à proporção que o Serviço se fôr desenvolvendo, dividir-se-á a cidade em zonas onde serão instalados outros que possibilitarão maior rapidez na entrega dos gêneros de primeira necessidade.

DA APLICAÇÃO DOS CAPITAIS

O emprêgo das disponibilidades, por parte do IPASE, tem em vista obter a melhor remuneração do capital, compatível com a segurança das operações, e atender ao interêsse social.

Distinguem-se os seguintes tipos de operações (art. 14, § 1.º, do Decreto-lei n.º 2.865):

- a) empréstimos em dinheiro a segurados, mediante garantia de consignação em fôlha e de acôrdo com a legislação vigente;
- b) empréstimos garantidos por caução de valores;
- c) construção ou aquisição de imóveis destinados à venda a seus segurados;
- d) empréstimos hipotecários a mutuários;
- e) aquisições de imóveis, cuja valorização presumível seja compensadora; e
- f) aquisição de títulos da União.

Incumbe-se dessas operações o Departamento de Aplicação de Capitais (D.C.) que compreende as Divisões de Empréstimos, Mobiliária, da Administração de Bens, Técnica e Engenharia,

a Seção de Depósitos, o Serviço de Assistência Jurídica e a Seção de Estatística.

Dirige, atualmente, o D.C. o jovem e competente Engenheiro Paulo Gentile de Carvalho e Mello. Nas oportunidades em que nos encontramos, Paulo Gentile demonstrou, sempre, a esperança de ver realizado o grande programa de trabalho do seu Departamento, e para isso não lhe faltará o necessário senso administrativo. Conta, além disso, com uma excelente equipe de técnicos, todos interessados no prestígio e na evolução do IPASE no terreno amplo da previdência social.

O colega e amigo Antônio Campos, chefe dos serviços auxiliares do D.C., foi o nosso *cicerone* na excursão que fizemos no Departamento de Aplicação de Capitais. Por seu intermédio queremos agradecer, aqui, a colaboração dos Drs. Léo Rezende, chefe da Divisão Imobiliária, Mário Francisco de Melo Franco, chefe da Divisão Técnica de Engenharia, Sr. Haroldo Teixeira, da Divisão de Empréstimos, Sr. Alcindo Pacheco, da Divisão de Administração de Bens, e de D. Ana de Menezes Jucá, da Seção de Estatística.

Vamos ressaltar, no D.C., dois aspectos apenas: o setor de empréstimos e o de construções. Já vai longe êste relato e precisamos pensar um pouco no espaço da "Revista do Serviço Público".

EMPRÉSTIMOS

As operações de empréstimos simples, previstas no art. 14 do Decreto-lei n.º 2.865, são realizadas com os segurados obrigatórios, de acôrdo com as normas fixadas em instruções de serviço baixados pelo Presidente do IPASE.

Êsse tipo de operação não tem caráter social, motivo por que está limitado, não somente por força do D.L. 312, que regula o assunto, mas também pelas instruções atualmente em vigor no Instituto, que determinam o limite máximo de capital a emprestar, assim como o prazo contratual, tendo em vista vários fatores, como sejam: vencimento, parte consignável, qualidade funcional e tempo de serviço do segurado.

Além dessa modalidade de empréstimo em dinheiro, com garantia de consignação em fôlha, tem o IPASE mais os seguintes tipos de operação:

- a) Empréstimos especiais, com garantia de consignação em fôlha, aos segurados obrigatórios,

para facilitar aquisição ou construção de residência, enquadradas nos planos A, B e C das operações imobiliárias, atendendo ao custeio das despesas com o impôsto de transmissão de propriedade e ao complemento da parte do preço de aquisição, não financiada pelo IPASE;

b) Empréstimos s/valor de resgate do seguro privado ou incorporado, mediante as condições especiais constantes da apólice respectiva;

c) Empréstimos especiais aos funcionários do IPASE, para atender as despesas de assistência médico-dentário.

Em 31 de dezembro de 1946, tinha o IPASE a importância de Cr\$ 168.471,045,10, ou seja mais de 20,4% do total do Ativo, como saldo de capital de empréstimos em dinheiro, nas suas várias modalidades.

Os quadros seguintes demonstram o movimento geral de empréstimos realizados nos últimos anos.

EMPRÉSTIMOS SIMPLES COMUNS E ESPECIAIS PARA FINS IMOBILIÁRIOS

ANOS	N.º DE OPERAÇÕES	LÍQUIDO DE CAPITAL EMPRÉSTADO	ARRECADAÇÃO DE CONSIGNAÇÃO DE EMPRÉSTIMO
1 940.....	15 010	31.922.614,00	18.970.697,40
1 941.....	15 419	38.025.229,80	30.418.797,00
1 942.....	26 313	60.284.085,40	42.311.134,40
1 943.....	21 497	32.305.663,90	44.786.114,70
1 944.....	26 805	51.391.903,60	48.913.860,70
1 945.....	33 352	79.113.440,90	59.301.812,60
1 946.....	23 898	84.045.362,40	76.568.484,20
1 947 D. F. até 30/6.....	8 667	31.272.955,80	13.285.428,30
1 947 Est. até 31/5.....	5 202	23.953.262,10	5.914.613,80

(*) As parcelas de arrecadação do exercício de 1947 podem ser consideradas como Março e Abril para Estados e Distrito Federal, respectivamente.

Passemos agora uma vista de olhos sobre o que tem feito e o que pretende fazer o IPASE no setor da Engenharia. E' indispensável apelar

EMPRÉSTIMOS S/V. DE RESGATE DE SEGURO PRIVADO

EXERCÍCIOS	N.º DE OPERAÇÕES	LÍQUIDO PAGO
1 942.....	138	415.553,20
1 943.....	214	562.393,00
1 944.....	125	375.198,40
1 945.....	144	459.938,70
1 946.....	146	548.670,70
1 947 D. F. até 30/6.....	89	463.630,20
1 947 Est. até 31/5.....	11	38.600,20

para a paciência do leitor, dada a aridez das enumerações. Trata-se, porém, de documentação necessária da eficiência e utilidade do órgão central do sistema de previdência e assistência do Servidor Público.

EMPRÉSTIMOS S/V. DE RESGATE DE SEGUROS INCORPORADOS

EXERCÍCIOS	N.º DE OPERAÇÕES	LÍQUIDO PAGO
1 942.....	184	466.691,80
1 943.....	171	558.523,30
1 945.....	154	520.240,00
1 946.....	141	807.015,80
1 947 até 12/6.....	77	489.552,00

E' preciso que todos nós tenhamos uma idéia das atividades do IPASE nesse setor, a fim de que possamos julgá-lo com serenidade e conhecimento.

EMPRÉSTIMOS ESPECIAIS

TRATAMENTO DE SAÚDE E DENTÁRIO

EXERCÍCIOS	N.º DE OPERAÇÕES	LÍQUIDO PAGO
1 942.....	47	76.845,40
1 943.....	43	83.326,10
1 944.....	50	106.917,60
1 945.....	50	127.092,30
1 946.....	58	164.125,00
1 947 até 30/6.....	30	98.600,00

Aí está, pois, o depoimento objetivo da Divisão de Engenharia do D.C.:

Obras concluídas, desde a fundação do IPASE, até dezembro de 1943.

NO DISTRITO FEDERAL

Vila Previdência em Alegria — 198 residências.

Vila Previdência em Benfica — 147 residências.

Vila 3 de Outubro em Marechal Hermes — 212 residências.

Obras concluídas, ou em vias de conclusão, de janeiro de 1944 até a presente data.

NO DISTRITO FEDERAL

Em Marechal Hermes:

Urbanização geral: constando de calçamento, rêde de águas pluviais, rêde de esgotos sanitários incl. estação de tratamento, canalização de água potável incl. reservatório elevado de 500.000 litros, serviços de terraplenagem e arborização.

Construção de 83 casas do tipo médio, em terrenos de 360 m².

Construção de 2 blocos de 3 pavimentos com 36 apartamentos tipo "C-1" — (3 quartos, 1 sala, banheiro, cosinha, varanda, quarto de empregada, W. C. de empregada e área de serviço).

Construção de 4 blocos de 3 pavimentos com 72 apartamentos tipo "B" — (2 quartos, 1 sala, banheiro, cosinha, varanda, W. C. de empregada e área de serviço).

Construção de 166 casas tipo proletário.

Na rua 12 de Maio:

Edifício de 3 pavimentos com 6 apartamentos de 1 sala, saleta, 2 quartos, banheiro, cosinha, quarto de empregada, W. C. de empregada e área de serviço.

Em Benfica:

Abertura e novas ruas pavimentadas e pavimentação das ruas já existentes, com instalação de rede de águas pluviais, de água potável e rede de esgotos.

NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Em Niterói:

Edifício à Avenida Amaral Peixoto, esquina de Visconde do Uruguai, com 9 pavimentos, num total de 96 escritórios e lojas no pavimento térreo.

Em Corrêas:

Construção de uma ala nova no Sanatório.

NO ESTADO DE SANTA CATARINA

Edifício de 6 pavimentos e sub-solo, na rua Padre Miguelinho, em Florianópolis, destinado à agência do IPASE e escritórios.

OBRAS EM EXECUÇÃO

NO DISTRITO FEDERAL

Em Marechal Hermes:

85 casas do tipo médio em terrenos de 360 m².

2 blocos de 3 pavimentos com 36 apartamentos de 3 quartos, sala, banheiro, cosinha, varanda, quarto e W. C. de empregada e área de serviço.

Na rua S. Francisco Xavier n.º 121:

Edifício de 8 pavimentos, com 62 apartamentos de sala, 2 quartos, banheiro, cosinha, quarto e W. C. de empregada e área de serviço.

Na rua Domingos Ferreira, 102-104:

Edifício de 12 pavimentos, com garage para 24 autos, e 48 apartamentos sendo 44 com 3 quartos, sala, saleta, varanda, banheiro, cosinha, quarto e W. C. de empregada e área de serviço; e os outros 4 apartamentos com as mesmas peças menos 1 quarto.

Na rua Farani n.º 57-61:

2 blocos de 10 pavimentos contendo 80 apartamentos tipo "Duplex", com entrada, sala, varanda, 3 quartos, banheiro, cosinha, quarto e W. C. de empregada e área de serviço.

Na rua Santa Luzia esquina da rua México:

Edifício de 13 pavimentos para escritórios, com garage no sub-solo, lojas no pavimento térreo e 191 salas nos pavimentos superiores. O edifício será provido de instalações de ar condicionado, água gelada, gás e outros serviços.

NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Em Mesquita — (1.º Distrito do Município de Nova Iguaçu):

Conjunto de 94 casas tipo proletário, edificadas em terrenos de 360 m².

Em Corrêas — (No Sanatório do IPASE):

Construção de uma ala nova com 39 quartos para 2 leitos e dependências e de reformas e adaptações no prédio existente.

NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Em Belo Horizonte:

Construção do edifício de 15 pavimentos destinado à Agência do IPASE e escritórios.

OBRAS PROJETADAS — PROJETOS CONCLUÍDOS

NO DISTRITO FEDERAL

Em Benfica:

34 casas de 2 quartos, sala, cosinha, banheiro, varanda e W. C. de serviço.

5 edifícios de 3 pavimentos com um total de 120 apartamentos de sala, saleta, 2 ou 3 quartos, banheiro, cosinha e varanda de serviço.

Em Marechal Hermes:

4 blocos de 3 pavimentos com 72 apartamentos do tipo "B" (iguais aos já existentes).

Na rua Ferreira de Andrade n.º 99 (Méier):

72 casas de 2 pavimentos, com entrada, sala, 3 quartos, cosinha, copa, banheiro, hall, área de serviço, depósito, quarto e W. C. de empregada.

1 bloco de 3 pavimentos com 12 apartamentos de sala, 3 quartos, cosinha, banheiro, área de serviço, quarto e W. C. de empregada. Construção já contratada.

Na rua S. Clemente n.º 107:

Edifício de 10 pavimentos com 60 apartamentos de sala, 2 quartos, varanda, cosinha, banheiro, área de serviço, quarto e W. C. de empregada.

NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Em Niterói — "Vila Ipiranga" (alameda São Boaventura) consta de:

a) 40 casas, sendo 36 geminadas e 4 isoladas, todas de 1 pavimento e com a seguinte divisão:

Varanda, sala, 4 quartos, cosinha, banheiro e área de serviço.

b) 60 blocos de 4 pavimentos, com um total de 462 apartamentos assim divididos:

66 apartamentos com hall, sala, 1 quarto, kitchenette e banheiro;

90 apartamentos com: vestíbulo, sala, 2 quartos, cosinha, banheiro e área de serviço.

90 apartamentos com: vestíbulo, sala, 4 quartos, cozinha, banheiro e área de serviço.

216 apartamentos com: vestíbulo, sala, 3 quartos, cozinha, banheiro e área de serviço.

c) 2 blocos com um total de 14 lojas e 34 apartamentos assim divididos:

32 apartamentos com sala, 3 quartos, cozinha, banheiro, quarto e W. C. de empregada.

1 apartamento com sala, 4 quartos, banheiro, área de serviço, quarto e W. C. de empregada.

1 apartamento com: sala, 3 quartos, cozinha, banheiro; área de serviço, quarto e W. C. de empregada.

d) 1 cinema, 1 escola primária, 1 ginásio, piscina e quadras esportivas para foot-ball, basket-ball e wolley-ball.

NO ESTADO DO PARANÁ

Em Curitiba à rua Cândido Lopes:

Conjunto de edifício de 3 pavimentos para Agência do IPASE e edifício de 10 pavimentos com 18 apartamentos de sala, 3 quartos, cozinha, banheiro, quarto e W. C. de empregada e área de serviço. Garage no pavimento térreo.

NO ESTADO DE PERNAMBUCO

Em Recife — à Travessa Marquês do Recife:

Edifício de 8 pavimentos para Agência do IPASE e escritórios. Construção já contratada.

NO ESTADO DE ALAGOAS

Em Maceió:

Conjunto residencial no bairro do Farol com 18 casas do tipo médio.

ESTADO DA PARAÍBA

Em João Pessoa:

Conjunto residencial na Av. Eptácio Pessoa, com 25 casas do tipo médio.

PROJETOS EM ELABORAÇÃO

NO DISTRITO FEDERAL

Em Marechal Hermes:

4 blocos de 4 pavimentos com lojas nos pavimentos térreos e 72 apartamentos nos pavimentos superiores, constando cada apartamento de sala, 3 quartos, banheiro, cozinha, área de serviço e W. C. de empregada.

Edifício para uma escola ginásial ocupando toda uma quadra.

Em Vicente de Carvalho — na estrada dêste nome.

Conjunto residencial para alojar cerca de 6.000 pessoas, dotado de todas as comodidades necessárias à vida

social, tais como: escola, crèche, ambulatório, mercado, lojas, cinema, clube, etc.

Em Benfica:

Escola primária, "play ground" e um Mercadinho.

Rua Mariz e Barros n.º 103:

Edifício de 10 pavimentos, com garage, 3 lojas e 72 apartamentos de hall, sala, 2 e 3 quartos, varanda, cozinha, banheiro, quarto, e W. C. de empregada.

Rua Voluntários da Pátria n.º 389:

Grande edifício de apartamentos.

Rua Cândido Benício n.º 2.655, 2.644, 2.935 e 2.937 (Jacarepaguá).

Projeto de um grande conjunto residencial.

Área dos terrenos 735.513,00 m².

SERVIÇOS GERAIS

Conhecemos Ary Pitombo por ocasião da reestruturação do Quadro do funcionalismo do IPASE, quando respondíamos eventualmente pela direção da Divisão de Pessoal do DASP. Deveríamos confirmar após, em contactos sucessivos, a impressão favorável que nos causou a sua enérgica disposição de bem servir a causa dos servidores do Estado.

Quando o visitamos, para colher impressões suas sobre o setor que dirige, Ary salientou, inicialmente, para vaidade nossa, a eficiência da colaboração do DASP, no concernente àquela reestruturação.

Acedendo a um pedido para resumir o seu pensamento sobre o IPASE, escreveu, para esta reportagem, as palavras seguintes:

— "No comum, o funcionário público vê o IPASE, unicamente, como uma instituição que lhe absorve 5% dos vencimentos.

Digo isso porque eu mesmo só vim a conhecer o IPASE depois que me aproximei dele. E, falando, não como diretor, mas como funcionário público que sou há vinte anos, digo que o IPASE é uma instituição que, dentro das suas possibilidades, muito faz pela classe dos servidores públicos.

Digo, dentro das possibilidades, porque na realidade não existe nem pode existir no nosso País ou em outro qualquer, instituição que dê 100% de vantagem. Exemplificando: o IPASE não pode atender, como seria desejável, isto é, com internação em Sanatórios Modelos, e Colônias de Repouso a todos os funcionários atacados de tuberculose. Não haveria verba que chegasse, atendendo que existem outros compromissos.

bem satisfatória. Possui um Sanatório em Correas, onde o pequeno funcionário é internado gratuitamente, e os mais graduados pagando uma insignificância, que não vai além de 10% dos seus vencimentos. Possui 60 leitos no Sanatório Cardoso Fontes, em Jacarepaguá, bem como leitos em Sanatórios de Belo Horizonte e S. Paulo. E quem visitar a sede do IPASE verá que todos os serviços médicos estão instalados decentemente para atender aos funcionários em geral.

No setor de Previdência temos direito à pensão, pecúlio e ainda a seguro, caso o funcionário seja previdente. Eu por exemplo, que sou pobre e nada possuo, fiz um seguro educacional para o meu filho pelo IPASE. Pago Cr\$ 31,00 mensais e, por morte, o meu filho terá, até completar 21 anos, uma pensão de Cr\$ 1.000,00 mensal.

Vai além o IPASE, facilitando a aquisição da Casa Própria e fazendo empréstimos simples aos seus segurados. Marechal Hermes, Bemfica, Campo Grande e Vicente de Carvalho, possuem grandes conjuntos residenciais feitos pelo IPASE.

Tudo isso, já representa muita coisa e cada vez mais o IPASE procura melhorar os seus benefícios aos funcionários”.

NOTA FINAL

Após visitar cada setor de atividade em que se divide o IPASE, conversamos demoradamente com o seu atual Presidente, Dr. Alcides Vieira Carneiro. Ele está animado da melhor disposição de realizar ali uma obra duradoura em benefício da classe dos servidores do Estado.

“O meu desejo — disse-nos Alcides Carneiro — é tornar o IPASE uma instituição viva, capaz de proporcionar o máximo de benefícios e de assistência ao funcionário público e à sua família.

Conto, para isso, com a cooperação de seus quadros técnico e administrativo, ambos à altura

dos compreendamos o que realmente representa para o povo um Instituto desta natureza, cujo fim essencial, em última análise, é pugnar pela valorização do servidor do Estado”.

A obra grandiosa do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado se fundamenta no conceito de democracia social.

O ideal democrático é a síntese dos princípios essenciais à liberdade humana. Dentre esses princípios ressalta o da igualdade de tratamento como o de maior densidade social. Consiste a equidade na decisão de dar a cada um o que lhe pertence, na proporção de sua necessidade e capacidade. Uma sociedade não poderá se inspirar no ideal democrático se esquecer esse princípio básico, alicerce da moral e da disciplina, marco divisório dos direitos individuais, pois evita interferência entre poder e prepotência, justo e injusto.

Nada mais é preciso acrescentar a este trabalho. Só nos resta externar nosso agradecimento a todos os que no IPASE, de boamente contribuíram para que atingíssemos, embora parcialmente, o objetivo colimado, entre os quais é justo destacar os nomes de Jaime Adour da Câmara e Evaldo Coutinho, jornalistas brilhantes, atualmente em exercício na Publicidade dessa autarquia.

Na verdade, cremos que muito há ainda que fazer no domínio da previdência e assistência ao funcionário público. Mas aprendemos a confiar nos homens e nas instituições, e, conseqüentemente, no progresso e grandeza do Brasil.

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

DOCTRINA

Evolução necessária à O. N. U. no sentido da aplicação da Lei Internacional

RAUL FERNANDES
Ministro das Relações Exteriores

A geração que viveu a grande guerra aprendeu por experiência própria como as mais belas coisas, e as mais antigas, as mais formidáveis e as mais engenhosamente ordenadas, são perecíveis *por acidente*. Na desordem mental gerada por essa imensa decepção ela sofreu num reflexo de defesa instintiva o assalto de todos os sedimentos da sua cultura: dogmas, filosofias, ideais heterogêneos — todo o espectro da luz intelectual estendendo as suas cores incompatíveis e alumando num luar cinéreo a agonia contemporânea”.

Paul Valery exalou nesta sentença amargurada a profunda aflição da humanidade ante a catástrofe da primeira grande guerra. Passaram mais de vinte anos. Os vencedores tinham estipulado os tratados de paz em cujo pórtico se inseriu o estatuto da Sociedade das Nações. Mas a segunda grande guerra, mais total e mais devastadora do que a primeira, reduziu a nada as promessas da paz fundada na segurança e na justiça. O diagnóstico do colossal malôgro foi fixado magistralmente por Politis nestas proposições lapidares que peço vênha para citar:

“Quanto mais examinamos o inquietante problema da paz, mais nos persuadimos que a condição primordial de sua solução é o progresso do direito. Já se disse com razão que nada pode subsistir à guerra senão uma legislação internacional. Tal é a lição que se desprende nitidamente dos trabalhos prosseguidos durante cinco anos pela Sociedade das Nações para realizar a promessa de paz que o seu Pacto deu ao mundo. Procurou-se primeiramente a solução por meio do desarmamento e depressa se verificou que êle é impossível sem a segurança. Retomou-se a questão por êsse lado e foi preciso reconhecer que não há segurança sem justiça. Mas a jus-

tiça precisa de leis que o direito internacional ainda não dá. A conclusão inelutável a que se chegou é que a pedra angular da paz é o desenvolvimento do direito internacional”.

A experiência está feita. Custou milhões de vidas humanas. Custou sofrimentos indísiveis que ainda se prolongam num crepúsculo que devia anunciar a aurora da Idade Nova, e, entretanto, se não acudirmos a tempo, pode preceder à noite da civilização. Vemos na realidade a Organização das Nações Unidas tateando nas trevas, enquanto os estadistas responsáveis experimentam dia a dia a perigosa insegurança da paz fundada no princípio de potência e não no da lei.

No curso da guerra o Presidente Roosevelt proclamou que o mundo estava maduro para tratar os assuntos internacionais por meio de instituições internacionais apropriadas. Sem embargo, o que êle nos trouxe de uma das célebres conferências dos grandes aliados foi o projeto de Dumbarton Oaks, transformado na Carta de São Francisco. Erigiu-se uma organização dos Estados para as relações mútuas; mas os grandes guardam as mãos livres e só deliberam por acôrdo unânime. Quando forem unânimes, criam uma regra *ad hoc*, a qual, dos atributos da lei, só tem o de ser imperiosa. O grande *leader* democrático era um “scout” veloz que se viu forçado a viajar em comboio; outros barcos mais lentos lhe moderaram a marcha, entre êles o isolacionismo americano, com os quais era imprescindível contemporizar. Êste impedimento, que poderia durar muito tempo, está cedendo ante o horror da energia nuclear aplicada como arma de guerra: os laboratórios de física fizeram em alguns meses o que a propaganda persuasiva teria de fazer em decênios.

Mas não basta reabrir a questão do veto no Conselho de Segurança. O problema fundamental não é esse, e sim o de uma norma legal que justifique as decisões do Conselho e da Assembléia. Quando essa norma existir, mas só neste caso, essas decisões deixarão de ser arbitrárias, o Tribunal de Justiça Internacional assumirá o seu verdadeiro papel, e o emprêgo da força para sancionar as decisões e as sentenças deixará de ser um ato de pura violência. A lacuna a preencher é a de uma legislatura mundial enquadrada numa Constituição que lhe defina os poderes, os circunscreva no campo delimitado das matérias mundiais, e deixe à livre determinação dos Estados nacionais e dos agrupamentos regionais tudo quanto fôr de seu peculiar interesse. O problema da representação justa implicado em tal sistema é de solução difícil, mas não impossível; a técnica do direito público superior as suas dificuldades na ordem interna e nada obsta a que o mesmo êxito se alcance na órbita internacional.

A paz é a ordem baseada na lei. Ela será precária enquanto teirmos em baseá-la em tratados. Por mais justos que êstes possam ser, cristalizam um *status quo*. Esta concepção estática da paz é inconciliável com o dinamismo da vida; tal a razão pela qual os tratados caducam, desajustados às novas circunstâncias e se rompem em guerras periódicas. A lei, ao contrário, assegura a paz duradoura porque, tal como a própria vida de que é imagem, adapta-se às transformações contínuas, seja por obra da jurisprudência dos tribunais, seja pela emenda do legislador atento às realidades.

O problema é de idêntica natureza nas relações humanas dentro ou além das fronteiras nacionais, e só em grau difere de uma para outra zona. Fronteiras a dentro não passa pela cabeça de ninguém regular somente por meio de contratos e ajustes as relações de homem a homem: mesmo na esfera estreita do direito privado, o direito dos bens, a sucessão hereditária, os direitos de família, as normas do ato jurídico e as regras da prescrição se estabelecem na lei. O campo dos contratos onde prevalece a autonomia da vontade é muito limitado, e ainda aí a lei impõe certas regras protetoras da boa fé, dos bons costumes e da defesa dos fracos em negociações com os fortes. É um paradoxo que no plano internacional desde séculos se pretenda estabe-

lecer somente por meio de ajustes as regras de convivência.

Dessa diversidade de regime resultou que, pelo menos nos Estados democráticos, o cidadão é livre e seguro nos limites que a lei prescreve a bem da sua co-existência com outros homens; entretanto essa liberdade e essa segurança estão constantemente expostas à destruição por violência exterior. Êste risco se agravou duplamente nos tempos modernos, pois ao mesmo passo que as dimensões do globo se reduziram praticamente pela rapidez das comunicações e as relações de comércio se intensificaram depois do advento da era industrial, os meios de ataque e destruição atingiram proporções inumanas. A guerra é total, e nem precisa ser deflagrada para nos arruinar: basta ser potencial, como desgraçadamente acontece, para nos arrebatara cada dia um pouco mais de liberdade e de bem estar: Para defendermos a vida e os bens contra o inimigo exterior, damos ao Estado, em grande parte e por antecipação, aquilo mesmo que a guerra põe em risco:

Já se disse com razão que assim como na Idade Média os vassallos deviam aos barões prestações de toda ordem, inclusive a de sangue, para, em troca, receberem proteção e segurança, mas acabaram perdendo a liberdade, a fortuna e até a vida nas guerras incessantes que os suseranos se faziam uns aos outros, assim também, na era contemporânea, os Estados soberanos impõem a seus nacionais os tributos de dinheiro e o serviço militar para, em compensação, lhes assegurarem proteção, mas, ao cabo, se perdeu e aos seus cidadãos em guerras desastrosas. Do mesmo modo, entretanto, como os reis dominaram os barões e integraram numa ordem superior a ordem fragmentária das baronias, de forma que sob a proteção da lei uniforme, os habitantes da Escóssia e do País de Gales, os da Burgonha e os da Normandia, passaram a conviver pacificamente e em segurança sob a lei comum, assim também o caos medieval ainda reinante na convivência dos Estados precisa ser varrido, integrando-se numa ordem superior o sistema de relações de país a país.

A ordem interna, propiciando liberdade e justiça alicerçadas na lei, é um fato historicamente verificado. Depois do seu advento, democratizado o Ocidente pela Revolução Francesa, só uma guerra civil considerável se registrou — a

de Secessão nos Estados Unidos, pois a da Espanha, em nossos dias, foi na realidade uma guerra internacional.

A Organização das Nações Unidas se proclama uma associação de Estados soberanos em que os pequenos delegam aos grandes todo o poder em matéria de segurança. Os sócios, admitidos sobre pedido, saem quando querem. A Assembléia reúne todos os membros com voto igual, mas não lhe assiste nenhum poder normativo. Para dirimir os conflitos puramente jurídicos há um Tribunal; mas os juizes não têm lei a aplicar — pois não merecem esse nome a controvérsia doutrinária dos doutores nem os costumes sem uniformidade. Só as convenções-contrato lhe oferecem base para decisões bem fundadas, mas ainda neste caso a execução das sentenças depende do Conselho de Segurança e está exposta à paralisação pelo veto.

As limitações verdadeiramente inibitórias que frustram a Carta de São Francisco têm raiz no mito da soberania ilimitada dos Estados nacionais, e estamos vendo recomeçar o ciclo fatal de Genebra: já se propõe o desarmamento como elemento da paz, já os ingleses prudentes objetam que primeiro há que estabelecer a segurança. Mas da segurança por acôrdo os chins, os etiopes, os albaneses e os tchecos-slovacos nos podem contar uma história horripilante. A segurança só se apoia na lei; a lei supõe um legislador obedecido, e a obediência — pensam os fortes — é um abandono de soberania.

Entretanto, a verdade é que, aluído o poder absoluto dos monarcas, a soberania reside no povo. Este a delega em representantes para o exercício dos poderes políticos cuja competência, em esferas territoriais concêntricas, vão desde a célula municipal até os órgãos nacionais, passando pela escala intermediária das províncias, departamentos, condados ou Estados federados. O direito de voto pertence a um mesmo indivíduo como munícipe para os negócios do seu município; como habitante na província para os negócios provinciais; como brasileiro, francês ou argentino para os negócios nacionais. A nação esgota os seus direitos soberanos dentro do território do Estado em que se constitui como unidade política, e seus mais altos representantes não podem invocar, com essa origem, nenhum direito de comando em negócios extra ou supra-

nacionais. Tome-se como exemplo a liberdade dos mares, matéria por excelência de interesse universal. Pode um Estado por sua fôrça naval incontrastável senhorear os mares; foi o caso da Espanha até Trafalgar, e da Inglaterra até a segunda grande guerra. Mas sempre foi um contrassenso que esse poder de fato se exercesse a título de soberania. O povo inglês, francês ou brasileiro é soberano nos seus próprios negócios, mas nos negócios mundiais ou regionais é somente parte de um todo — o mundo ou a região. Este todo é que cumpre ordenar em novas unidades políticas para reger as matérias que transcendem das esferas meramente nacionais. Não se trata, pois, de organizar govêrno ou legislatura que dominem os Estados, e sim, de ordenar normas de convivência que nenhum Estado, por si só, pode criar. Na falta desse órgão, e porque a regra superior de conduta é impreterível, a alternativa é a união pela fôrça ou a segurança apoiada em bases avançadas muito além das fronteiras, o que tudo se resolve em guerras sangüinosas.

Tudo isto, bem o sei, são lugares comuns. Mas ainda que eu pudesse, e não posso, dizer coisas originais, seria mais útil repetir esses pensamentos sabidos. Sabidos, mas não praticados, porque, entre a concepção e a execução, se ergue o secular preconceito da soberania ilimitada dos Estados. É preciso repeti-los até à saciedade, fazê-los penetrar na consciência do povo para abater a nova Bastilha.

A grande República do Norte assumiu corajosamente as inelutáveis responsabilidades que o destino lhe impõe, e sua entrada irreversível na política mundial é um fato histórico de consequências incalculáveis. Não esqueçamos, porém, que os riscos que ela vai correr são os nossos próprios riscos, pois, queiramos ou não, os nossos destinos são solidários. Se temos de afrontar esses riscos em comunhão irrefragável como uma imposição da geografia, da cultura e da economia, com maioria de razão devemos fortalecer e estimular os primeiros passos que a bomba atômica encaminhou nos Estados Unidos na direção da paz e da liberdade fundadas em leis normativas da convivência dos Estados nacionais.

Os céticos estarão sorrindo e dizendo consigo mesmo que o regime de direito não impede a guerra civil e, por identidade de razão, não im-

pedirá a guerra internacional. Já aludi à longa paz doméstica que só a virtude da liberdade democrática instalou nos países do ocidente. A questão fundamental não é a das leis em si mesmas, e, sim a da qualidade das leis. Elas serão pacificadoras na medida em que forem justas e humanas. A legislação é obra nacional, pertence por filiação indireta ao sistema das forças telúricas. É preciso subir a um plano mais alto e ordená-la ao influxo de forças espirituais para que, segundo a palavra do Evangelho, reine "paz na terra entre os homens de boa vontade".

São Paulo disse em palavras de ouro na Epístola aos Colossenses: "Não há grego nem judeu, circunciso nem incircunciso, bárbaro, sita, servo ou livre: Cristo é tudo em todos". E na Epístola aos Coríntios: "Quando eu falar tôdas as línguas dos homens e mesmo a dos anjos, se não tiver caridade serei como o bronze que ressoa ou como o címbalo estridente. E quando tiver

o dom de profecia, e conhecer todos os mistérios e possuir tôda a ciência, quando tiver o máximo de fé e puder transportar as montanhas, se não tiver caridade não serei nada".

Aí estão os dois pilares indestrutíveis da paz: a fraternidade e a caridade. Entre os homens, entre as nações, desde sempre e para sempre.

Esta tribuna é uma das mais altas e ilustres da América, da nossa América generosa, compreensiva e pacífica. Não podendo eu ilustrá-la, penso que não a rebaixei servindo-me dela para dizer pensamentos humildes, porém, humanos. O orgulho dos Estados poderosos e das filosofias cínicas lhes negou asilo na cidade moderna. Mas eles batem de novo à porta, tristemente vingados pela miséria dos tempos (*).

(*) Conferência realizada na Universidade de Montevideu em 16 de maio de 1946.

PARECERES

FUNCIONÁRIOS INTERINOS — EFETIVAÇÃO — ART. 23 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

— *A continuidade do exercício, por cinco anos no mínimo, é que faz presumir as aptidões do funcionário e legitima a sua efetivação.*

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA

PARECER

N.º de referência: — 66 Q.

O requerente, funcionário interino da União, pretende efetivar-se, com fundamento no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Objetou-se, todavia, em contrário, que o tempo de exercício exigido por esse dispositivo se refere ao cargo e não ao serviço público. Destarte, pôsto se considere o interessado como servidor já antigo, não tem êle o amparo constitucional.

Em face das dúvidas surgidas veio o processo às minhas mãos.

No meu entender, o traço fundamental que caracteriza a fisionomia do texto está na *continuidade* do exercício, durante cinco anos, no mínimo.

Com efeito, a lei não tem em mira efetivar aquele que, ocupando eventualmente como interino, aos 18 de setembro de 46, um cargo público, rebusque, no passado,

e logre, com a soma total de períodos descontínuos, quiçá remotos, perfazer o limite mínimo estatuído.

Isto não teria fomento de justiça, não repousaria em bases de equidade, nem corresponderia a nenhum imperativo de ordem econômico-social.

O que se cogitou foi da situação de milhares de funcionários, em todo o Brasil, que há um lustro, pelo menos, vinham servindo a contento e seguidamente, e não obstante se mantinham na angustiada expectativa de uma sumária dispensa.

Não era razoável que o Estado os conservasse por tão largo espaço de tempo, sem lhes dar as garantias da efetividade. A incerteza em que trabalhavam refletia-se, obviamente, na vida familiar e, pois, no seio do próprio organismo social.

Compreende-se, portanto, que os Constituintes, animados de nobres propósitos, pusessem termo a tais desasossegos.

Mas se a *continuidade* do exercício, por cinco anos no mínimo, é que faz presumir as aptidões do funcionário e legitima a sua efetivação, já a circunstância dêle haver ocupado um único, ou mais de um cargo, torna-se inteiramente accidental.

Não destoa, em consequência, do espírito da lei, a contagem de tempo no *serviço público*.

E como a letra do dispositivo constitucional, por sua vez, deixando a questão em aberto, não contrasta com essa inteligência, não há por que rejeitá-la.

E' o meu parecer, data vênua.

Rio de Janeiro, em 2 de abril de 1947. — *Odilon da Costa Manso*, Consultor Geral da República.

SERVIDORES QUE PARTICIPARAM DA F.E.B. — ESTABILIDADE

— Se um ex-combatente era, aos 18 de outubro de 1946 extranumerário tafeireiro, terminada a tarefa não poderá ser, por força do art. 18, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispensado, como qualquer outro. Há de se lhe dar outra tarefa, ou função, compatível com as suas aptidões, porque o ex-combatente estabilizou-se enquanto servidor público. De igual sorte, os contratados, os mensalistas, etc., terão direito a que se renovem, permanentemente, seus encargos, de modo que não sofram instabilidade como servidores; os que ocuparem cargo de confiança, ou em comissão, poderão ser dispensados desse cargo, mas, simultaneamente, deverão ser aproveitados em outro compatível com as suas aptidões.

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA

PARECER

N.º de referência — 46 Q.

O requerente, que foi capitão médico da Fôrça Expedicionária Brasileira, é professor catedrático interino, pleiteou o benefício do art. 18, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Não logrando êxito, pediu reconsideração do despacho, escudando-se no parecer de notável jurista. O Exm.º Sr. Ministro da Educação ouviu, a respeito, o Dr. Consultor Jurídico de seu Ministério. Este se manifestou contrário ao pedido. Examinando detidamente o assunto, pôs em relêvo a natureza do cargo de professor catedrático, em face do sistema constitucional, concluindo no sentido de que repugna a estabilização onde deve imperar a vitaliciedade.

“O favor do art. 23 e do art. 18 parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, — acrescenta o Dr. Consultor — não beneficia os servidores públicos ocupantes de cargos vitalícios, de confiança e dos que a lei declara de livre nomeação e demissão”.

O processo veio, enfim, a esta Consultoria.

Passo, pois, a opinar.

De início, explorei, em seu fulcro, os argumentos constantes da resposta favorável ao requerente, na consulta de fls. 2. Aí, o ilustre prolator do respectivo parecer resalta, tendo em vista o art. 18, parágrafo único, citado, que

“A circunstância de não haver o legislador constitucional estabelecido restrições expressas ao benefi-

cio concedido leva naturalmente o intérprete a concluir pela sua generalização, porque, no silêncio da lei, a exclusão de certas e determinadas categorias de funcionários seria arbitrária e importaria em admitir distinções que a lei não estabeleceu. Se, entretanto, a aplicação de tais métodos de interpretação não bastasse para formar a convicção de que o benefício da estabilidade se estende aos professores catedráticos interinos, essa convicção teria de decorrer, inobstável e irremovível, de confronto do aludido parágrafo único do art. 18 com o art. 23 do mesmo Ato das Disposições Transitórias”.

E após a invocação de ambos os textos, adverte o mestre que, enquanto o art. 18 não formula nem prevê exceções,

“Já no art. 23, onde o mesmo benefício da estabilidade é concedido, por outra razão (a do *tractus temporis*), aos funcionários interinos e extranumerários, as exceções foram expressamente consagradas”. . . “O constituinte, como se vê, concedeu aos servidores públicos, no mesmo Ato, o benefício de estabilidade, fundado em razões diversas. Num dos casos, êle se limitou a instituir o benefício sem formular qualquer exceção; no outro, porém, êle estabeleceu, explícito e formalmente, as restrições que julgou recomendáveis. Quando quis restringir o benefício, não silenciou; quando silenciou portanto, não foi por omissão involuntária, mas por que não quis restringir”.

Podem, todavia, os cargos “a despeito de seu caráter de vitaliciedade” — “ser providos por funcionários simplesmente estáveis”? Se, continua o parecer citado:

“O cargo de professor catedrático, pela regra constitucional, é vitalício; mas, por força da exceção estabelecida no parágrafo único do art. 18 das Disposições Transitórias, perderá êsse caráter sempre que o seu provimento resulte do benefício de estabilidade atribuído aos expedicionários. A prova de que o legislador constituinte considerou possível a hipótese de vir o funcionário a adquirir simples estabilidade em “cargo vitalício está precisamente na circunstância de haver, no parágrafo único do art. 23, excluído, de modo expresso, do benefício de estabilidade os funcionários que, apesar de contarem mais de cinco anos de serviço público efetivo, exerçam interinamente cargos vitalícios. Se ao constituinte parecesse absurda ou repugnante a hipótese de vir qualquer funcionário a adquirir mero direito de estabilidade em cargo vitalício, não teria certamente formulado a exceção do n.º I, parágrafo único do art. 23, porque tal exceção seria inócua é de boa hermanêutica admitir expressões inócuas na lei fundamental”.

Não me parece, *data venia*, feliz a hermanêutica baseada na equiparação das situações previstas nos arts. 23 e 18, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Confrontem-se ambos os textos:

“Parágrafo único (art. 18). São considerados estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios que tenham participado das forças expedicionárias brasileiras”.

“Art. 23. Os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e Municípios, que contem, pelo menos, cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data da promulgação deste Ato; e os atuais extranumerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação serão equiparados aos funcionários, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica:

I — aos que exerçam interinamente cargos vitalícios como tais considerados na Constituição;

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

III — aos que tenham sido inabilitados em concurso para o cargo exercido”.

Como se vê, o art. 23 é complexo. Cogita de duas categorias de servidores públicos. Restringe, em cada uma delas, a extensão do benefício. Outorga favores de espécie diversa.

Assim, trata, primeiro, dos *funcionários*. De todos? Não. Apenas dos “interinos”. Indiscriminadamente, quanto a estes? Também não. Alude aos interinos “que contem, pelo menos, cinco anos de exercício”.

E que é que o art. 23 concede a tais funcionários interinos? A *estabilidade*, conforme sustenta o parecer de fls. 2 do anexo? De forma alguma. Diz o texto que eles “serão automaticamente *efetivados*”.

Ora, não há confundir *estabilidade* e *efetivação*. E, todavia, o eminente signatário do parecer de fls. 2, não distinguiu, como era de rigor.

Entretanto, é a própria Constituição que preceitua, no Título VIII, Dos Funcionários Públicos:

“Art. 188. São estáveis:

I — depois de dois anos de exercício, os funcionários *efetivos* nomeados por concurso;

II — depois de cinco anos de exercício, os funcionários *efetivos* nomeados sem concurso”.

Portanto, o funcionário estável há de ser efetivo. Mas nem todo efetivo é estável. A estabilidade é um atributo da efetividade e deriva da fluência de determinado interstício.

O art. 23, pois, favoreceu os funcionários interinos *efetivando-os*. Destarte, além de incluí-los, nesse cará-

ter, nos quadros da administração, *possibilitou-lhes* a ulterior estabilidade na forma do art. 188, citado.

Em seguida, o legislador cuidou, não mais dos *funcionários*, mas dos *extranumerários*, ou seja, doutra espécie do gênero servidores públicos. E desta diferença não se dá conta, de igual sorte, no parecer de fls. 2.

Aqui também o art. 23 restringe o campo de sua aplicação. Nem todos os extranumerários são alcançados. Beneficiam-se, apenas, os “que exerçam função de caráter *permanente*” isto mesmo “há mais de cinco anos, ou *em virtude de concurso ou prova de habilitação*”.

E que benefício se lhes concedeu? — “Serão equiparados aos funcionários”, — diz o texto. Para todos os efeitos? Não. Sòmente, — “para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias”.

Ou seja, os *extranumerários* não se tornaram *funcionários*, nem, conseqüentemente, ingressaram, como os *interinos*, nos quadros *efetivos* do funcionalismo.

Apenas, por um favor excepcional, obtiveram estabilidade como *extranumerários*, logrando, ainda, equiparação quanto à aposentadoria, licença, disponibilidade e férias, *sem as mais vantagens e direitos específicos do funcionário, e constantes do respectivo Estatuto*.

Impunha-se, dêsse modo, as exceções formuladas no parágrafo único do art. 23, — não pelos motivos constantes do parecer de fls., mas, simplesmente, porque o dispositivo constitucional versou matéria *complexa*, disciplinando benefícios *diversos*, concedidos a categorias *diferentes* de servidores públicos.

Examinemos, mais de perto, a exceção sob n.º I, invocada no processo anexo. Diz o texto:

“Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica:

I — aos que exerçam interinamente cargos vitalícios como tais considerados na Constituição”.

Ora, lembre-se que na cabeça do artigo o legislador determinou se efetivassem os “*funcionários interinos*”. E se atendermos a que a *estabilidade* pressupõe determinado interstício, como já foi visto (art. 188), mas a *vitaliciedade*, ligada à *natureza* do cargo, decorre na simples posse, concordaremos, de pronto, em que a exceção supra se impunha. Pois do contrário, os funcionários, interinamente em exercício em cargos vitalícios, efetivando-se, *ipso facto* adquiririam vitaliciedade, o que não estava no pensamento da Constituinte conceder...

Já o art. 18, parágrafo único, trata de assunto por completo diverso. Analisemo-lo, a esta altura:

“São considerados estáveis os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios que tenham participado das forças expedicionárias brasileiras”.

Como se vê, o texto é enxuto e simples, desatracado de exceções, isento de cláusulas. Não se trata de efetivar uns e estabilizar outros. De distinguir entre as várias espécies e sub-espécies do gênero “servidor público”. De estabelecer requisitos a que se condicione o benefício outorgado.

Os atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios, todos eles, desde que tenham participado das Forças Expedicionárias Brasileiras, — são considerados estáveis.

Não há, pois, que estabelecer paralelo entre o art. 18, parágrafo único, e o art. 23, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Essa aproximação, todavia, a que não fugiram os ilustres signatários de dois pareceres constantes do anexo, — o do Dr. Consultor Jurídico, em contrário ao requerente, e o da consulta de fls. 2, a seu favor, — essa aproximação, digo, é que levou, *data venia*, ambos os juristas a não darem ao art. 18, parágrafo único, supra, o seu exato entendimento.

Porque, segundo penso, a amplitude dêste dispositivo não autoriza, de um lado, a conclusão de que o legislador constituinte criou, como sustenta o requerente em seu pedido de reconsideração,

“outra nova categoria de servidores da União, — os professores catedráticos interinos estáveis”...

Nem é possível admitir-se, como bem adverte o Dr. Consultor Jurídico do Ministério da Educação, que alguém se estabilize, por exemplo, num cargo de confiança.

Por outro lado, entretanto, não vejo como negar aos atuais servidores da União, dos Estados e dos Municípios que tenham pertencido à F.E.B., a estabilidade que a todos concedeu o aludido art. 18, parágrafo único.

Em que termos, pois, há de se compreender o dispositivo?

Acompanhe-se, antes do mais, a evolução sofrida pelo texto.

Primitivamente, estava êle assim redigido:

“São considerados estáveis os atuais funcionários que tenham participado das Forças Expedicionárias Brasileiras”.

O emprêgo da expressão “funcionários” tornava o benefício restrito a essa categoria, apenas, de servidores públicos. E dentro mesmo do funcionalismo, era lícito distinguir.

Realmente, de acôrdo com a sistemática do primitivo projeto constitucional, apresentado ao plenário pela Comissão de Constituição (Diário da Assembléa, de 28 de maio de 1946), a estabilidade não pressupunha a efetividade, mas, de outra parte, não acobertava cargos de qualquer natureza. Êste era o texto:

“Art. 178. São estáveis:

I — Desde a posse, os funcionários nomeados por concurso, e os membros do Ministério Público.

II — Depois de dois anos de exercício, os nomeados sem concurso.

Parágrafo único. As garantias dêste artigo não se aplicam se o cargo fôr de confiança, ou quando a lei o declare de livre nomeação e demissão”.

Logo, era possível entender-se que o art. 18, parágrafo único, em sua primeira redação, apenas havia dis-

pensado, em benefício dos funcionários ex-combatentes da F.E.B., o interstício previsto no art. 178, n.º 11, supra.

Ou seja, — quando nomeados por concurso, os ex-combatentes adquiriam logo, — como qualquer funcionário, a estabilidade, por força do n.º I, dêsse mesmo artigo. Quando nomeados sem concurso, porém, dispensava-se-lhes a exigência do interstício de dois anos, previsto no n.º II. O tempo que dedicaram nobremente à defesa da Pátria, compensava, de sobra, a falta de um mais prolongado exercício no funcionalismo burocrático.

E' o que, aliás, decorre, a meu vêr, de modo claro, da justificação à emenda aditiva n.º 410, da autoria do Sr. Valfredo Gurgel.

Verifique-se:

“N.º 410. Aditiva às Disposições Transitórias. São considerados estáveis os atuais funcionários que tenham participado das Forças Expedicionárias Brasileiras”.

Justificação

“Pelo art. 178 — II, do atual Projeto Constitucional são estáveis depois de dois anos de exercício os funcionários nomeados sem concurso. A lei tem por finalidade garantir os funcionários, livrando-os de demissões intempestivas, após dois anos de serviço público. Afigura-se-me justa esta medida constitucional que assegura a estabilidade aos servidores que estejam desempenhando satisfatoriamente suas atribuições.

“Acontece, porém, que após o regresso das tropas brasileiras que lutaram na Europa pela libertação do mundo e pela grandeza da Pátria, vários ex-combatentes foram nomeados para funções públicas, como justa recompensa aos que se sacrificaram nos campos de batalha. Sendo dever dos Poderes Públicos amparar os que expuseram suas vidas em defesa das instituições, não se compreende fiquem sem as devidas garantias os funcionários que integraram à Força Expedicionária, enquanto outros nomeados quando os expedicionários estavam no campo de luta a serviço da Pátria, gozam do amparo legal. Pleiteando a inserção das Disposições Transitórias dum dispositivo em favor dos ex-combatentes atuais funcionários, estou certo de estar traduzindo o sentimento de gratidão nacional”. (Diário da Assembléa, 12 de junho de 1946, p. 2.474).

Eis aí. Era a dispensa do interstício do art. 178, n.º II, do Projeto, que se objetivava, em última análise.

E como o texto definitivo da Constituição veio ainda a incluir, como já se viu, a estabilidade como atributo de funcionários efetivos, mais restrito poderia se tornar o benefício em prol dos componentes da F.E.B.

Todavia, o art. 18, parágrafo único, sofreu emenda de ordem substancial, proposta pelos Srs. Deputados Hermes Lima e Café Filho (Diário da Assembléa, de 6 de outubro de 1946, pág. 4.685). A palavra “funcionários” foi substituída pela expressão “servidores públicos”.

Ampliou-se, aí, notavelmente o campo do benefício. Todos os servidores, qualquer que seja a categoria e a natureza das funções, foram, é indubitável, estabilizados.

Mas, estabilizados em que?

Aqui bate o ponto. A Constituição não diz que a estabilidade é nos *cargos* porventura ocupados pelos ex-combatentes na data de 18 de setembro. Nem transmutou a natureza de tais cargos. De sorte que os de *confiança*, os em *comissão*, os *vitalicios*, por exemplo, continuam revestidos dessa mesma natureza.

Conseqüentemente, seus ocupantes não se estabilizam *nêles*. Repugnaria que assim acontecesse.

O que o art. 18, parágrafo único declara, em suma, é que os ex-combatentes, a partir da promulgação da Constituição, tornaram-se estáveis *enquanto servidores públicos*.

A estabilidade é na *função* e não no *cargo*.

Aliás, já assim preceituava o Estatuto dos Funcionários, art. 192, § 2.º:

“a estabilidade diz respeito ao *serviço público* e não ao *cargo*, ressaltando-se ao Governo o direito de aproveitar o funcionário em outro cargo, de acôrdo com as suas aptidões.

Concluindo, pois: — se um ex-combatente era, aos 18 de setembro de 1946 extranumerário tarefereiro, por exem-

plo, terminada a tarefa não poderá ser, por força do art. 18, parágrafo único, supra, dispensado, como qualquer outro. Há de se lhe dar *outra* tarefa, ou função, compatível com suas aptidões, porque o ex-combatente *estabilizou-se enquanto servidor público*. De igual sorte, os contratados, os mensalistas, etc., terão direito a que se renovem, permanentemente, seus encargos, de modo que *não sofram instabilidade como servidores*.

Nesse mesmo teor de argumentação, o ex-combatente ocupante de um cargo de confiança, ou em comissão, poderá ser dispensado *dêsse cargo*. Mas, simultaneamente, aproveitado em outro compatível com as suas aptidões.

Ora, na espécie, o requerente exercia *interinamente* o cargo de professor catedrático, que é por sua natureza, *vitalicio* e deve ser provido *por concurso* (Constituição, arts. 187 e 168, n.º VI).

Logo, não adquiriu êle estabilidade *no cargo*. Mas, se não vier a concorrer à cátedra e se nesta fôr provido um terceiro, a *partir dessa data*, terá o requerente, *estável como servidor público*, direito a ser aproveitado noutras funções, compatíveis com os seus títulos e conhecimentos de médico, ou de professor.

E' o que me parece.

Rio de Janeiro, em 24 de fevereiro de 1947. — *Odi-lon da Costa Manso*, Consultor Geral da República.

JULGADOS

FUNCIONÁRIO PÚBLICO ESTADUAL — CASO JULGADO

— *A tributabilidade dos vencimentos do funcionário público estadual não tem força sobre o passado e não prevalece contra o caso julgado.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Fernando de Almeida Nobre versus Fazenda Nacional Ag. n.º 12.937 — Relator: Ministro Laudo de Camargo.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo n.º 12.937, de São Paulo, em que são agravante Dr. Fernando de Almeida Nobre e agravada a Fazenda Nacional:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, pela 1.ª Turma, em dar provimento ao agravo, nos termos das notas juntas, pagas pela agravada as custas.

Supremo Tribunal Federal, 18 de novembro de 1946. — *Laudo de Camargo*, presidente e relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo. — A Fazenda Nacional executou, em São Paulo, ao Dr. Fernando de Al-

meida Nobre, para haver as quantias de Cr\$ 14.066,10, Cr\$ 23.517,50 e Cr\$ 5.693,70, provenientes do impôsto de renda e relativas aos exercícios de 31, 32 e 35, tudo de acôrdo com o lançamento *ex-officio* a que se procedeu.

Defendeu-se o executado alegando que o débito de 32 estava prescrito, com o decurso do prazo legal e alegou ainda existir coisa julgada quanto ao tributo sobre vencimentos de funcionário público, nos períodos da cobrança, tendo em consideração o mandado de segurança que requereu e obteve em 38.

A exequente contestou a existência da argüida prescrição, interrompida que fôra com uma intimação.

E impugnou a alegação sobre coisa julgada, firmada em acórdão de que foi relator o ilustre Ministro Castro Nunes e cuja ementa, que fêz transcrever, é a que se segue:

“Isenção reconhecida por sentença proferida com base no art. 32, letra c, da atual Carta Política (37). A concessão do mandado de segurança faz coisa julgada. Mas o uso da atribuição constitucional que tem o Parlamento, para cassar os julgados que hajam proclamado a inconstitucionalidade de uma lei, desconhece a autoridade da coisa julgada e assim o fêz o Decreto-lei n.º 1.564, de 5 de setembro de 1939, cujo efeito retroativo é inerente ao exercício de tal atribuição”.

O juiz desprezou a defesa do executado e julgou procedente o executivo pela seguinte sentença:

"Viu-se que a exequente cobra do executado impostos referentes aos exercícios de 1931..... (Cr\$ 14.066,10) e de 1935 (Cr\$ 5.693,70) e de 1932 (Cr\$ 23.517,50) em processos distintos, que foram reunidos para julgamento.

A primeira alegação, como preliminar, refere-se ao exercício de 1932, a respeito do qual se teria verificado a prescrição do débito reclamado.

Entretanto, segundo informa a perícia (fls. 78-82), o processo administrativo teve o seu curso regular pelo menos até meados de 1938, ao passo que a ação executiva foi ajuizada em maio de 1942. Como se sabe, a lei especial, que disciplina a matéria do impôsto de renda, adotou motivos determinantes da suspensão do curso da prescrição, fixada em cinco anos, incluindo-se qualquer intimação feita pela repartição fiscal ao contribuinte. Assim era na vigência do Decreto n.º 21.554, de 1932, art. 180, § 1.º, que não foi revogado pelas leis subseqüentes. Foi a ação, pois, ajuizada no lapso de tempo bastante para obstar se consumasse a alegada prescrição uma vez que o embargante recebera a notificação, em junho de 1938, de que dá notícia o laudo.

No que diz respeito à prevalência dos efeitos do mandado de segurança concedido ao embargante, em 13 de outubro de 1938, para exonerá-lo do pagamento dos impostos referentes aos exercícios de 1931, 1932 e 1935, há que ter-se em vista o Decreto-lei n.º 1.564, de 1939, que declarou sem efeito as decisões do egrégio Supremo Tribunal Federal e de quaisquer outros tribunais e juízes que tenham declarado a inconstitucionalidade desses mesmos textos. Ora, o mandado de segurança, que o embargante logrou obter para eximir-se do encargo de pagar o impôsto de renda sobre os proventos auferidos em seu cartório de notas, envolveu notória e precipuamente a inconstitucionalidade do disposto sobre essa tributação no Decreto-lei n.º 1.168, de 1939.

Em brilhante voto proferido no agravo de petição n.º 10.138, que se vê dos autos (fls. 40-41), o Sr. Ministro Castro Nunes focalizou proficientemente essa questão da aplicação retroativa do referido Decreto-lei n.º 1.564, ensinando que, ao decretar a ineficácia das decisões judiciais, envolve necessariamente a retroação da lei confirmatória, como consequência da confirmação da lei inconstitucional. Assim, não há como argumentar-se com a prevalência dos efeitos do mandado de segurança em questão ainda não ajuizada na vigência da lei modificadora da jurisprudência até esse momento dominante, muito embora se trate de débitos fiscais anteriores à sua cobrança judicial.

No que tange à certeza e liquidez da dívida fiscal ajuizada, bem é que se note virem desacompanhadas de quaisquer elementos de convicção as alegações formuladas pelo embargante. Assim é que a exequente, propondo se lavrasse o débito daquele em bases que a perícia transportou para os autos (fls. 65), admitiu certas deduções expresamente solicitadas pelo interessado. Entretanto, obtendo in-

formações comprovadas sobre proventos que este omitirá, em sua declaração, como sejam os alugueis pagos por Keiralla Sarhah e Gustavo Christian Johannes, mandou que fôsem as respectivas verbas consignadas na cédula "E", acrescido o total da multa de 50%, como faculta a lei.

Por outro lado, muitas deduções pretendidas pelo embargante não foram acolhidas, desde que desacompanhadas de provas, como fêz ressaltar a exequente, sobretudo as despesas com a manutenção de escritório. Não consta que o embargante haja apresentado justificação para tais despesas. Bem andou a Fazenda Nacional em não acolher-lhe a pleiteada dedução da renda tributária.

8. Pelos expostos fundamentos, rejeitando os embargos, julgo procedente esta ação, subsistente a penhora, e condeno o executado no pedido e nas custas.

Publicando-se em cartório, façam-se as devidas intimações.

São Paulo, 9 de julho de 1946 — *Vicente Sabino Júnior*".

Surgiu então o presente agravo.

E ouvido, assim se pronunciou o Sr. Dr. Procurador-Geral:

"Pela confirmação da meritíssima sentença agravada de acôrdo com a contraminuta de fls. 109, que examinou devidamente as questões de direito e as provas dos autos.

Os fundamentos da sentença convencem também do acôrto de suas conclusões que merecem ser confirmadas.

Rio de Janeiro, 6 de novembro de 1946 — *Teófilo Brandão Cavalcanti*, Procurador-Geral da República".

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — (relator) — Sempre votei pela intributabilidade dos vencimentos dos funcionários públicos estaduais, como é a espécie dos autos.

E neste sentido houve não poucos julgados do Supremo Tribunal, até que apareceram os dois decretos de 39, visando desfazê-los.

E' certo que êsses decretos tiveram aplicação retroativa, ainda contra o meu voto.

Na hipótese em estudo essa aplicação sobre o passado iria atentar contra o caso julgado, o que se me apresenta impraticável.

Sabido é que a concessão do mandado de segurança constitui coisa julgada.

Daí acórdãos como este proferido no agravo n.º 9.493, com a seguinte ementa:

"A sentença que concede mandado de segurança produz *res judicata*, para a reparação que couber. A retroatividade encontra o limite intransponível da *causae finitae*".

E foi por isso que, no agravo n.º 10.236 assim me pronunciei:

“O que ontem se praticou em nome de uma Constituição não poderá ser hoje desfeito em nome da nova legislação que surgiu. A nova preceituação pode estabelecer nova vida, mediante novas disciplinas, sem contudo agir sobre o passado, para alterar o definitivamente julgado”.

Aliás, se os preceitos constitucionais se aplicam imediatamente, o do art. 141, § 3.º, da atual Constituição estaria declarando que a lei não prejudicará a coisa julgada.

Ora, se o executado obteve, em 38, mandado de segurança, para se isentar do pagamento do imposto de renda relativamente aos três exercícios da cobrança, e se a sentença respectiva teve trânsito em julgado, não vejo como deixar à margem a palavra definitiva da justiça, pelo mandamento expedido, para se negar o que ela concedeu.

E dando pela coisa julgada, sem acolher a argüida prescrição contra a Fazenda, verifico a iliquidez da dívida, na parte exigível, pois, excluído o tributo sobre imposto de renda, há parcelas que necessitam exata apuração, para se conhecer o *quantum* devido.

Dou, assim, provimento ao agravo, para decretar a insubsistência do executivo, sem prejuízo de nova ação fiscal, com a restrição feita.

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire — Sr. presidente, acompanho o voto de V. Ex.^a pelo segundo fundamento, isto é, pela iliquidez da dívida.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: deram provimento, unânimemente.

Deixou de comparecer o Exm.º Sr. Ministro Castro Nunes, por ter entrado em gozo de licença.

ADVOCACIA ADMINISTRATIVA CORRUÇÃO

— O crime de corrupção, passiva ou ativa pressupõe ato de ofício, em torno do qual se realiza a transação. É necessário que haja a aceitação por parte do funcionário público, ou o oferecimento a este de vantagem indevida, para a prática, omissão ou retardamento de ato pertinente à função específica do subornado ou peitado.

— Quem recebe certa importância para conseguir de outrem certo ato, do ofício deste, pratica advocacia administrativa.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

Apelantes: Sílvio Soares de Sá e outro.

Ap. n.º 7.884 — Relator: Desembargador Nélson Hungria.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.:

Acordam os juizes da 3.ª Câmara do Tribunal de Apelação, por unanimidade de votos, dar provimento em parte à presente apelação, para, desclassificando os crimes, respectivamente imputados aos apelantes Sílvio Soares de Sá e Sílvio Ernesto Cochiarelli, dos arts. 317 e 333 para o art. 321 (este combinado com o art. 25, em relação ao segundo apelante) do Cód. Penal, reduzirem a pena imposta a cada um deles a um mês de detenção.

Não se pode identificar no caso vertente, como fez a sentença recorrida, o crime de corrupção, passiva ou ativa, que pressupõe um ato de ofício em torno do qual se realiza a transação. E' necessário que haja a aceitação por parte do funcionário público, ou o oferecimento a este de vantagem indevida para a prática (ou omissão ou retardamento) de ato pertinente à função específica do subornado ou peitado.

O que destes autos se apura, e expressamente o consigna a denúncia, é que o primeiro apelante recebeu do segundo certa quantia para *conseguir*, valendo-se de sua qualidade (ao tempo do fato) de oficial administrativo do Ministério da Justiça, Seção de Estrangeiros, a libertação do húngaro Lendwy Gyula, prêso preventivamente para o fim da eventual expulsão do território nacional. Ora, a revogação dessa prisão preventiva não era ato de ofício do primeiro apelante, pois tão somente o Ministro da Justiça poderia determiná-la. O que se apresenta, portanto, inquestionavelmente, na espécie, é a figura criminal da “advocacia administrativa”, prevista no art. 321 do Cód. Penal:

“Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário”.

A prova coligida no processo é convincente. A minuciosa e reiterada confissão do co-réu Cochiarelli; o bilhete escrito por Gyula e entregue a este, com o nome e telefone de Soares de Sá; o cartão a fls. 24 entregue por Soares de Sá a Cochiarelli com indicação (escrita de seu próprio punho) de sua casa de residência e telefone particular; o depoimento de visu prestado por Miguel Cavalliere (ex-patrão e amigo de Gyula) a fls. 52-53 (embora em juízo a testemunha se fizesse reticente, para favorecer, por certo, o seu protegido Gyula, que veio a ser absolvido pelo Dr. Juiz a quo) e o de José Gonçalves Machado a fls. 151; o prematuro fornecimento de cópia do despacho ministerial que Soares de Sá fez a Cochiarelli; o processo administrativo (em apenso por fotocópia), de que resultou a demissão de Soares de Sá a bem do serviço público; tudo, nos autos, é de molde a não deixar margem a outra inferência que não a da veracidade da acusação. Tratando-se de fato que, para o seu próprio êxito, devia revestir-se da máxima clandestini-

dade, não podiam ser exigidos mais numerosos e seguros elementos de convicção. A pena é aplicada no mínimo, tendo-se em conta a incensurável vida pregressa dos apelantes, a pouca intensidade do dolo por eles revelada e a ausência de maior gravidade das conseqüências do fato.

Custas *ex lege*.

Verificando-se que os apelantes já cumpriram a pena que ora lhes é imposta, expeça-se em seu favor alvará de soltura.

Distrito Federal, 12 de agosto de 1946 — *Toscano Espínola*, presidente. — *Nélson Hungria*, relator. — *Sílvio Martins Teixeira*. Ciente, em 26-8-46. — *Romão C. Lacerda*.

PECULATO — CRIME CONTINUADO — CÁLCULO DA PENA

— *No sistema da nova lei nada obsta que o peculato se possa apresentar como crime continuado.*

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Apelante: Alcides Morais Cunha.

Ap. n.º 14.325 — Relator: *Desembargador Bernardes Júnior*.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação criminal n.º 14.325, da comarca de Descalvado, em que

é apelante Alcides Morais Cunha, sendo apelada a Justiça:

Acordam em Segunda Câmara Criminal, por votação unânime, dar provimento, em parte, à apelação para reduzir as penas principais impostas ao apelante a 3 anos e 4 meses de reclusão e 6.000 cruzeiros de multa, confirmando, em tudo o mais, por seus fundamentos, a sentença apelada.

O apelante, como reconheceu o juiz, em sua bem fundamentada sentença, tinha ótimos antecedentes, era chefe de família exemplar e gozava, no meio social em que vivia, de excelente reputação. Por essas e outras circunstâncias, verificadas no curso do processo, comportam redução as penas principais aplicadas. A impedir que elas sejam fixadas no mínimo cominado para a figura delituosa de que tratam êstes autos, só se apuram, contra o apelante, o montante do desfalque, que atingiu a Cr\$ 74.778,20 e a duração que teve o crime. Correspondem as quantidades acima referidas a uma pena-base de 2 anos e 6 meses de reclusão e 5.000 cruzeiros de multa, acrescida, respectivamente, de um terço e de um quinto, por aplicação do art. 51, § 2.º, do Código Penal.

Não tem razão o apelante em considerar irrealizável, no crime de peculato, a hipótese de continuação. O Cód. Penal não atende, na cominação das penas dêsse crime, como o fazia a Consolidação das Leis Penais, ao valor do prejuízo causado. No sistema da nova lei, nada obsta a que o peculato se possa apresentar como crime continuado.

Custas na forma da lei.

São Paulo, 13 de setembro de 1945. — *Bernardes Júnior*, presidente e relator. — *Joaquim de Silos Cintra*; *Vicente de Azevedo*.

DECISÕES ADMINISTRATIVAS

APOSENTADORIA — ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS PAGOS PELA UNIÃO E POR INSTITUIÇÕES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

— *Interpretação em face do art. 185 da Constituição, dos arts. 9.º e 11 do Decreto-lei n.º 2.004-40, de 7-2-40, revigorados pelo Decreto-lei n.º 8.821, de 24-1-46.*

— *De acôrdo com a legislação vigente, é lícita a acumulação dos proventos pagos pelas instituições de previdência social com os de aposentadoria ou pensão pagos pela União, Estados ou Municípios, cujos dispositivos se conciliam com os preceitos constitucionais, constantes do art. 185 da Constituição.*

Processo n.º 4.537-46 — Parecer da D.P., em 14-4-47 — D.O. de 22-4-47.

A Secretaria Geral do Ministério da Guerra (S. G. M. G.) solicitou, o parecer do D.A.S.P. sobre a aposentadoria de inspetor de alunos, referência XI, da Escola Militar de Resende, já aposentado como ex-empregado da Cia Light.

2. O servidor em aprêço, fichado no Serviço de Lepra da Prefeitura do Distrito Federal desde 22-8-39, foi aposentado, pela Caixa de Aposentadoria e Pensões em que estava inscrito (Cia. Light), em data não indicada no processo, "por ser portador de forma clínica contagiante".

3. Entretanto, pela Portaria n.º 47-M, de 29-7-43 (D.P. 73-43), foi êle admitido como inspetor de alunos, referência VIII, do Instituto Profissional 15 de Novembro, por indicação, aliás, do D.A.S.P. (E.M. n.º 2.016, de 1943, in *Diário Oficial* de 13 de junho de 1943).

4. Pela E.M. n.º 2.166, de 4-8-44, o D.A.S.P. novamente propôs sua admissão, desta vez como inspetor de alunos, referência XI, da Escola Militar do Realengo, o que foi efetivado por portaria publicada no *Diário Oficial* de 30-9-44.

5. Cumpre notar que sua admissão se verificou mediante prova de habilitação, sendo certo que êle foi inspecionado, a 1-8-44, pela Junta Militar de Saúde da Escola Militar do Realengo, que o julgou apto para o serviço.

6. Posteriormente, passou para a Escola Militar de Resende, em virtude da extinção da do Realengo..... (D. 17.891-45).

7. Sòmente em fevereiro de 1946 teve a S.G.M.G. conhecimento das circunstâncias relativas à enfermidade e aposentadoria do interessado (item 2), por comunicação do referido Serviço de Lepra, havendo, então, solicitado a audiência do D.A.S.P.

8. Tratava-se, portanto, de examinar a possibilidade da acumulação de proventos de duas aposentadorias: uma pela Caixa de Aposentadoria, da qual já estava em gôzo, e outra pelo I.P.A.S.E., como extranumerário da União.

9. Em seu parecer de 23-5-46, acentuou esta D.P.:

"a) que, de acôrdo com o art. 9.º do Decreto-lei n.º 2.004-40, era permitida a acumulação de proventos de aposentadoria ao associado obrigatoriamente filiado a mais de uma instituição de previdência social;

b) que o art. 11 do mesmo Decreto-lei dispunha ser lícita a acumulação de benefícios concedidos pelas instituições de previdência social com o de aposentadoria ou pensão paga pela União, Estados ou Municípios;

c) que, pelo Decreto-lei n.º 2.043, de 27-2-40, foram êsses artigos revogados;

d) que pelo Decreto-lei n.º 5.643, de 5-7-43, foi expressamente proibida a percepção acumulada de proventos de mais de uma aposentadoria, pagos pelos cofres públicos federais, estaduais ou municipais; e

e) que, entretanto, com a expedição do Decreto-lei n.º 8.821, de 2-1-46, revogando os Decretos-leis números 2.043-40 e 5.643-43, e revigorando, outrossim, os artigos 9 e 11 do Decreto-lei n.º 2.004-40, ficou permitida a acumulação em foco".

10. Em vista disso, concluiu a D.P. pela percepção cumulativa, pelo interessado, de ambos os proventos (item 8), o que foi aprovado pelo Sr. Diretor-Geral do D.A.S.P., ao restituir o processo ao M.G. em 27 de maio de 1946.

11. Acontece, porém, que, pelo Ofício n.º 2.104, de 11-6-46, o D.A.S.P. pediu, à S.G.M.G., que lhe fôsse devolvido o processo para novo estudo.

12. O processo foi então estudado pelo Sr. Assessor Jurídico do D.A.S.P., que concluiu:

"pela incidência do caso de que se trata na proibição constitucional",

sendo o mesmo processo enviado a esta D.P., para reexame do assunto.

13. Reexaminando cuidadosamente a matéria, julga conveniente esta D.P. fazer um estudo retrospectivo sobre as acumulações de proventos de aposentadoria.

14. Dispunha o art. 159 da Carta de 1937:

"E' vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios".

15. Regulamentando êsse dispositivo, foi expedido o Decreto-lei n.º 24, de 29-11-37, cujo art. 4.º estabelecia:

"E' proibida a acumulação de proventos de aposentadoria, disponibilidade ou reforma, bem como a dêstes com os de função ou cargo público".

16. E' evidente que, neste passo, a lei foi além do que estabelecia a Constituição, pois esta apenas se referia à situação na atividade, ao passo que aquela abrangeu também os inativos. Nem por isso, porém, se poderia argüir tal dispositivo de inconstitucional, pois seu objeto, além de dizer respeito a matéria tipicamente legal, não contrariou nenhum dos direitos assegurados pela Carta de 1937.

17. Esclarecendo dúvidas sôbre a interpretação rígida desse dispositivo (item 15), o Decreto-lei n.º 819, de 27-10-38, declarou, em seu art. 6.º, ser

"lícita a acumulação dos benefícios das Caixas e instituições de Previdência Social com as aposentadorias e pensões concedidas pela União, Estados e Municípios",

o que foi confirmado pelo Decreto-lei n.º 910, de 30 de novembro de 1938.

18. Aí, como se vê, houve um recuo do legislador, para o efeito de restringir a amplitude da proibição anterior. Não se pode, porém, taxar de inconstitucional esse dispositivo porquanto, se não estava vedado pela Constituição o exercício simultâneo de cargo público e de emprego nas entidades particulares a que se referiam as instituições de previdência social (por exemplo, funcionário federal e empregado da Light), não estaria, por consequência, proibida, pela Constituição, a acumulação dos respectivos proventos de aposentadoria.

19. Mas o Decreto-lei n.º 1.922, de 28-12-39, em seu artigo único, vedou

"a acumulação de proventos de aposentadorias, em cargo federal, estadual ou municipal, com os de igual natureza das Caixas de Aposentadoria e Pensões ou Institutos congêneres, revogadas as disposições em contrário".

20. Era esse, portanto, o princípio vigente, quando surgiu o Decreto-lei n.º 2.004, de 7-2-40, que novamente restringiu a proibição de acumular, abrindo várias exceções à regra geral, como veremos depois.

21. Poucos dias depois, contudo, foi expedido o Decreto-lei n.º 2.043, de 27-2-40, que revogou, em parte, o de n.º 2.004, citado.

22. Posteriormente, passou a matéria a ser regulada pelo Decreto-lei n.º 5.643, de 5-7-43, cujo art. 1.º dispunha:

"Fica proibida a percepção acumulada de proventos de mais de uma aposentadoria, pagos pelos cofres públicos federais, estaduais ou municipais, Caixas ou Institutos de Aposentadoria e Pensões ou outras entidades autárquicas".

23. Acontece, porém, que o Decreto-lei n.º 8.821, de 24-1-46, atualmente vigente, reafirmou a tendência permissiva da acumulação de proventos, revigorando a legislação respectiva. Assim é que, em seu art. 1.º estabeleceu:

"Ficam revogados o Decreto-lei n.º 2.043, de 27 de fevereiro de 1940, e o de n.º 5.643, de 5 de julho de 1943".

24. Ora, os decretos-leis revogados foram exatamente aqueles que ampliaram a proibição de acumular, estendendo-a a todos os proventos (itens 21 e 22).

25. No art. 2.º, dispõe expressamente o citado Decreto-lei n.º 8.821, conforme a retificação constante do *Diário Oficial* de 11-10-46:

"Ficam revigorados os arts. 9.º e 11 do Decreto-lei n.º 2.004, de 7 de fevereiro de 1940, e restabelecida a redação dos seus arts. 1.º e 10.º".

26. Os artigos revigorados estabelecem *verbis*:

"Art. 9.º Ao associado obrigatoriamente filiado a mais de uma instituição de previdência social, por exercer mais de um emprego, é lícito acumular os benefícios concedidos por essas instituições".

"Art. 11. E' lícita a acumulação, na forma do presente decreto-lei, de benefícios concedidos pelas instituições de previdência social com o de aposentadoria ou pensão paga pela União, Estados ou Municípios".

27. E' bem de ver que, sendo o interessado ex-empregado da Cia. Light e antigo extranumerário da União, contribuía, obrigatoriamente, para a Caixa de Aposentadoria e Pensões daquela empresa e para o I.P.A.S.E., estando, pois, amparado pelo art. 9.º, transcrito (item 26).

28. Cumpre, aqui, salientar que o interessado, pela Portaria n.º 183, publicada no B.I. 271, de 26-11-46, foi aposentado como Inspetor de Alunos XI, da Escola Militar de Resende.

29. Alegar-se-á, talvez, que, na conformidade do regime instituído pelo Decreto-lei n.º 4.450, de 9-7-42, a aposentadoria dos extranumerários da União não é concedida propriamente pelo I.P.A.S.E., de vez que seus ônus correm por conta de importância transferida pelo órgão de pessoal do Ministério, o que equivale a dizer que o provento é pago pela União. Mesmo nesta hipótese, porém, o interessado fica amparado pelo art. 11, transcrito (item 26), que permite a acumulação de proventos, pagos pela Caixa de Aposentadoria e Pensões da Cia. Light (item 2) e pela União (item 28).

30. Em face, pois, da legislação vigente, é lícita a acumulação dos referidos proventos, Resta examinar se a referida legislação se concilia com os preceitos constitucionais:

31. Dispõe o art. 185 da Constituição:

"E' vedada a acumulação de quaisquer cargos..."

32. E' evidente que tal proibição só se refere a cargos ou funções públicas e, não, a empregos em entidades particulares. A Cia. Light, embora concessionária de serviços públicos, é tipicamente uma empresa particular, entidade jurídica de direito privado, cujos empregos, lugares ou funções poderão ser acumulados com cargo público. Amanhã, poderá uma lei proibir tal acumulação; mas esta não é vedada atualmente.

33. A êsse respeito, acentua o parecer do Sr. Assessor Jurídico do D.A.S.P.:

“A aposentadoria — inatividade remunerada — pressupõe, de plano, pura, simples e necessariamente, atividade de igual natureza, exercida em cargo ou função pública”.

“A aposentadoria é privativa do funcionário, servidor, ou empregado. Cabe, unicamente, àquele que, por motivos preestabelecidos, não mais pode realizar os serviços que se lhe exigiam. De fato. O aposentado é aquêle, que, tendo consagrado sua vida aos trabalhos do Estado, inabilitou-se afinal. Não há aposentado que não tenha sido servidor público. Paralelamente, observe-se, servidor público — funcionário ou extranumerário — pressupõe o exercício de cargo ou função”.

“Conseqüentemente, a proibição de acumular cargos ou funções remuneradas em si mesma contém a de acumulação de proventos. Vedada aquêla, proibida estará estoutra. A impossibilidade legal da primeira acarreta necessariamente, a inexistência da segunda que dela decorre, quase com a mesma relação de causa e efeito”.

34. Estabelecidas estas premissas, o praxe trata do que prescreve o art. 185 da Constituição vigente:

“E’ vedada a acumulação de quaisquer cargos...”, para concluir pela impossibilidade da acumulação, no caso em estudo:

35. O parecer em aprêço está muito bem fundamentado, pois aduz valiosos argumentos de natureza jurídica. Mas se refere, como se vê das suas premissas (item 33), à acumulação de proventos, ou melhor, de provento e de salário de extranumerário da União (pois o aludido parecer é de 15-10-46 e, portanto, anterior à aposentadoria concedida, pelo M.G., a 26-11-46 (item 28), quando o mesmo provento decorre de cargo ou função incompatível com a função exercida.

36. Mas não é esta situação do interessado no presente processo. Êle atualmente está aposentado pela Caixa da Cia. Light e pelo I.P.A.S.E., em virtude de ter exercido funções cuja acumulação não era, nem é, vedada por lei.

37. O caráter permissivo dessa acumulação bem se patenteia através de um dos considerandos que acompanharam o aludido Decreto-lei n.º 8.821, de 24-1-46, atualmente vigente, o qual está concebido nos seguintes termos:

“Considerando que, não havendo o que proibir no exercício, por um mesmo indivíduo, de mais de um emprêgo privado, ou de um emprêgo público com um privado, lógico é que, se por êsse motivo ficar sujeito a mais de uma instituição de previdência social, venha êle a fruir conjuntamente os benefícios concedidos por essas instituições”.

38. Em face, pois, de todo o exposto, esta D.P., reafirma o seu parecer anterior, no sentido de que ao inte-

ressado é lícito perceber cumulativamente os proventos pagos pela Caixa da Light e pelo I.P.A.S.E.

39. Com êste parecer, esta D.P. propõe seja o anexo processo restituído à S.G.M.G.

D.P., em 14 de abril de 1947. — *Astério Dardeau Vieira*, Diretor de Divisão.

Aprovado. Em 15-4-47. — *Bittencourt Sampaio*.

No mesmo processo o Assessor Jurídico do D.A.S.P. deu o seguinte parecer:

1. Trata-se de fato ocorrido na vigência da Constituição de 10 de novembro de 1937, que em seu art. 159, vedava a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios.

2. Foi ex-vi dêsse preceito que, a seu turno, seu expediu o Decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro do mesmo ano. Em seu art. 1.º, incluiu êste diploma legislativo às Caixas de Aposentadoria e Pensões, também entidades de direito público. E, dando à referida norma constitucional o verdadeiro sentido, a significação que lhe é própria, imane, lógica e indeclinável, vedou a acumulação de proventos de inatividade (art. 4.º).

3. Haverá, talvez, quem alegue que, aludindo aquêle dispositivo, cu seja, o art. 159, à acumulação de cargos, excluiu dos seus efeitos a aposentadoria. Isto porque o funcionário aposentado nenhum cargo exerce, tendo mesmo perdido o de que, até então era ocupante.

4. A meu ver, improcede o argumento. O mencionado preceito da Carta Política de 1937, que, em outros termos, revivesceu a parte final do art. 73 da Constituição de 1891, comportava, e bem, a inteligência que se lhe deu.

5. De fato. A aposentadoria — inatividade remunerada — pressupõe, de plano, pura, simples e necessariamente, atividade, de igual natureza, exercida em cargo ou função pública. Nesse ou nesta, conforme se trate de funcionário ou de extranumerário, é que se aposenta o interessado. Aí, a rigor, apenas se dá a substituição de um por outro estado de direito, da condição de servidor em atividade para a de inativo, em forma legal preestabelecida, e, via de regra, em definitivo. Via de regra, sim, eis que a lei admite a reversão. E, admitindo-a, comprova essa assertiva, pois que determina:

“A reversão far-se-á, de preferência, ao mesmo cargo” (art. 81 do E.F.).

“Em casos especiais, a juízo do Governo, e respeitada a habilitação profissional, poderá o aposentado reverter ao serviço em outro cargo” (§ 1.º do art. cit.).

“A reversão far-se-á à mesma função exercida pelo aposentado, podendo porém, em casos especiais, a juízo do Governo, o aposentado reverter a outra função, atendidas as condições de habilitação e capacidade” (art. 56 do D.L. 5.175, de 7-1-43).

6. Provento é vencimento, remuneração ou salário, sob nova e diferente denominação, em face da técnica le-

gal. E' bem verdade que, quantitativamente, pode ser igual ou inferior a estoutros. Isto porque, consubstanciando pagamento *labore facto*, está, por êsse motivo, subordinado ao implemento de prévias condições, determinadas e específicas. E' que, salvas as exceções enunciadas em lei, o cálculo do seu montante deve corresponder, em princípio, ao tempo de serviço, prestado pelo servidor.

7. A aposentadoria é privativa do funcionário, servidor, ou empregado. Cabe, unicamente, àquele que, por motivos preestabelecidos, não mais pode realizar os serviços que se lhe exigiam. De fato. O aposentado é aquele que, tendo consagrado sua vida aos trabalhos de Estado, inabilitou-se afinal. Não há aposentado que não tenha sido servidor público. Paralelamente, observe-se, servidor público — funcionário ou extranumerário — pressupõe o exercício de cargo ou função. É é nesse ou nesta que êle se aposenta. E' para o cargo ou função anterior que, de preferência, reverterá, se cessarem as causas determinantes do seu afastamento. Por efeito da aposentadoria, perde o cidadão o cargo ou função de que era titular. Perde-o, mas conserva a qualidade de servidor do Estado. Perde-o, não resta dúvida, mas continua vinculado ao Governo, à Administração, ao Estado, repita-se. Na verdade, em essência, é o mesmo o vínculo que os prende, o vínculo entre um e outro existente; restringem-se, apenas os direitos e deveres, que a lei reajusta à peculiaridade da nova condição de inativo em que a aposentadoria coloca o servidor.

8. Conseqüentemente, a proibição de acumular cargos ou funções remuneradas em si mesma contém a de acumulação de proventos. Vedada aquela, proibida estará estoutra. A impossibilidade legal da primeira acarreta, necessariamente, a inexistência da segunda que daquela decorre, quase com a mesma relação de causa e efeito.

IV

9. A generalidade, por demais expressiva, do preceito contido no art. 159 da Carta Política de 1937 participa do sentido irrestrito da norma exarada no art. 73 da Constituição de 1891.

10. Com efeito. Medite-se nos termos dos parágrafos 1.º e 2.º do art. 172 da Constituição de 1934 e nos dizeres finais do art. 185 da Constituição em vigor, e concluir-se-á, que, abrindo exceções à regra principal, maior realce deram à sua característica generalidade.

11. E' que são idênticas as expressões dessa mesma regra em todos os Estatutos Políticos da República, *verbis*:

“... vedadas, porém, as acumulações remuneradas” (art. 73 da Constituição de 1891).

“E' vedada a acumulações de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios” (art. 172 da Constituição de 1934).

“E' vedada a acumulações de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios (artigo 159 da Constituição de 1937).

“E' vedada a acumulações de quaisquer cargos...” (art. 185 da Constituição de 1946).

12. Qualquer lei ordinária em sentido contrário, se exorbita das exceções estabelecidas, viola o princípio constitucional. E no estado atual, a violação tanto mais avultará, quanto é certo que a Constituição vigente somente considera lícita a acumulação.

“... prevista no art. 96, n.º 1, 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”.

13. Nem uma palavra sôbre acumulação de proventos de inatividade, que, assim, resultou terminantemente proibida. Na verdade, a exceção é de direito estrito, não comportando, por isto, qualquer amplitude de interpretação. Quando muito obrigará a acurado estudo o caso concreto de aposentadoria correspondente a cargo ou cargos ali indicados.

14. Revela também notar que a exequibilidade das leis anteriores não ficou expressamente assegurada na Carta Política em vigor. Terá, portanto, que resultar da inexistência, ou não, de colisão dos seus dispositivos com o novo preceito a que se devem ajustar com maior segurança e precisão maior.

15. Estou, por conseguinte, pela incidência do caso de que se trata na proibição constitucional.

Êste, o meu parecer.

D.A.S.P., em 15 de outubro de 1946. — J. A. de Carvalho e Mello, Assessor Jurídico, contratado.

De acôrdo. À D.P. para reexame do assunto.

Em 28-10-49. — Abilio Mindêllo Balthar, Diretor Geral.

CONSIGNAÇÃO EM FÔLHA — DIARISTA DE OBRAS

— *Interpretação do § 4.º do art. 39 do Decreto-lei n.º 240 de 4-2-38.*

— *O diarista de obras não é considerado servidor público, uma vez que sua admissão é feita para determinado trabalho, com a conclusão do qual estará automaticamente dispensado, não lhe sendo, por isso, extensivo o regime de consignação em fôlha de pagamento.*

— *Processo n.º 2.002-47 — Parecer da D.P., em 3-5-47 — D.O. de 14-5-47.*

A D.P. do Ministério da Viação e Obras Públicas solicitou a opinião do D.A.S.P. sôbre averbação de desconto não obrigatório em fôlha de diarista de obras em virtude de empréstimo contraído pelo mesmo na Carteira de Consignações da Caixa Econômica quando exercia a função de mensalista do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, da qual foi dispensado e posteriormente admitido como diarista de obras.

A D.P.V. manifestou-se contrariamente ao pedido de reaverbação do respectivo contrato, feito pela referida Carteira, de vez que, não poderia providenciar os descontos solicitados pela mesma, tendo em vista o disposto no § 4.º do art. 39 do Decreto-lei n.º 240, de 4-2-38, *verbis*:

“O pessoal para obras não tem direito a nenhuma vantagem ou regalia, além do respectivo salário, pago na base de dia de trabalho efetivamente realizado”.

A D.P. do D.A.S.P., examinando o assunto esclareceu:

a) que, efetivamente, por força daquele dispositivo, o diarista de obras não é considerado servidor público, uma vez que sua admissão é feita para determinado trabalho, com a conclusão do qual estará automaticamente dispensado;

b) que o Decreto-lei n.º 7.622, de 11-6-45, somente aos diaristas e tarefeiros da União estendeu o regime de consignação em folha de pagamento;

c) que, assim, não há como se estender aquê regime ao diarista de obras, que se não enquadra em nenhuma das modalidades dos servidores públicos; e

d) que, não obstante, a Carteira de Consignações da Caixa Econômica poderá recorrer a outros meios, facultados pela lei, afim de que o mutuário em débito efetue o pagamento das restantes prestações.

5. Com êste parecer, a D.P. restitui o anexo processo à D.P.V.

D.P., em 3 de maio de 1947. — *Marcos Botelho*, substituto do Diretor da Divisão.

EMPRESAS INCORPORADAS AO PATRIMÔNIO NACIONAL — REGIME A QUE ESTÁ SUJEITO O PESSOAL — ACUMULAÇÃO

— *O regime a que está sujeito o pessoal das empresas incorporadas se determina pelo tempo da admissão, antes ou depois do decreto de incorporação ou administração.*

— *Assim, àqueles admitidos antes da incorporação, se aplicam os dispositivos da legislação trabalhista, tendo-se em vista a constituição privada, autônoma da empresa; e ao pessoal nomeado posteriormente ao decreto de incorporação, se aplicam as normas da legislação sobre extranumerários da União.*

Processo n.º 2.982-47 — *Parecer da D.P., em 21-5-47 — D.O. de 24-5-47.*

Examinando processo em que a Divisão de Pessoal do Ministério da Agricultura (D. P. A.) consultou o D.A.S.P. sobre se pode um funcionário público ser dire-

tor ou gerente de empresa jornalística integrante do patrimônio de “A Noite”, a D.P. esclareceu:

“a) que os empregados das empresas incorporadas ao patrimônio nacional estão sujeitos às normas determinadas pelo Decreto-lei n.º 8.249, de 29 de novembro de 1945, que dispõe no seu art. 1.º, *verbis*:

“Aos empregados das empresas incorporadas ao patrimônio da União ou por esta administradas, serão aplicadas as normas da legislação trabalhista, quando admitidos antes da incorporação ou administração, e as da legislação sobre extranumerário da União, se nomeados posteriormente, com os mesmos direitos e vantagens, inclusive aqueles já consagrados sobre Previdência Social”.

b) que, assim, o regime a que está sujeito o pessoal das empresas incorporadas se determina pelo tempo da admissão, *antes*, ou *depois* do decreto de incorporação ou administração;

c) que, ao pessoal admitido antes da incorporação, se aplicam os dispositivos da legislação trabalhista, tendo-se em vista a constituição privada, autônoma, da empresa; e

d) que, finalmente, ao pessoal nomeado posteriormente ao decreto de incorporação, se aplicam as normas da legislação sobre extranumerários da União, fundamentadas na intervenção de poder público, quando êste, então, resolveu realizar a direção dessas empresas e entregá-la a agente de sua confiança, para que se resguardasse seu patrimônio e se assegurasse o direito dos credores.

Ora, estando à evidência que, atualmente, as empresas incorporadas são administradas pelo poder público, ao funcionário que pretenda ingressar nos seus Quadros como diretor ou gerente, se aplica o item I do art. 211, o qual dispõe que a proibição de acumular se estende:

“À acumulação de funções ou cargos da União com os dos Estados ou Municípios, bem assim das entidades que exercem função delegada do poder público, ou por êste mantidas ou administradas, ou cuja manutenção esteja a seu cargo”.

Na hipótese, entretanto, de que não fôsse administrada pelo Estado embora fôsse uma empresa privada a Sociedade a que se refere a consulta, ainda se impunha ao funcionário público a proibição de exercer funções de diretor ou gerente, em face do que determina o art. 226, II, do Estatuto dos Funcionários, *verbis*:

“E” ainda proibido ao funcionário:

II — Exercer funções de direção ou gerência de empresas bancárias ou industriais, ou de sociedades comerciais, subvencionadas ou não pelo Governo”.

Com êste parecer, esta D.P. restitui o processo à D.A.P.

D.P., em 21 de maio de 1947. — *Marcos Botelho*, Substituto do Diretor de Divisão”.

**PENALIDADE DISCIPLINAR MILITAR —
APLICAÇÃO A SERVIDORES CIVIS**

— Não se devem aplicar disposições desse regimento ao pessoal civil, embora com exercício nos ministérios e repartições militares. O regime disciplinar dos servidores civis com exercício seja onde fôr, é o previsto no Estatuto dos Funcionários.

— Processo n.º 2.439-46 — Parecer da D.P., aprovado pelo D.G. do D.A.S.P., em 5-5-47 — D.O. de 14-5.

Examinando, por solicitação da Secretaria Geral do Ministério da Guerra, o processo em que o Estado Maior do Exército pleiteia apóio legal para que se apliquem aos servidores civis nos Ministérios militares as disposições disciplinares previstas no Regulamento Disciplinar do Exército, a Divisão de Pessoal do DASP assim se manifestou:

Em longo e bem fundamentado parecer, onde se nota completo conhecimento de causa, o Senhor Coronel Chefe da Divisão do Pessoal Civil daquele Ministério esgota inteiramente o assunto. Apoiando-se na legislação e na opinião de vários tratadistas nacionais e estrangeiros, S. Ex.^a revela perfeito conhecimento da nossa legislação civil e militar sobre pessoal, concluindo por que não se apliquem aos servidores civis os dispositivos legais referentes aos militares.

Nos termos em que foi posta a questão, seria desnecessário qualquer outro esclarecimento senão o de que, com a vigência do Decreto-lei n.º 9.698, de 2-9-46 (Estatuto dos Militares), ficaram revogadas tôdas as disposições em contrário, podendo-se citar entre elas as que, no Regulamento Disciplinar do Exército, se referem aos civis em serviço nos Ministérios da Guerra, Marinha e Aeronáutica.

Quanto à viabilidade de se restabelecerem, em lei, as penalidades militares a servidores públicos civis, em serviço em dependências daqueles ministérios, não acha esta Divisão aconselhável a medida, pelas mesmas razões que o Senhor Coronel Chefe da Divisão do Pessoal Civil aduziu no seu bem elaborado parecer e pelo mesmo motivo, aliás constante do referido parecer, que determinou a existência do art. 177 do novo Estatuto dos Militares, que dispõe, expressamente:

“não se aplicam em absoluto as disposições deste Estatuto aos civis em serviço nos Ministérios da Guerra, Marinha e Aeronáutica”.

Isto pôsto, esta Divisão, de pleno acôrdo com o parecer da Divisão do Pessoal Civil do Ministério da Guerra, propõe restituição do processo à S.G.M.G.

— O parecer da Divisão do Pessoal Civil do Ministério da Guerra, a que se refere o parecer da D.P. do DASP, é o seguinte:

1. Em Ofício n.º 5.409-D-4, de 30 de novembro de 1945, fôlhas 2 a 6 dêste processo, Vossa Excelência propôs a revisão dos arts. 182 e 192 do regulamento geral dos Parques de Motomecanização, por conterem regras contrárias ao Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

2. Foram cuvidos a Diretoria de Motomecanização e o Parque Central de Motomecanização, fôlhas 7 a 9.

3. Retornou o processo a esta Secretaria, tendo sido emitido o parecer contido em Ofício n.º 374-D/4, de 5 de fevereiro de 1946, fôlhas 10 a 13.

4. O processo foi, então ao Departamento Administrativo do Serviço Público, que emitiu, em 28 de março de 1946, o luminoso parecer de fôlhas 14 a 19, concordando com a revogação dos arts. 182 a 192 do regulamento geral dos Parques de Motomecanização, Decreto n.º 19.602, de 13 de setembro de 1945.

5. À vista de tal parecer, Vossa Excelência dirigiu ao Excelentíssimo Senhor Ministro o Ofício número 1097-D/4, de 29 de abril de 1946, fôlha 20, e Sua Excelência endereçou ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República a Exposição n.º 170, de 20 de maio imediato, com projeto de decreto para revogar os aludidos dispositivos, fôlhas 21 a 22.

6. Ouvido novamente o Departamento Administrativo do Serviço Público, emitiu êle o parecer constante de sua Exposição de Motivos n.º 548, de 12 de julho de 1946, fôlhas 23 e 24, tendo, finalmente sido expedido o Decreto n.º 22.044, de 13 de novembro de 1946, fôlha 25, nestes têrmos:

“Ficam revogados os arts. 182 a 192 do regulamento geral dos Parques de Motomecanização, aprovado pelo Decreto n.º 19.602, de 13 de setembro de 1945”.

7. A êsse tempo (novembro de 1945) havia novo Estatuto dos Militares (Decreto-lei n.º 9.698, de 2 de setembro de 1946), de sorte que Vossa Excelência, com fundamento no dito diploma legal, endereçou ao Excelentíssimo Senhor Ministro o Ofício n.º 3.370-D.P.C., de 29 de novembro do ano findo, propondo a revogação de dispositivos do regulamento disciplinar do Exército, nas partes referentes a servidores civis, por estarem em desacôrdo com a legislação atual (fôlhas 26 a 28).

8. Mandado ouvir o Estado Maior do Exército em 9 de dezembro de 1946, emitiu aquêle alto órgão, em 23 de fevereiro de 1947 o parecer contido em seu Ofício n.º 18-2.^a Sub-chefia-Gabinete G. 2, de fôlhas 30 a 33.

9. A Divisão do Pessoal Civil, sob minha Chefia, como órgão técnico dêste Ministério nas questões atinentes aos seus servidores civis, passa pois, a estudar o assunto sob os aspectos que êle comporta, para que a alta administração possa tomar, em definitivo, a resolução conveniente ao delicado caso de que nos ocupamos.

10. O Estado Maior do Exército, em seu parecer, diz:

“O conceito de que os regulamentos não podem conter qualquer dispositivo que exceda ou contrarie

as normas ou princípios estabelecidos em lei, não sofre contestação. De certo o regulamento não pode criar ou ampliar direitos e muito menos restringir ou suprimir os assegurados por lei”.

11. Como se vê, o conceito transcrito é muito belo e de perfeição jurídica inatacável; é, sem favor, a boa doutrina adotada pelos maiores e mais respeitáveis juristas. Logo, após, diz o parecer:

“Mas o R.D.E., quando foi aprovado, não estava em desacôrdo com a lei, pois, embora os Estatutos dos Funcionários Públicos Civis declarasse, como ainda declara hoje, que são por êle regulados os direitos, deveres, prerrogativas e responsabilidades de todos os funcionários da União, àquela época, fevereiro de 1942, o Estatuto dos Militares, que estava em vigor, aprovado pelo Decreto n.º 3.864, de 24 de novembro de 1941, prescrevia no seu art. 187 que “os funcionários civis e o pessoal extranumerário dos Ministérios da Guerra, da Marinha e da Aeronáutica são auxiliares de execução dos órgãos administrativos e estão subordinados, além da legislação geral às normas de serviço e à disciplina militar”. Conseqüentemente revogava, nesta parte, o Estatuto dos Civis”.

12. E' uma questão doutrinária muito interessante, valendo a pena comentá-la:

a) o Estatuto dos Militares de 1941 diz:

“Art. 42. São militares da ativa os cidadãos que, a serviço das armas, nas Forças Armadas, delas fazem profissão exclusiva permanente ou em caráter transitório”.

“Parágrafo único. São considerados em serviço das armas em caráter transitório, os militares da reserva, quando convocados ao serviço ativo, e os cidadãos incorporados às Forças Armadas para a prestação do serviço militar”.

b) assim, quem não estivesse incluído nas definições acima não poderia, logicamente, estar sujeito às regras de hierarquia e de disciplina militar;

c) a confirmação do pensamento é plena, clara, infismável, quando lemos o art. 45 daquele Estatuto de 1941:

“A função militar caracteriza-se pelo exercício transitório ou permanente, da atividade militar como profissão exclusiva na tropa, na esquadra, na força aérea ou nos serviços, em graduação, posto, cargo ou comissão militar, constante de leis e regulamentos do Exército, da Armada ou da Aeronáutica”.

“Parágrafo único. A carreira das Armas, conseqüentemente, não é emprego, mas profissão toda feita de abnegação e altruísmo” (grifei). “Assim, os militares de carreira não são muncionários públicos. Sem constituírem casta no âmbito social, formam uma classe especial de servidores da Pátria — a classe dos militares” (o grifo não é do dispositivo).

d) mas o art. 187 do dito Estatuto incluiu o servidor civil na subordinação da disciplina militar, como se militar fôsse. Foi, sem dúvida, verdadeira incoerência da lei, pois não se pode compreender que os servidores civis, não pretendendo à classe dos militares, que “não são funcionários públicos”, sejam equiparados aos militares somente para subordinação à disciplina a êstes imposta;

e) o Estado Maior, porém, não entendeu assim e julga que o Estatuto dos Militares de 1941 revogou, nesta parte, o Estatuto dos Civis.

Quer isso dizer que, a respeito de disciplina e penalidades, o Estatuto de 1941 revogou todo o Capítulo III — Das penalidades — do Título III do Estatuto dos Civis, para subordiná-los, tão somente, à disciplina militar prevista no Regulamento Disciplinar do Exército.

Como, entretanto, terão ficado os servidores Civis dos demais Ministérios, se o Estatuto dos Militares revogou, na parte disciplinar, o Estatuto dos Civis?

13. Mais adiante o parecer em exame diz que

todavia, já em face do novo Estatuto dos Militares, de 2 de novembro de 1946, cujo art. 117 textualmente diz que não se aplicam em absoluto as disposições dêste Estatuto aos civis em serviço nos ministérios da Guerra, Marinha e Aeronáutica, o R.D.E. com alguns de seus dispositivos, contrária, de fato e de direito, a lei específica,

mas alvitra que se aguarde nova legislação sôbre o Estatuto dos Militares.

14. Muito importante são êstes conceitos do parecer:

“Não parece justo ne mequitativo que militares e civis, servindo numa mesma repartição, sob a direção de uma mesma autoridade militar, estejam sujeitos a penalidades diferentes e que gozem, ainda que em funções análogas, de regalias diversas”.

15. Esta Divisão está de pleno acôrdo com os conceitos acima, mas tem a ponderar o seguinte:

a) não é justo que o servidor civil dos ministérios militares fique subordinado integralmente a um código (Estatuto dos Civis) e parcialmente a outro Código (Estatuto dos Militares) êste tão somente no que concerne a penas disciplinares;

b) assim sendo, verificaríamos o tratamento inteiramente desigual para servidores civis: os dos ministérios militares estariam incluídos simultaneamente em dois códigos disciplinares — no Estatuto dos Civis e no dos Militares, de sorte que o chefe militar teria a faculdade, ao seu livre arbítrio, de punir o civil por um ou por outro código e até pelos dois, simultaneamente;

c) ao contrário disso, os funcionários civis dos demais ministérios ficariam incluídos, exclusivamente, no Estatuto que lhes diz respeito e, por conseguinte, em invejável situação de superioridade aos seus pares em serviço nos ministérios militares;

d) as duas classes — a civil e a militar — são inteiramente diferentes, cada uma no seu ramo de atividade,

embora se reunam muitas vezes para trabalhar num mesmo setor com o único fim de servir à Pátria. Não será desdouro, não ocorrerá jamais quebra de dignidade, de disciplina, de respeito, de acatamento pelo fato de cada uma delas reger-se por seu próprio Código;

e) não será possível, em tempo algum, que se outorguem aos funcionários civis dos ministérios militares às honras, os postos, os direitos, as vantagens, as regalias e os vencimentos atribuídos aos militares, o que os colocaria em situação privilegiada em relação a seus pares dos ministérios civis;

f) não será justo, equitativo, legal ou jurídico que se onere esses servidores civis dos ministérios militares com a subordinação à disciplina militar, além da própria, colocando-os em flagrante inferioridade a seus colegas dos outros departamentos do serviço público civil;

g) assim, num verdadeiro equilíbrio de justiça e de equidade, os militares devem ficar com o seu Estatuto e os civis com o que lhes diz respeito, pois são leis específicas, distintas, cada qual regulando, disciplinando e definindo duas classes distintas de servidores;

h) a igualdade de tratamento é hoje preconizada por todos os Governos, procurando estabelecer verdadeiro equilíbrio social. Agora mesmo, em luminoso e justo "veto" a projeto de lei que pretendeu aumentar vencimentos de certos funcionários do Ministério da Educação sem estender a medida aos demais, Sua Excelência o Senhor Presidente da República assim se expressou:

"Pelo Decreto-lei n.º 8.512, de 31 de dezembro de 1945, o Governo Federal concedeu aumento dos vencimentos a todos os seus servidores e inativos

A 7 de janeiro de 1946, porém, novas vantagens eram conferidas a determinados funcionários, pelo Decreto-lei n.º 8.565, *colocando-os em situação privilegiada em relação aos demais ocupantes de cargos idênticos, lotados em outros setores da administração*" (o grifo é nosso).

"Contraria, ainda, o projeto o interesse nacional.

A sanção importaria em restabelecer a *anomalia de atribuir a funções idênticas vencimentos diferentes*. As carreiras aludidas existem em todos os ministérios. Mas, pelo projeto, os ocupantes das que pertencem ao Ministério da Educação e Saúde voltarão à *situação de privilégio* que temporariamente gozaram.

Este tratamento desigual, uma vez sancionado o projeto, viria fomentar e justificar pedidos de equiparação de vencimentos por parte dos demais servidores".

(*Diário Oficial* de 11 de fevereiro de 1947, páginas 1.859-1860).

16. O estado Maior declara:

"A observação tem demonstrado, no que se refere aos civis no Ministério da Guerra, o seguinte: — sensível diminuição no prestígio da autoridade, ante a alegação dos civis de prerrogativas que lhes são conferidas pelos Estatutos dos Funcionários Públicos;

— a falta de equidade no colocar os militares graduados (sargentos) em posição inferior aos funcionários civis, exercendo estes por vezes funções de categoria inferior àqueles;

— menor rendimento no serviço dado o limite de horas de trabalho para os funcionários civis e, algumas vezes, pela dificuldade de ajustamento de horário".

17. Examinemos este aspecto da questão, apresentado ao nosso estudo:

a) qualquer autoridade, civil ou militar, estará sempre prestigiada se, com rigor e justiça serena, exigir dos seus subordinados o cumprimento exato do dever. Para cada falta a lei prevê a punição correspondente.

Quem lêr o Estatuto dos Funcionários Civis encontrará o rigoroso Título III com os seguintes capítulos:

I — Dos Deves — arts. 224 a 226.

II — Das responsabilidades — arts. 227 a 30.

III — Das penalidades — arts. 231 a 245.

IV — Do processo administrativo — arts. 246 a 261.

V — Da prisão e da suspensão preventiva — arts. 262 a 265.

b) o prestígio da autoridade se fortalece ainda mais quando, além do rigor estatutário para o servidor civil, ainda pode ser aplicado ao funcionário, seja qual for o seu tempo de serviço, o disposto no § 1.º do art. 192, nestes termos incisivos:

"A estabilidade não obrigará à União a tolerar a permanência em cargo público de funcionário faltoso, inepto ou incapaz".

c) assim, o prestígio da autoridade estará sempre mantido quando se apoiar no próprio Estatuto, que compele os servidores civis, muito mais que o R.D.E., ao exato cumprimento de suas obrigações;

d) vejamos, no entanto, quais as alegadas prerrogativas:

- 1.ª) Promoção
- 2.ª) Transferência
- 3.ª) Remoção
- 4.ª) Permuta
- 5.ª) Tempo de serviço
- 6.ª) Vencimento
- 7.ª) Gratificação
- 8.ª) Diárias
- 9.ª) Ajuda de custo
- 10.ª) Férias
- 11.ª) Licença
- 12.ª) Gala
- 13.ª) Nojo
- 14.ª) Aposentadoria
- 15.ª) Assistência Social
- 16.ª) Direito de petição;

e) os militares têm, do mesmo modo, todas as vantagens acima enumeradas, além de outras peculiares a função militar;

f) nesta Secretaria Geral, onde há elevado número de funcionários civis, não há chefe que se sinta desprestigiado ou que julgue diminuída a sua autoridade pelo fato de ser aplicado aos civis o respectivo Estatuto. Todos os servidores civis são obedientes, educados, respeitadores e cumpridores dos deveres, sendo raras as punições aplicadas. Aliás, a Divisão do Pessoal Civil, que recebe as alterações, de cerca de 18.000 servidores civis do Ministério da Guerra está habilitada a levantar uma estatística das punições a qual demonstrará a baixa percentagem em

18. Passemos agora à apreciação da segunda observação do Estado Maior transcrita no item 16, isto é, falta de equidade em colocar sargentos em posição inferior aos funcionários civis:

a) não pode haver equivalência entre o servidor civil e o militar graduado (sargento, cabo, etc.), pois cada um tem função definida e completamente independente;

b) há, no entanto, certas categorias de funcionários que não podem nem devem ficar equiparados ou subordinadas a sargentos.

Desde 1921 que essa questão ficou bem esclarecida pelo Ministro da Guerra, de então, quando expediu o aviso n.º 10, de 25 de outubro de 1921, publicado no *Diário Oficial* de 30 do mesmo mês, assim redigido:

“Sr. Comandante do Colégio Militar de Porto Alegre.

O 2.º Oficial desse Colégio, Otávio Demelvídio de Alencastro, designado para auxiliar de um 1.º sargento no exercício eventual aí do serviço de intendência, consulta sobre a legalidade desse ato, o que também fazeis na informação a respeito prestada a 21 de julho último, opinando por uma solução que firme doutrina para aplicação a casos futuros vistos ser omissos o respectivo regulamento quanto à precedência de civis.

Em solução vos declaro haver sido desacertada semelhante deliberação que reduziu o funcionário a simples condição de auxiliar de um sargento, pois não deviam ter sido sacrificadas como foram as prerrogativas de seu cargo e sua categoria evidentemente superior à de um sargento do Exército, ocasionando, assim, justos ressentimentos de amor próprio.

A alegação de silenciar o regulamento sobre a precedência dos civis não constitui justificativa para a designação, então resolvida, pois quando não bastasse para demonstrar o seu desacerto e evidente grau de inferioridade entre as funções de 2.º oficial e de mero auxiliar de um sargento, haveria ainda, opondo-se a isso, o princípio jurídico do art. 7.º da Introdução do Código Civil segundo o qual — aplicam-se nos casos omissos as disposições concernentes aos casos análogos, e não os havendo, os princípios gerais de direito.

Em outros regulamentos fácil seria depararem-se disposições de casos análogos, como no Hospital Central do Exército, dispondo que os funcionários são obrigados a cumprir as ordens de serviço compatíveis com os cargos (§ 2.º, n.º 3 do art. 48).

Assim, cumpre que, futuramente aí se distribuam pelos serventuários somente serviços que, pela sua natureza sejam compatíveis com a importância dos lugares que eles exercem”.

19. a 3.ª observação é aquela referente ao menor rendimento no serviço em consequência do limite de horas de trabalho.

Vejamos o que se verifica na prática:

a) o Decreto n.º 6.192, de 30 de agosto de 1940, ainda em pleno vigor, diz que os servidores do Estado estão obrigados à prestação, no mínimo, de 33 horas semanais de trabalho (art. 1.º), não se aplicando a regra acima aos servidores subordinados a horários especiais, em virtude de disposição expressa contida na legislação vigente (parágrafo único);

b) os que executam trabalhos de natureza industrial ou de campo, são obrigados, no mínimo, a 44 horas semanais de trabalho, ou sejam 8 horas nos cinco primeiros dias da semana e 4 horas aos sábados (art. 2.º);

c) este, aliás, é o horário universal, constituindo verdadeira conquista social;

d) o decreto é rigoroso, pois não permite qualquer tolerância de tempo com relação à hora fixada para o início e o término dos trabalhos diários (art. 3.º);

e) é expressamente proibido haver dispensa do ponto, salvo nos casos previstos em lei (art. 4.º);

f) o decreto manda descontar um terço do vencimento, da remuneração ou do salário do dia, quando o servidor comparecer dentro da primeira hora do período de trabalho, ou quando se afastar uma hora antes da fixada para o término do expediente (art. 5.º, inciso I);

g) aquele que abandonar o serviço depois da entrada e antes da hora anterior à marcada para o encerramento dos trabalhos, perderá totalmente o vencimento, do dia, remuneração ou salário (art. 5.º, inciso II);

h) como se vê, não há, assim, tão pouco limite de trabalho. As repartições burocratas, tanto para civis como para militares, funcionam 6 horas por dia e 3 aos sábados; as repartições industriais têm o horário de 8 horas por dia e 4 horas aos sábados; há repartições militares de expediente tão folgado que funcionam de 8 às 12 horas ou 7 às 12 horas (Escola Técnica do Exército, Escola de Estado Maior, Centro de Preparação de Oficiais da Reserva, etc.);

i) se, por vezes, houver necessidade de trabalhar mais de 6 ou 8 horas por dia o remédio legal da prorrogação do expediente, *nada sendo pago ao servidor pela primeira hora de prorrogação ou de antecipação* (artigo 122, § 2.º do Estatuto dos Funcionários);

j) quem se recusar à prestação do serviço extraordinário, sem justo motivo, será punido com pena de suspensão e, na reincidência, com demissão a bem do serviço público (art. 128, inciso II do Estatuto dos Funcionários);

k) em tais condições, a administração está amplamente amparada para exigir do servidor o serviço de que carecer;

l) ligeira comparação entre a legislação militar e a civil, respeitante a horário nos mostrará que:

— o militar que tiver o horário prorrogado e a ele não comparecer, poderá sofrer pena disciplinar de prisão, aumentada na reincidência;

— o civil, tendo o mesmo procedimento, sofrerá pena de suspensão que poderá ir até 90 dias (artigo 234), e, reincidente, será demitido a bem do serviço público, nota que o inutilizará, no resto da vida, para o exercício de qualquer função pública.

m) como se vê, a legislação civil condizente a deveres e responsabilidades do funcionário é severíssima não havendo necessidade de colocar-lhe a sobrecarga da legislação militar, aliás, mais benigna em tal assunto.

20. Esclarece o Estado Maior que:

“nos ministérios militares os funcionários civis gozam de certas regalias que não lhes são conferidas nos ministérios civis. Entre outras, podem ser citadas o fornecimento pelo Serviço de Subsistência do Exército, dias facultativos com as comemorações militares, etc.”.

21. A tal respeito, cumpre salientar:

a) o fornecimento de utilidades aos civis feito pelo Serviço de Subsistência do Exército é realizado mediante pagamento de preço exigido, em regra geral igual ao cobrado no comércio;

b) muito maiores vantagens têm, por exemplo, os servidores da Estrada de Ferro Central do Brasil, que mantêm completo serviço de subsistência com restaurante de refeições baratíssimas, armazém de gêneros alimentícios, alfaiataria, sapataria, relojoaria, etc., etc., e até hotel em estações de repouso e de férias, com preços convidativos;

c) no Ministério da Fazenda os seus funcionários gozam de compensadoras vantagens de toda ordem, tais como chefia de serviço, comissões no estrangeiro e no país, etc.;

d) quanto a ponto facultativo, os funcionários o gozam de festa militar por conveniência do próprio serviço, quando há interesse para a administração militar em que não funcionem as suas repartições.

22. Finalmente, no item VI do seu parecer o Estado Maior é de opinião:

a) sejam aguardados os novos Estatutos (dos Civis e dos Militares) para, em consequência, alterar-se, se necessário, o R.D.E.;

b) seja restabelecido o disposto no art. 187 do Estatuto dos Militares, aprovado pelo Decreto-lei n.º 3.864, de 24-11-41;

c) o Ministério da Guerra solicite ao Governo que o novo Estatuto dos Funcionários Civis faça ressalva quanto

aos funcionários que prestam serviços nos ministérios militares;

d) no caso de ser mantido o art. 117 do Estatuto dos Militares atualmente em vigor, sejam feitas no R.D.E. as alterações que menciona.

23. Cumpre à Divisão do Pessoal Civil estudar agora a proposta final do Estado Maior, diante da lei, da doutrina e da jurisprudência existentes a respeito do assunto.

24. A Constituição de 1934 separou evidentemente a classe dos militares da classe dos funcionários públicos.

Há nessa Constituição dois títulos perfeitamente distintos — o Título VI — da Segurança Nacional — e o Título VII — dos Funcionários Públicos — cada qual regulando os direitos e os deveres das duas classes, de sorte que ao funcionário público não podia ser assegurado o que privativamente o era ao militar.

25. A Constituição de 1937 manteve a mesma separação — Dos Funcionários Públicos — arts. 156 a 159 — Dos Militares de Terra e Mar — art. 160.

26. Sempre foi diferente a situação jurídica do militar em relação ao Estado comparativamente com a do servidor civil.

Kammerer, em seu livro sob o título “La Fonction Publique en Allemagne”, pág. 387, diz que

“Les officiers de l'armée et de la marine jouissent dans tous les pays d'une situation particulière et privilégiée: bien qu'ils soient des fonctionnaires dans la stricte acception du terme on ne les considère pas comme tels en general, leur fonction étant d'une nature trop spéciale”.

27. A situação do funcionário público, no entanto, é muito diferente e a sua perfeita definição, face à Constituição Brasileira, é dada por Bonnard no seu tratado “Precis de Droit Administratif — 1935 — pág. 363.

Ei-la:

“Sont fonctionnaires publics ceux qui sont attachés à un service public, volontairement de leur part, pour tenir en emploi permanent prévu dans les cadres d'organisation du service et dont la fonction principale est de remplir cet emploi, ordinairement, mais pas nécessairement, en y faisant carrière”.

28. Como se vê, sempre houve completa distinção entre militar e funcionário público.

Um ligeiro estudo comparativo deixará evidente a profunda diferença existente entre as duas classes — a dos funcionários e a dos militares.

Vejamos:

a) o Estatuto dos Funcionários diz que

“funcionário público é a pessoa legalmente investida em cargo público” (art. 2.º);

b) diz ainda o mesmo diploma que

“esta lei regula as condições de provimento dos cargos públicos, os direitos e vantagens, os deve-

res e responsabilidades dos funcionários civis, da União, dos Territórios, e, no que couber dos da Prefeitura do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios" (art. 1.º);

c) o atual Estatuto dos Militares, Decreto-lei número 9.698, de 2 de setembro de 1946, estabelece que

"são militares, os brasileiros incorporados às Forças Armadas, com situação definida na hierarquia militar" (art. 2.º);

e separa total e inequivocamente os militares de qualquer outra classe quando explica que

"os membros das Forças Armadas não constituem casta social, mas formam uma classe especial, una e indivisível, de servidores da Pátria, denominada a "Classe dos Militares" (art. 3.º);

d) além dessa separação solene, categórica e inofismável, o dito Estatuto diz ainda que

"o Estatuto dos Militares regula os direitos, prerrogativas, deveres, responsabilidades, casamento e herança militar dos oficiais e praças do Exército, da Marinha e da Aeronáutica" (art. 1.º);

e) só esta comparação entre os poucos dispositivos transcritos é bastante para demonstrar, sem a menor sombra de dúvida, que se trata de duas leis específicas, distintas, independentes, cada qual regulando, disciplinando e definindo duas classes de servidores do Estado;

f) as duas leis em estudo comparativo estão, além disso, de perfeito acôrdo com a Constituição atual, pois esta separa totalmente as duas classes — a dos Militares e a dos Funcionários Públicos — Título VII — artigos 176 a 183 e Título VIII — arts. 184 e 194.

Observa-se nesses dois títulos da Constituição que os direitos, deveres, responsabilidades e vantagens das duas classes estão especificados de maneira diferente;

g) pela Constituição, pois, o funcionário público não pode auferir direitos e vantagens atribuídos aos militares, nem tampouco ficar subordinado à disciplina dos militares, razão, pois, da inteira procedência do art. 117 do Estatuto dos Militares, concorde com a Constituição, quando diz que

"Não se aplicam em absoluto as disposições deste Estatuto aos civis em serviço nos Ministérios da Guerra, Marinha e Aeronáutica".

h) assim, retirar do atual Estatuto dos Militares o artigo supra transcrito para fazer revigorar, incluindo no novo Estatuto ora em estudo os dizeres do art. 187 do diploma passado (Decreto-lei n.º 3.864, de 22 de novembro de 1941), impondo aos servidores civis dos ministérios militares a disciplina a estes peculiar, como propõe o Estado Maior do Exército na alínea b do item VI do seu parecer, à fôlha 32, será eivar a nova lei em projeto de perfeita inconstitucionalidade, no entender desta Divisão;

i) do mesmo modo, incluindo no Estatuto dos Funcionários a ressalva pretendida pelo Estado Maior no sentido da disciplina militar ser extensiva aos servidores

civis dos ministérios militares, viciá-lo-á, inevitavelmente, de dois erros grandes — a inconstitucionalidade do dispositivo e a flagrante desigualdade de tratamento em que ficarão em relação aos demais servidores da União, dos Territórios, da Prefeitura do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.

29. Ao nosso direito administrativo repugna, igualmente, a providência alvitrada:

a) Temístocles Brandão Cavalcânti, no seu "Tratado de Direito Administrativo", explica, apoiando-se em G. Zanobini:

"Costuma-se também dividir as hierarquias em quadros mais amplos — a hierarquia militar a hierarquia civil e a hierarquia judiciária" (2.º volume pág. 30);

b) no seu 3.º volume, encontramos capítulos especiais destinados ao Serviço Civil, ao Estatuto dos Funcionários, etc.

O trecho abaixo mostra à saciedade a completa separação das duas classes:

"Não é por outro motivo que se tem reiteradamente excluído nos diversos projetos de estatuto certas categorias de funcionários que se deverão reger por normas e estatutos especiais.

Têm sido geralmente excluídas as seguintes categorias de funcionários:

- 1) os militares de terra e mar;
- 2) os magistrados;
- 3) os professores;
- 4) os funcionários diplomáticos e consulares" (3.º volume pág. 58);

c) o Capítulo VI do volume trata do Estatuto dos Militares, dizendo:

"Embora não se possam os militares enquadrar rigidamente dentro do conceito de funcionário público, é indiscutível a sua integração em seu ramo especial dos funcionários do Estado, em seu sentido mais amplo, pelo menos no que diz com o seu regime jurídico, direitos, deveres, vantagens.

Tão peculiar é, entretanto, este regime, tão especial é a função exercida pelas forças armadas, mesmo em seus elementos estáveis e profissionais, que um estatuto especial se impõe pelas mesmas razões que justificam a existência de um estatuto geral para os funcionários (pág. 487).

30. Eis, pois, as razões jurídicas, esplanadas por verdadeira autoridade em Direito Administrativo, da separação das duas classes de que nos ocupamos.

31. O Ministério da Fazenda, ao decidir sobre isenção de selo para os militares em requerimentos, recursos, recibos e certidões, como o faz a lei do selo para os servidores civis, adotou os pareceres do Procurador Geral da Fazenda Pública e da Diretoria Geral da Fazenda Nacional.

Um trecho do parecer da Procuradoria Geral deixa bem evidente a distinção entre as duas classes:

“Embora constituindo classe à parte, sujeita a legislação especial, a normas próprias, que a natureza especial de suas funções explica, nem por isto deixa o militar de incluir-se entre os funcionários públicos, etc”.

(Aviso do Ministério da Fazenda n.º 10, de 28 de fevereiro de 1947 ao Ministério da Guerra. *Diário Oficial* de 6 de março de 1947 — pág. 2.976).

32. O Excelentíssimo Senhor Presidente da República, por outro lado, faz perfeita distinção entre a classe dos militares e a dos funcionários civis.

E' Sua Excelência quem diz, em sua Mensagem ao Congresso Nacional, agora publicada:

“Quanto à missão das Forças Armadas, a Lei Magna já proclamou a sua finalidade, tanto na defesa da Pátria, como na garantia dos poderes políticos, da lei e da ordem”.

(*Diário Oficial* de 17-3-47, pág. 3.503),

e mais adiante, em referência a pessoal civil (pág. 3.536), preconiza

“a revisão do Estatuto dos Funcionários e outras leis e regulamentos sobre pessoal, a fim de escoimá-los dos defeitos verificados durante a sua vigência e adaptá-los à Constituição de 18 de setembro de 1946”.

33. Nada mais seria preciso acrescentar ao presente estudo para demonstrar a improcedência da aplicabilidade de disposições disciplinares militares a servidores civis.

Convém lembrar, não obstante, que a doutrina sobre separação entre pessoal civil e militar foi estabelecida, desde 1941, pelo Exm.º Sr. General Eurico Gaspar Dutra, então Ministro da Guerra, quando expediu o aviso n.º 1.517-Func. 5, de 21 de maio do dito ano, *Diário Oficial* de 23:

I — O funcionalismo civil, no momento, tem os seus direitos e vantagens, deveres e responsabilidades regulados pelo Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, que aprovou o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União; e o pessoal extranumerário, do mesmo modo, tem a sua situação definida pelo Decreto-lei n.º 240, de 4 de fevereiro de 1938, combinado com o de n.º 1.909, de 26 de dezembro de 1939.

II — os regulamentos, portanto, das repartições e estabelecimentos deste ministério, no tocante ao pessoal civil, não deverão conter disposições que colidam com as leis básicas, nem tampouco, quaisquer outras que contrariem o sistema adotado pela Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936.

III — Fica determinado, portanto, que na revisão dos projetos de leis, regulamentos, etc., não se mencionem dispositivos contrários à orientação traçada

com as referidas leis, evitando-se destarte, discórdâncias e conflitos possíveis”.

34. O Exm.º Sr. Ministro já resolveu, em definitivo, que

“aos servidores civis deste Ministério aplicam-se as penalidades previstas no Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, salvo nos casos previstos na 2.ª parte do § 1.º do art. 18 do R.D.E.”. Boletim desta Secretaria n.º 253, de 9-11-45).

35. Ora, a segunda parte do § 1.º do art. 17 do Regulamento Disciplinar do Exército estabelece que, no caso de guerra, prontidão e manobras as punições a aplicar aos servidores civis poderão ser as do dito regulamento, mas em tempo de paz são as do Estatuto dos Civis. E' o que está escrito no mesmo regulamento.

36. De tudo se conclui que houve as seguintes divergências:

1.ª) O Aviso n.º 1.517 supra transcrito tem a data de 21 de maio de 1941;

2.ª) assim, o primeiro Estatuto dos Militares, que tem a data de 24 de novembro de 1941 (Decreto-lei n.º 3.864) desobedeceu à determinação do aviso, pois o seu art. 187 colide com a legislação do pessoal civil;

3.ª) o mesmo sucedeu com o R.D.E., Decreto n.º 8.835, de 23 de fevereiro de 1942, *Diário Oficial* de 12 de março desse ano.

37. Assim, o que está certo, concorde com o aviso e com a boa doutrina é o 2.º Estatuto dos Militares, de setembro de 1946.

No tempo de guerra, em estado de sítio, etc., o caso está regulado pela atual Constituição, ficando todos os cidadãos com restrições a serem estabelecidas na lei (art. 207), pelo que é desnecessária a restrição do § 1.º do art. 17 do R.D.E.

38. Pela Constituição e pela Lei do Serviço Militar todos os cidadãos são obrigados à prestação do serviço militar e, em tal situação, ficam sujeitos à legislação militar em toda sua plenitude.

Terminada a obrigação militar, o cidadão sai da caserna convencido de que cumpriu com o mais elevado e nobre dever cívico e que, fora dela, será tratado como civil, sujeito às leis gerais do país e especialmente às que-las referentes à carreira que abraçar.

Ingressando, porém, na carreira do funcionalismo público terá o respectivo Estatuto a regular sua vida de servidor civil. Se, no entanto, fôr designado para ministério militar, verá, com surpresa, que voltou à condição de militar, vestido de civil, em vista da exigência de leis militares sobre aplicabilidade das respectivas hierarquias e disciplina ao pessoal civil nesses ministérios.

Não há dúvida ser isso uma aberração jurídica, já sanada, mas que se pretende restabelecer.

39. Eis porque a esta Divisão parece, data vênua, que não deve ser restabelecido o art. 187 do antigo Estatuto dos Militares de 1941 e, pelo contrário, revogados os dispositivos do R.D.E. citados à fôlha 33 deste processo.

40. O Chefe desta Divisão é velho militar e, como tal, intransigente propugnador dos elevados preceitos de disciplina consciente, de subordinação digna, de obediência ativa, de respeito espontâneo e acatamento recíprocos entre subordinados e chefes, tudo sob os mais rígidos princípios de moral e de dignidade humana contidos na legislação militar e que são a segurança da estabilidade e equilíbrio da força armada, sustentáculo vigilante da nossa nacionalidade.

41. Como chefe, por outro lado, do serviço civil do Ministério da Guerra e dos seus servidores, em número aproximado a 18.000, não é possível deixar de zelar pelos seus interesses, deveres, direitos, responsabilidades, etc., e principalmente pela disciplina atinente ao servidor público civil, a qual deve ser igual para todos nas relações de serviço, entre êles e os respectivos chefes neste ministério em comparação com a vigorante nos demais setores do serviço público.

42. O presente caso envolve questão de direito a ser estudada pelo órgão supervisor do serviço civil, como é o Departamento Administrativo do Serviço Público.

Assim, tenho a honra de propor a Vossa Excelência seja ouvido aquêlê Departamento, antes de o processo subir à decisão do Excelentíssimo Senhor Ministro.

Oscar Lisbôa de Sousa, Coronel, Chefe da Divisão do Pessoal Civil do M.G.

Em 27 de março de 1947 — plenamente de acôrdo — Gen. Amaral.

PROMOÇÃO — ACESSO DE ESCRITURÁRIO DE QUADRO ESPECIAL OU SUPLEMENTAR À CARREIRA DE OFICIAL ADMINISTRATIVO

— *Escriturário de Quadro Especial ou Suplementar tem direito a acesso, por promoção, a carreira de Oficial Administrativo, mas êsse acesso só se pode verificar em se tratando de promoção para cargo de carreira de Quadro Permanente.*

— *Exposição de Motivos n.º 980, de 8-6-47; D.O. de 10-6-47.*

Em processo submetido à apreciação do D. A. S. P. o Ministério da Educação e Saúde apresenta três projetos de decreto de nomeação dos ocupantes de cargos da classe G da carreira de Escriturário do Quadro Especial daquele Ministério, para, de acôrdo com o art. 14, item I, do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39, combinado com o art. 1.º, item I, do Decreto-lei n.º 8.700, de 17-1-46, exercerem o cargo da classe H da carreira de Oficial Administrativo do mesmo Quadro e Ministério.

2. Verificou êste Departamento que as nomeações propostas são para o Quadro Especial daquela Ministério, criado pelo Decreto-lei n.º 6.341, de 11-3-44, que dispõe, *verbis*:

“Art. 5.º As vagas que derem no Quadro Especial só poderão ser providas por promoção.

§ 1.º Os cargos isolados suprimidos à proporção que vagarem.

§ 2.º As carreiras desaparecerão gradativamente, suprimindo-se, à proporção que vagarem, os cargos de menor vencimento em cada uma.

Art. 6.º Enquanto houver cargos vagos no Quadro Especial, as dotações provenientes das supressões de seus cargos serão aproveitados no provimento dêsse vagas.

Parágrafo único. Depois de providos todos os vagos, ficarão sem aplicação as dotações correspondentes aos demais cargos que se forem suprimindo”.

3. Os cargos vagos, portanto, verificados em qualquer carreira do Quadro Especial, só poderão ser providos por promoção na forma da legislação em vigor, e os cargos de menor vencimento de cada carreira, a partir da classe inicial, que se vagarem, resultantes de promoção, deverão ser suprimidos na forma do parágrafo 2.º do art. 5.º, transcrito no item anterior, até que, gradativamente, desapareçam as carreiras do Quadro Especial.

4. Dêsse modo, não se poderá prover por nomeação, ou qualquer outra forma de provimento, excluída a promoção, qualquer cargo, quer se trate de carreira ou isolado, do referido Quadro Especial, ou de qualquer Quadro extinto, que tenha as mesmas características do Suplementar, mesmo em se tratando de funcionários pelo Decreto-lei n.º 8.700, de 17-1-46.

5. Entretanto, há a se considerara a situação especial em que estão enquadrados os Escriturários, em face do mencionado Decreto-lei n.º 8.700, de 17-1-46, que têm assegurado o acesso, por nomeação, ao cargo da classe inicial da carreira de Oficial Administrativo.

6. O art. 1.º dêste decreto-lei, dispõe, *verbis*:

“Art. 1.º O provimento, por nomeação, dos cargos da classe inicial da carreira de Oficial Administrativo será feito nos termos seguintes:

I) Metade das vagas será preenchida, obrigatoriamente, mediante acesso, por escriturários da classe final, cabendo à outra metade aos candidatos habilitados em concurso, na ordem da classificação.

II) O acesso a que se refere a primeira parte do item anterior obedecerá ao critério do merecimento absoluto, apurado na forma da legislação vigente”.

7. Como se verifica da disposição transcrita no item anterior, não se pode concluir que somente escriturários de Quadro Permanente possam ser nomeados para a classe inicial da carreira de Oficial Administrativo do mesmo Quadro, de vez que, nessa mesma lei, só há uma ressalva, a de que trata o seu art. 2.º, que dispõe, *verbis*:

“Art. 2.º O disposto no art. 1.º não se aplica aos quadros dos ministérios enquanto neles existirem escriturários beneficiados pelo Decreto-lei número 145, de 1937”.

8. Assim, pois, respeitada a ressalva imposta no artigo 2.º, transcrito no item anterior, é de inteira justiça que, para o preenchimento da metade das vagas que

se verificarem na classe inicial da carreira de Oficial Administrativo do Quadro Permanente, se aplique, indistintamente, a todos os ocupantes de cargo da classe final da carreira de Escriurário do mesmo Ministério, o benefício instituído pelo Decreto-lei n.º 8.700, de 17-1-46, de vez que êsse provimento não pode ser levado a efeito em Quadros extintos, porquanto tendem êles a desaparecer, gradativamente, com a supressão dos cargos de menor vencimento.

9. Essa providência é a que mais consulta os interesses da Administração, pois não só atende o que está prescrito no Decreto-lei n.º 6.341, de 11-3-44, (item 2), como também vem ao encontro da política de compressão de despesas, adotada por V. Ex.^a, pois, com a nomeação do escriturário do Quadro Especial para cargo do Quadro Permanente, advém economia para o Estado, proquanto trará, como consequência, a supressão de cargos, não só da carreira de Oficial Administrativo, como também da de Escriurário, facilitando, dêsse modo, o rápido desaparecimento do mencionado Quadro Especial, e atendendo, assim, à finalidade da lei que o instituiu.

10. Nestas condições, êste Departamento tem a honra de restituir a V. Ex.^a o anexo processo e de opinar:

a) por que não sejam assinados os decretos cujos projetos são apresentados;

b) por que o Ministério da Educação e Saúde, na época própria das promoções, inclua na lista de merecimento, a ser organizada na conformidade do disposto no Regulamento de Promoções, todos os escriturários da classe G, dos seus Quadros Especial e Permanente, que satisfaçam os requisitos legais para a promoção por merecimento absoluto, para efeito de nomeação por acesso, à classe inicial da carreira de Oficial Administrativo do seu Quadro Permanente;

c) por que, no provimento de acôrdo com o mencionado Decreto-lei n.º 8.700-46, igual critério se aplique aos demais Ministérios, em relação aos ocupantes de cargos da classe final da carreira de Escriurário dos Quadros ou Partes Suplementares ou extintos, os quais deverão concorrer, em igualdade de condições, respectivamente, às vagas que se verificarem na classe inicial da carreira de Oficial Administrativo dos Quadros ou Partes Permanentes, ressalvada a hipótese prevista no art. 2.º do referido Decreto-lei n.º 8.700; e

d) por que, publicada na íntegra esta exposição seja o processo encaminhado ao Ministério da Educação e Saúde, para os devidos fins.

O Sr. Presidente da República despachou: "De acôrdo com o presente parecer. — 8-6-47".

SALÁRIO-FAMÍLIA — TUTELA

Interpretação do art. 9.º e seu parágrafo do Decreto-lei n.º 5.976 de 10-11-43.

Deve ser concedido o salário-família ao servidor público que tenha, sob sua tutela, membros que vivam total ou parcialmente às suas expensas.

Processo n.º 2.308-47 — Parecer do Consultor Jurídico do DASP, em 8-5-47 — D. O. de 14-5-47.

Examinando processo em que se consulta se o art. 9.º e seu parágrafo do Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43, tem aplicação à hipótese de membros sob tutela de servidor público, para efeito de se lhe conceder salário-família, o Assessor Jurídico do D. A. S.P., deu o seguinte parecer:

2. Refere-se o mencionado dispositivo a dependentes que vivam total ou parcialmente a expensas do servidor ou inativo.

3. Seguidamente, assim considera o filho menor de 21 anos e o filho inválido, de qualquer idade, e de qualquer condição, inclusive o enteado e o adotivo.

II

4. A tutela beneficia o menor. São postos sob tutela os menores filhos de pais que faleceram, foram julgados ausentes, ou decaíram do pátrio poder.

5. Objetiva a tutela a guarda da pessoa e dos bens dos menores:

"Tôda tutela vem a ser guarda, cuidado, defesa, representação, proteção às pessoas, e bens dêsses que deveriam estar sob o pátrio poder" (Estevam de Almeida, Manual do Cód. Civ., vol. VI, págs. 359).

"... es el derecho que le ley confiere para gobernar la persona y bienes del menor edad, que no está sujeito a la patria potestad, y para representarlo en todos los actos de la vida civil" (Dic. de Derecho Usual, Guillermo Cabanellas, 1.ª ed., págs. 467).

6. A nomeação de tutor cabe, originariamente, aos pais:

"Compete aos pais, quanto à pessoa dos filhos menores (artigo 384 do Código Civil): Nomear-lhes tutor, por testamento ou documento autêntico, se o outro dos pais lhe não sobreviver ou o sóbrevivo não puder exercitar o pátrio poder" (n.º IV do artigo citado).

7. O art. 407 do referido Código Civil reafirma o princípio e, aos pais, acrescenta o avô paterno, o avô materno.

8. E' direito seu, como se disse, nomeá-lo em testamento ou documento autêntico. Não é simultâneo, mas sucessivo, o exercício dêsse direito, no caso de falta ou incapacidade dos que o antecederem. Aí, a tutela testamentária.

9. Outrossim: não vale a nomeação feita pelo pai ou pela mãe, se, ao tempo de sua morte, já não tinha o pátrio poder.

10. E tamanha é a importância da espécie que a lei considera sucessiva a ordem no caso de, em testamento, ser nomeado mais de um tutor para os menores sobreviventes, ou que, por motivos outros, incidam em tutela.

11. Ademais, admitindo a hipótese de o não ter feito qualquer das pessoas ali indicadas, e quando o pudesse fazer, dispõe a lei que a tutela incumbe aos parentes consan-

guíneos do menor. Aí, a tutela legítima que corresponde sucessivamente ao avô paterno, ao avô materno, às avós paterna e materna, ao irmão varão, bilateral ou unilateral, de preferência o primeiro e sempre o mais velho, ao tio, preferentemente o do sexo masculino ao feminino, e o mais velho ao mais moço.

12. Por sua vez, o juiz somente poderá deferir a tutela, se, em forma legal o não tiverem feito os pais, ou os avós paternos ou maternos.

13. A nomeação de estranho pelo juiz está subordinada a prévias exigências que a lei enumera, ou enuncia. Quem não for parente do menor, por sua vez, não é obrigado a aceitar a tutela, se, no lugar, houver parente idôneo, consanguíneo ou afim, em condições de a exercer.

14. Tais considerações demonstram, à saciedade, que pressão lúdima, concreta, evidente, inconcussa. E', da uma sua expressa manifestação ou, melhor, uma sua expressão lúdima, concreta, evidente, inconcussa. É, de fato, um encargo público a que correspondem deveres pouco diferentes dos que constituem o pátrio poder.

15. Disse-o, com proficiência e acerto, F. Consentini, *Filosofia del Diritto*, 345, apud Estevam de Almeida, *Manual do Código Civil*, páginas 349-350, nota 2:

“La tutela si collega coi principi del diritti pubblico, colle funzioni dello stato, al quale apetta la vigilanza sulla potestá tutoria e l'ingéranza, sia nella nomina apli uffici tutelari, sia nell'apurazione degli piú gravi di essi. In tal genesi essa reviste il carattere di instituto di protezione sociale, che esorbita del campo del diritto familliare”.

16. A tutela preenche a falta do pátrio poder, no interesse do menor e de sua educação, no interesse dos seus bens, no interesse da família, no interesse público, supremo inspirador das legítimas atividades do Estado, de seu Governo e de sua Administração.

17. A tutela

“é instituição similar à do pátrio poder e, separadas, a evolução das idéias tende, cada vez mais, a aproximá-las. Já se não pode, ou se não deve dizer que o pátrio poder é, em boa parte, instituído em vantagem dos pais, ao passo que o é a tutela em prol dos menores, que aquêles um direito pessoal exercitado pelos pais, e esta u m encargo, exercido pelo citado pelos pais, e esta um encargo, exercido pelo der e tutela assentam na mesma base — interesse do menor, do incapaz; aquêles, como esta, um complexo de direitos ou faculdades de uma pessoa para proteger ao menor” (Estevam de Almeida, obr. cit., páginas 351).

III

18. Ora, sabido é que a lei, ou o dispositivo que a integra, não se restringe à sua letra, à sua conceituação filológica. Vale por sua fazão de ser, sua razão existencial, a *ratio legis*, expressão do seu motivo que a justifica, e lhe dá forma própria, vida real, fôrça viva e perene exequibilidade.

19. A lei é uma entidade objetiva e, porque não dizê-lo, sempre atual. E' que, marchando com o tempo, evolue com êle, ganhando em substância, em sentido e em extensibilidade de aplicação prática. Dilata-se-lhe o alcance, amplia-se-lhe a significação, elasticem-se-lhe os fins, à medida que atos, fatos, casos, hipóteses, ou fenômenos surgem, expressamente não previstos, mas, por sua própria natureza, compreendidos nos seus limites e abrangidos nas suas fronteiras.

20. Como ensina Clóvis Beviláqua:

“E' o direito latente que se revela no momento oportuno; mas, para saber descobri-lo, é indispensável o senso jurídico, que é tanto mais seguro quanto melhor o intelecto sabe refletir as idéias, e o sensório se acha afinado pelos sentimentos, que formam as bases da cultura do grupo social e do momento histórico” (*Teoria Ger. do Dir. Civ.*, 2.^a ed., págs. 45).

21. A hipótese em aprêço parece ajustável, pois à aplicação analógica do direito. Parece, não, ajusta-se realmente; harmoniza-se com aquêles princípios, adequa-se a êles, a êles se adapta. Há semelhança de situação do pai, do tutor e, também, do curador, em referência ao menor, ou ao interdito.

22. Acresce, ainda, que a condição de filho, ali indicada com extensibilidade ao enteado e ao adotivo, menos ponderável se apresenta do que a de dependente, isto é, daquele que vive total ou parcialmente a expensas do servidor.

23. A finalidade da lei — tudo evidencia — é auxiliar a quem, *ex-vi* de deveres naturais — pai e mãe, ou deveres impostos por circunstâncias especiais em lei previstas — tutor, tem menor de 21 anos sob sua dependência e às suas expensas, ainda que parcialmente. A instituição assenta na incapacidade civil e na dependência.

24. Em tese, por conseguinte, é de admitir-se a identidade de deveres de pai em relação ao filho, e de tutor em face do pupilo. Isto porque, literalmente vinculada a parente consanguíneo e, de preferência, ao de grau mais próximo, supre a tutela o pátrio poder de que o menor foi privado.

25. Por isto mesmo, à qualidade de filho, ali enunciada, parece preferir a de dependente esta aquela se sobrepôr, uma a outra sobrelevar. *Ad argumentum*, pelo menos.

26. A meu ver, cabe, portanto, a espécie em tê-la a aplicação do direito por analogia, processo em que, quem o realiza examina.

“a lei ou sistema jurídico em seus fundamentos racionais, na sua energia funcional, na sua teleologia, e dessa vista de conjunto extrai o princípio jurídico aceitável”

(*Cód. Civ. coment.* 1.^o, página 112 — Clóvis Beviláqua).

27. E tal modo de aplicar o dispositivo encontra amparo e defesa, apóio e ressonância, encontra perfeita e cabal explicação no princípio de que a lei deve ser entendida em correspondência com os fins sociais (art. 5.^o da

Lei de Introd. ao Cód. Civil). E a instituição do salário-família visa, essencialmente, a essa finalidade, a esse objetivo. E de caráter eminentemente social.

IV

28. Algures o D. A. S. P. já entendeu que

“a lei que institui o salário-família, e de acôrdo com expressas disposições suas, só a existência de filhos do servidor público dá direito ao benefício” (Processo 4.319-44 — D. O. 28-3-47, pág. 5.387).

29. Isto, entretanto, não invalida a presente interpretação. E não invalida, nem com aquela outra colide, porque

“a própria objetiva verdade jurídica, em face duma lei que se mantém inalterada na sua expressão formal, não é estática, mas cambiante; não é uma só, como que cristalizada, rígida, imóvel, fixada *ne varietur*, mas está sujeita a mudar com o curso das idéias e das vicissitudes da realidade circundante, obedece, em suma, ao mesmo dever que é lei de tôdas as coisas.”

“A interposição da lei de maneira nenhuma pode ficar sempre a mesma. E' de todo o ponto inadmissível falar de uma única e exclusivamente exata interpretação que tenha de acompanhar a lei desde o começo de seus dias até ao seu último momento. Tal opinião desconhece inteiramente o escôpo da lei, e converte-a de meio para o bem num objeto de conhecimento fenomênico ou natural” (Alípio Silveira, *Rev. de Jurisp. Bras.*, vol. 68, pág. 245).

30. Isto pôsto, merece deferimento o pedido de que se trata.

Êste o meu parecer.

D. P., em 8 de maio de 1947. — J. A. de Carvalho Mello, Assessor Jurídico.

À consideração do Senhor Diretor Geral. Manifesta-se a D. P. pela aprovação do parecer de seu Assessor Jurídico.

D. P., em 9-5-47. — Marcos Botelho, Direto-Substituto.

De acôrdo. À D. P. E. Em 10-5-47. — Bittencourt Sampaio, Diretor Geral.

TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO POR SERVIDOR PÚBLICO A AUTARQUIA.

— Conta-se o tempo de serviço prestado pelo servidor público a autarquia, quer a prestação se dê antes, quer se dê depois de seu ingresso na administração direta por nomeação ou admissão.

— Processo n.º 3.124-47 — Parecer da D. P.. aprovado pelo Diretor-Geral do D. A. S. P. em 7-6-47 — D. O. de 12-6-47.

— A Secretaria-Geral do Ministério da Guerra (S. G. M.) discordando do ponto de vista desta D. P. sôbre contagem de tempo de serviprestado anteriormente pelo servidor da União às organizações paraestatais consubstanciado no parecer emitido no processo n.º 1.734-47 (D. O. de de abril de 1947), solicita que o assunto seja reexaminado, a fim de evitar dúvidas futuras.

2. Defendendo o seu ponto de vista, em oposição ao desta D. P., alega a S. G. M. G., no ofício n.º 1.147, de 30-4-47.

a) que a alínea e do art. 98 do E.F. determina contar, para os fins que indica.

“o tempo de serviço prestado por *funcionário às organizações paraestatais*” (o grifo é do original).

e não o anteriormente prestado pelo servidor, antes de ingressar no serviço público federal;

b) que a disposição acima indicada se aplica ao funcionário “*pôsto à disposição de autarquia* para desempenho de cargo em comissão ou função gratificada” (o grifo não é do original);

c) que isso mesmo se deduz do artigo 99 do E.F. que, dispondo sôbre o modo de se apurar tempo de serviço, declara que é o mesmo

“computado à vista da *comunicação de freqüência* ou certidão passada pela autoridade competente” (o grifo é do original);

d) que essa comunicação de freqüência só se faz nos casos de afastamento do funcionário para servir em outro órgão da administração federal diferente do em que estiver lotado, ou, ainda, quando, mediante autorização do Presidente da República, exercer cargo ou função estadual ou municipal; e

e) que, finalmente, se o intuito do legislador fôsse o de computar o tempo de serviço, anteriormente prestado pelo servidor às entidades paraestatais, não era necessário a existência da alínea c do art. 98 do E. F., pois o caso poderia ser regulado na alínea a, que, para tanto, bastaria ter a seguinte redação:

“o tempo de serviço prestado pelo funcionário em outro cargo ou função pública federal, ou às organizações paraestatais”.

3. Do reexame do assunto, verificou esta D. P. que, como bem esclarece o item c do parecer, exarado no processo 1.734-47, o ponto de vista adotado é o que mais se ajusta ao art. 192 da Constituição, que dispõe, *verbis*:

“Art. 192 — O tempo de serviço público, federal, estadual ou municipal, computar-se-á integralmente para efeitos de disponibilidade e aposentadoria”.

4. Como se vê, conta-se hoje, integralmente, para efeitos de disponibilidade e aposentadoria, o tempo de serviço estadual e municipal. Não seria justo, por isso, que não

se contasse, também dêste modo e para os mesmos fins, o tempo de serviço prestado às entidades autárquicas federais, que são órgãos descentralizados da administração pública federal, criados por lei, sendo suas atividades também por lei reguladas.

5. E' evidente que tais entidades fazem parte do conjunto que constitui a administração pública da União, como bem esclarece o item 3 da Exposição de Motivos n.º 209, de 19 de fevereiro de 1942, que diz:

“O poder público, delegando às autarquias competência para que exerçam funções que lhes são próprias, descentraliza os serviços administrativos do Estado, com o intuito de melhor executá-los”.

6. Convém ressaltar, desde logo, a má redação não só da alínea e como também da alínea e comparada às demais, subordinadas ao art. 98 do E. F., que dispõe, *verbis*:

“Art. 98 — Na contagem de tempo, para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, computar-se-á integralmente;

a) o tempo de serviço em outro cargo ou função pública federal, *anteriormente* exercida pelo funcionário;

b) o período de serviço ativo no Exército, na Armada e nas forças auxiliares, prestado durante a paz, computando-se pelo dobro o tempo em operações de guerra;

c) o número de dias em que o funcionário houver trabalhado como extranumerário;

d) o período em que o funcionário tiver desempenhado, mediante autorização do Presidente da República, cargos ou funções estaduais ou municipais;

e) o tempo de serviço prestado por funcionário as organizações paraestatais (grifo não é do original).

7. Nenhuma dúvida tem suscitado a questão da contagem de tempo de serviço extranumerário. Entretanto, se se analisar a redação da alínea c paralelamente com a alínea a, se nota que, enquanto esta última faz referência, com precisão, ao tempo *anteriormente* prestado pelo funcionário em outro cargo ou função, aquela se refere ao tempo em que o funcionário houver trabalhado como extranumerário, sem indicar o período respectivo.

8. O mesmo acontece em relação à alínea e, cuja redação tem também dado margem a diversas interpretações, partindo uma delas dêstes Departamento, que a explanou na Exposição de Motivos n.º 1.126, de 11 de junho de 1941, aprovada pelo Senhor Presidente da República, na qual foi condicionado o afastamento de funcionário, para servir a autarquias, à licença para tratar de interesses na forma do E. F., justamente porque o próprio Estatuto, segundo interpretação da época, não permitia o afastamento dessa ordem, ou melhor, o afastamento não se enquadrava nem no art. 35 nem no 214 do referido Estatuto. Era, dêsse modo, prejudicado o funcionário porque, uma vez licenciado para tratar de interesses, não poderia contar tempo de serviço.

9. Pela E. M. n.º 209, de 19-2-42, também aprovada pelo Sr. Presidente da República, em 25-2-42, e publicada no D. O. de 28 do mesmo mês, viu-se êste Departamento na contingência de modificar o seu ponto de vista anterior, a fim de regularizar de vista anterior, a fim de regularizar a situação de diversos funcionários, sem, contudo, prejudicar os interesses da administração e dos próprios servidores. Assim, ficou estabelecido que o afastamento de funcionários para servir a entidades autárquicas deveria se equiparar aos casos de afastamento para os Estados e Municípios na forma do art. 214 do E. F. Só devido a essa interpretação foi possível ao funcionário ser pôsto à disposição de autarquia.

10. Como já se verificou, antes não era possível tal afastamento, porque o E. F. nada dispunha, expressamente, a respeito. Seria, portanto, inoperante a existência da alínea e do mencionado art. 98, se se fôsse considerar, estritamente, as palavras nela contidas, pois, como já se viu, não poderia o funcionário ser pôsto à disposição de autarquia, única situação em que seria possível prestar serviços a organizações dessa natureza.

11. Quanto às assertivas constantes das alíneas c e d do item 2, de que a comunicação de frequência só se faz nos casos de afastamento para servir em outro órgão da administração federal, observe-se que o citado artigo 99 exige ou comunicação de frequência, ou certidão passada pela autoridade competente.

12. Assim sendo, o tempo de serviço anteriormente prestado pelo funcionário às autarquias deve ser computado à vista da certidão que fôr fornecida pela referida autoridade.

N. R. — A elaboração desta coletânea de “Decisões Administrativas” está a cargo da Seção de Documentação do Serviço de Documentação dêste Departamento.

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORÇAMENTO

Receitas com aplicação especial

JOSÉ V. O. MARTINS E ALBERTO C. NEIVA

I

NESTA fase de revisionamento da legislação e de reajustamento das instituições à vida constitucional do país, todo e qualquer esforço expendido pelos poderes competentes no sentido de rever o quadro de atribuições exercidas pelos órgãos mais importantes da administração, só pode despertar sentimentos dos mais justos aplausos.

Nestas condições, nada mais justo do que pensarmos naquilo que se nos afigura de magna importância e palpitante atualidade: a solução do problema das rendas públicas federais, principalmente, tendo em vista o seu aspecto fundamental, qual seja, o do destino que lhes tem sido impôsto, pelas leis pertinentes a espécie.

Na legislação federal concernente à tributação, há uma volumosa quantidade de dispositivos legais vinculando grande somas de receitas a despesas específicas. Isso tem gerado situações várias e difíceis, cujos benefícios imediatos não chegam a compensar os incalculáveis prejuízos acarretados ao progresso do movimento, ingentemente desenvolvido, no sentido de racionalizar o orçamento e de contribuir para dar ordem às finanças públicas do país.

A prática de vincular-se certas receitas à execução de determinados serviços não é dagora, bem o sabemos. Mas também não ignoramos que a condenação de tais práticas data de longo tempo. Existe documentação que nos prova que, desde o seu início, surgiram ondas de reação contra tal expediente, por parte de nossos legisladores. E' pena que os efeitos desta reação não tenham se transformado em impecilho à continuidade do processo. Se não conhecessemos as injunções que deram origem ao expediente das destinações de certo ficaríamos sem atinar com as causas do fra-

casso das reações, que sabemos terem se afirmado com intensidade, e terem sido fundamentadas à base de argumentos utilizados, por quem estava em condições de articulá-los.

O fato é que a força das circunstâncias conseguiu se impôr, e, mais cedo do que era justo se esperar, voltaram a imperar as soluções improvisadas, originariamente ensaiadas como recurso transitório. No caso, porém, patenteou-se a verdade antevista pelo espírito francês: nada mais definitivo do que o transitório. A verdade é que essa atitude, esposada pelos detentores passageiros do poder, tem causado enormes prejuízos.

As conseqüências práticas das distorsões dos princípios expressas através de medidas inadequadas, em detrimento do verdadeiro destino das rendas públicas federais, qual seja o de constituir um fundo geral, unitário, contra o qual devem ser sacadas tôdas as ordens de pagamentos, correspondentes às despesas ordinárias do país, se refletem no estado de desordem das finanças públicas, que, por sua vez, comprometem tôdas as atividades construtivas da nação, produzindo um mal estar generalizado, que, via de regra, afeta a sorte das instituições e os próprios fundamentos da sociedade.

O assunto é por demais amplo, e por isto mesmo se reveste do mais justo interesse. Convém frisar, porém, que mesmo que nos fôsse dado sumarizar os pontos mais altos do tema em estudo, nem assim ser-nos-ia possível deixar de omitir importantes facetas do problema, na realidade merecedoras de atento exame.

Portanto, não há como dizer-se que nos anima a menor pretensão de condensar nos estreitos limites dêste trabalho o interrelacionamento dos assuntos básicos que lhe dão conteúdo.

Haveremos de ter o cuidado de sempre preferir as opiniões dos mestres na matéria. E' justo que assim procedamos, máxime, quando em jôgo controvérsias sôbre pontos doutrinários. E' claro que aos leitores interessa recolher opiniões que tragam a marca da autoridade.

* * *

Escreveu Alceu de Amoroso Lima que "o homem moderno é um obsecado de metodologia, de técnica, do modo de fazer as coisas. Seu grande deus é a Eficiência. Abandona as finalidades mais altas da vida, pelos processos de viver que adquirem assim valor de fim" (1).

Há muita gente que ao discutir o problema das destinações das rendas públicas, em face dos desígnios da racionalização orçamentária, freqüentemente atribue aos que procuram obter tal estágio para êste importante instrumento de administração, preponderante e, por vêzes, exclusiva mentalidade livresca.

Quando, por exemplo, se aborda o capítulo das destinações constitucionais e se ressalta o contraste dos dispositivos que especializam receitas, com os que consagram a observância dos chamados princípios orçamentários, essa corrente sai a campo para defender o que se lhe afigura o lado *prático* das decisões constituintes. Muitos de seus integrantes argumentam negando o caráter normativo dos referidos princípios, e, à vista de nossas restrições ao processo constitucional em causa, não vacilam em nos considerar como representantes do tipo, acima descrito por Amoroso Lima.

Nem sempre estão com a razão. Os que propugnam pela racionalização do processo orçamentário, e como tal, pela eliminação dos dispositivos referentes à vinculação de receitas e à criação de fundos especiais, não perdem de vista as "finalidades mais altas da vida" nem tão pouco confundem a utilidade dos meios com o objetivo precípua dos fins. O *método*, a *técnica*, o *modo de fazer as coisas*, servem apenas como instrumentos que a experiência haja aprovado. As concepções doutrinárias não se nutrem de abstrações. A lição dos fatos é que lhes fornece a seiva de que tanto carecem.

Desta forma, não procedem as alegações dos pragmáticos, de que o movimento em busca do aperfeiçoamento da técnica orçamentária esteja sendo promovido por forças divorciadas da realidade. No que se refere ao tema em foco, há uma perfeita compreensão do problema, a partir do conhecimento das injunções prováveis que lhes deram origem.

Sabemos que o critério de subordinar o emprêgo de determinadas rendas públicas a certos fins específicos, vem sendo praticado largamente, nos domínios de nossa administração financeira, a despeito de tôdas as condenações. E sobretudo: que esta orientação tem criado situações as mais diversas para as rendas vinculadas às realizações em perspectiva.

A nosso ver, tal política não tem em mira facilitar o mecanicismo dos pagamentos, assegurar uma eficiente mobilização dos fundos, para liquidar os compromissos de determinados serviços. Em outras palavras, achamos que a prática em aprêgo não revela a existência de uma nova técnica, destinada a neutralizar as dificuldades iminentes à execução do plano de trabalho governamental.

Tudo indica que êsse expediente tenha sido ditado por motivos de ordem estratégica, como — recurso *sui generis*, para contrabalançar a influência de fatores hostis ao desenvolvimento da ação administrativa do Govêrno.

Entre êsses fatores ocupa lugar de relêvo o que diz respeito a ausência do "*esprit de suite*" no trabalho dos legisladores, a que se referiu o grande Poincaré, ao versar o tema da "*sincérité budgétaire*". A propósito dêsse espírito de continuidade, Carlos Peixoto Filho, relator da receita para o exercício de 1915, assim se expressou (2):

"... encontramos em certas tendências gerais de nossa psicologia coletiva outros tantos fatores, mediatos na verdade, mas nem por isso de influência menos constante e acentuada sôbre a estrutura e desenvolvimento da nossa vida econômica e financeira. *Tal a falta ou pelo menos a fraqueza de nossa consciência coletiva que não permite ainda a compreensão, ou melhor, o sentimento forte e intenso*

(1) VOZ DE MINAS, pág. 55, 1945 — Livraria Agir Editôra.

(2) PARECER DA RECEITA para 1915, págs. 5 e 6.

na defesa dos interesses gerais, de onde resulta a falta de perseverança ou de espírito de continuidade: tudo isso provém desse estado de espírito que, em vez de só confiar no valor e na eficácia das soluções estudadas e conscientemente preparadas, está sempre disposto a confiar no acaso, no milagre, na providência ou na metafísica imanente das coisas...

Da falta ou da fraqueza daquela força inibitória resulta naturalmente o predomínio da tendência irrefreada ao regionalismo e ao espírito de campanário, assim como a inclinação para o partidarismo, culminando afinal em um certo messianismo que mascara e disfarça, entre nós, o mais estreito e vulgar personalismo.

Da falta de espírito de continuidade resulta que, em regra, cada um dos nossos governos, senão mesmo cada chefe de serviço, procura, voluntária ou involuntariamente, descobrir e mostrar os erros e os defeitos das idéias e dos projetos dos seus antecessores, aplicando-se a reformá-los imediatamente...

Está aí, pois, magistralmente configurado, o princípio causador dos passes de mágica, dos improvisos irrecorrendáveis, das práticas vinculatórias. A falta de persistência, e seu duplo aspecto: voluntária ou inconsciente, mais grave, no primeiro caso, dada a sua pretensão de insinuar a própria infalibilidade, de provar que as idéias e programas de seus antecessores são falazes, e que, a verdadeira diretriz permeia as suas atitudes, ao manipularem as decisões de ordem pública.

Mas além desta causa matriz, outras igualmente assinaláveis muito concorreram para a vitória do processo de vinculação de parte ponderável da receita pública a fins determinados. Entre elas, avulta as dificuldades do Tesouro, tornando-se freqüentemente impontual no atendimento de seus compromissos. Tal falta, gerou um clima de desconfiança. Sua repetição ocasionou o fenômeno da retração, diminuição do vulto de certas operações necessárias e afinal o descêdito. A própria colocação dos títulos públicos passou a constituir problema sério, inclusive, a dos disputados Bilhetes do Tesouro (3).

Ainda muito concorreu para vencer os escrúpulos que a crítica cerrada ia provocando, contra o processo das destinações, desferidas em pleno funcionamento da administração ao tempo do Império, as dificuldades erigidas pelas formalidades de ordem contábil e pelo ranço das exigências burocráticas.

Diante disso, surgiu a idéia salvadora: vincular-se certas receitas à exclusiva aplicação de custeio de determinados empreendimentos. As parcelas penhoradas passariam, deste modo, a responder, com presumida margem de segurança, pelo cumprimento das obrigações assumidas pelo Governo; a garantir, por outro lado, a continuidade e execução dos planos concebidos; e, finalmente, a contornar os exagêros das formalidades de ordem contábil e burocrática.

Era isso, pois, o que, consciente ou inconscientemente, visavam os autores das leis de destinações. Em uma palavra: assegurar recursos certos para os serviços planejados, garantir a continuidade da execução dos programas, dada a inevitável mutação dos quadros governamentais, e reduzir ao mínimo os emperreamentos produzidos pela interferência das decisões burocráticas.

Eis como se nos afigura provável a gênese e o desenvolvimento do processo de destinações de parte das receitas públicas para fazer face ao custeio de determinados programas de trabalho. Poderíamos ter acrescentado à lista a influência do fator político regional. Sabemos que ele se fez sentir nos conselhos do poder do Império, com menos intensidade embora do que na estrema descentralização da fase republicana. E' que no Império, havia a unidade, a autoridade do centro, e o exercício do Poder Moderador, assegurando o relativo equilíbrio da equipotência das províncias. Na República, o poder e o prestígio individual e de grupos regionais, principalmente dos "grandes Estados", passaram a manejar a alavanca das decisões. Quase cem por cento das realizações de vulto resultavam em benefício

ler a disponibilidade da renda, como disse Carneiro de Campos naquele ano, tais bilhetes ou letras do Tesouro serviram sempre para cobrir deficits, quer no Império, quer na República... (A. Roure, op. cit, pág. 165). Note-se, porém, que as leis da época fixavam prazos de resgates que oscilaram entre três meses a um ano. O Cód. de Cont. não admite que o resgate deixe de ser feito dentro do exercício.

(3) Em 1852 circulavam bilhetes do Tesouro de 1837 a 1839 no valor de Cr\$ 6.350.500,00. Criados para ace-

de conhecidos setores. Quem se der o trabalho de compulsar a legislação correspondente a esse período da primeira fase republicana, terá oportunidade de constatar a veracidade do que vimos de afirmar.

ASPECTO DOUTRINÁRIO DO PROBLEMA

Tendo evoluído o Estado, seu conceito, estrutura e funções, igualmente passou por profundas transformações o significado dos princípios orçamentários. O orçamento, que a princípio era apenas um ato político por excelência, e por sinal que a sua história envolvia expressivas conquistas das liberdades públicas, passou a representar um instrumento de administração, a corporificar o próprio plano das realizações governamentais, para um exercício futuro, e a consubstanciar a súmula dos recursos necessários ao financiamento desse plano. Entretanto, para que o orçamento pudesse desempenhar essa função importantíssima, garantidora de uma administração eficiente, foi necessário que se subordinasse todo seu processo à disciplina de umas tantas regras, entre as quais se destacam a da universalidade e da unidade.

Portanto, tendo em vista considerações de ordem administrativa e não de natureza eminentemente política, como na fase anterior, tem-se procurado imprimir ao orçamento, antes de mais nada, um caráter universal e unitário. Recordemos os conceitos para melhor compreensão.

Antes de fazê-lo, porém, convém lembrar que "as regras clássicas a que o orçamento, considerado como plano financeiro, deve obedecer, continuam perfeitamente atuais, se bem que se lhes possa emprestar alcance novo e mais profundo. Valerão elas, ainda hoje, como sadios princípios de administração financeira. Contudo, parece, adqueriram significado mais lato, puramente pelas suas conseqüências administrativas.

Exemplo típico são as regras da universalidade e da unidade. A primeira deveria significar "a inscrição, no orçamento, de todos os gastos e de todas as receitas", e teria por finalidade, especialmente, velar para que nenhuma despesa ou receita escapasse do exame do Parlamento.

A regra da unidade significaria que num mesmo documento deveriam ser incluídas a despesa

e a receita, de modo a permitir ajuizar imediatamente das conseqüências financeiras da relação que guardassem.

Sem nada perder de sua importância, estritamente como normas destinadas a facilitar o controle financeiro pelo Parlamento ou outro qualquer órgão, *assumem essas regras atualmente, significado ainda mais profundo*, diante da concepção do orçamento como plano de administração (4).

Na opinião de H. L. Lutz, o orçamento observa o princípio da universalidade quando inclui todas as rendas a serem arrecadadas e todas as despesas a serem efetuadas. E adianta que: hoje é geralmente admitido que toda vez que a afetação de rendas a finalidades específicas interfere com o planejamento conjunto das necessidades governamentais e dos meios de custear essas necessidades, verifica-se a quebra do princípio da universalidade. E conclui: o argumento de que deve haver determinada imposição para financiar estradas ou escolas ou algum outro serviço é muito atraente, com especialidade no que se refere àquelas pessoas interessadas na efetivação dos serviços. Deveria ficar evidente, entretanto, que o montante de um imposto nunca poderá ser, exceto por mero acidente, a medida justa para a quantia a ser gasta em determinado serviço; e que se tal procedimento fosse adotado como norma geral, alguns serviços seriam dotados com esbanjamentos, enquanto outros ficariam à míngua. O seu efeito na competição em busca dos impostos produtivos, pelos interessados, pode ser facilmente imaginado (5).

Há quem sustente, porém, que a simples destinação legal de uma receita a determinada despesa não implica na quebra do princípio da universalidade, desde que no orçamento geral figure, na parte da receita, a renda especializada, e na parte da despesa a dotação necessária a satisfação do fim determinado. Este é o ponto de vista sustentado pelos modernos orçamentistas.

E' indubitável, porém, que de referência a especialização das receitas, e, tendo em vista o ideal de um orçamento-plano de administração,

(4) Racionalização da Administração Orçamentária, N. RAMALHO, 1944, ps. 26-27.

(5) Public Finance, H. L. LUTZ, págs. 876-878.

a regra ou princípio da unidade absorve toda importância do assunto. Esta regra, inscrita em dispositivo da Constituição, proíbe a especialização das rendas públicas. Sundelson acha que o caráter normativo emprestado aos princípios orçamentários, e pois à unidade, tem sido mantido, apesar de muitos autores contentarem-se em apresentá-los como requisitos apenas de uma boa prática orçamentária (6).

Sabemos que há divergências quanto ao conceito do princípio da unidade. E não podia deixar de haver, já que é um fato a variação de regimes políticos e diversidade de sistema financeiro. De um modo geral, porém, costumam caracterizar o conceito de unidade através de vários elementos. Cada um correspondendo ao ponto de vista de um certo número de autores, e entre os mais versados podemos citar: a singularidade de caixa e de contabilidade; de lei e de documento; fator clareza na apresentação da receita e despesa, de modo a facilitar se ocorra *superavit* ou *deficit*; e, ainda, o que envolve a noção de planejamento, votação e controle orçamentários unificados (7).

Vejamos, a opinião de conhecidos autores, a propósito dos característicos enumerados. Para A. Wagner, o princípio da unidade se resume na instituição de uma só caixa e de uma só conta (8). Emanuele Morselli chega a mesma conclusão usando outras palavras: "é preciso que se evite (se se quiser observar o princípio da unidade), gestões especiais e separadas, com contabilidade própria o caminho certo é adotar-se unidade de caixa, pela qual devem transitar todos os fundos administrados pelo Governo, passando pela caixa única do Tesouro, quer na agência central, quer na ramificações (9).

O grande íntimo desses problemas, o Ministro A. de Roure, é de opinião que o princípio está

estritamente ligado a abolição dos fundos especiais ou da especialização da receita criada para fim certo e determinado. A justificação desta sua assertiva é encontrada às 89 páginas de seu livro "O Orçamento", edição de 1926.

O autor do artigo citado à ref. 7, na qualidade de integrante da equipe de estudos e pesquisas da antiga Comissão de Orçamento, dedicou ao problema carinhosa atenção. Por isso, é valiosa a sua opinião quando afirma, baseado em outro de nome, Sundelson, que a unidade envolve todos os elementos citados em conjunto, sobretudo, o planejamento, a votação e o controle unificados de todas as despesas e de todos os meios de financiamento.

Assim entendido, é evidente, que apenas deve haver um orçamento geral, consolidando todos os trabalhos planejados da totalidade dos serviços governamentais, autorizados pela mesma lei e financiados por uma caixa única.

Não é outro o pensamento do ex-diretor da Divisão de Orçamento do Departamento Administrativo do Serviço Público, o Técnico de Administração Dr. Arísio de Viana (10):

"O principal objetivo da regra de unidade é tornar fácil e rápido o exame em conjunto das operações orçamentárias e evitar que a cada setor administrativo corresponda um orçamento próprio. Alcança-se formalmente, esse objetivo, quando se fundem, num só programa, os orçamentos parciais de todos os órgãos da administração. Considerada esta como um todo, a que se atribui uma unidade de caixa, aprova-se, mediante um ato legislativo, o quadro geral de sua receita e de sua despesa".

Desejamos agora mostrar ligeiramente o que pensam alguns autores a propósito do ideal, da viabilidade da regra da unidade. Assim fazemos, para que não reste dúvida a respeito de nossa posição em face do problema; para que não fique entendido que não nos apercebemos que de fato a sua completa observância presuppõe a efetivação de uma reforma total da administração, tendo em vista todos os componentes desta categoria.

(6) Princípios Orçamentários, J. W. SUNDELSON, Trad. de C. NEVES, Separata da "Revista do Serviço Público", Ano VII, Vol. 11, n.º 1 págs. 4-5.

(7) EDWALDO R. SILVA, "Revista do Serviço Público", abril de 1945, págs. 24/secs.

(8) A. WAGNER, *Traité de la Science des Finances*, trad., francesa, Paris, 1909, Vol. 1.º, pág. 191, *in* órgão cit. págs. 24 e segs.

(9) E. MORSELLI, *Corso de Scienza della Finanza Pubblica*, Padova, 1939, pág. 88, *apud* R.S.P., págs. citadas.

(10) "O ORÇAMENTO BRASILEIRO", 1943, pág. 41, Rio.

A p r e c i a n d o a matéria, afirmou Edgard Allix (11):

“... a regra da unidade constitui um ideal que não é completamente realizado em parte alguma e que é diversamente entendido, consoante o país”.

Para o autor dos “Princípios Orçamentários”, a unidade orçamentária é um ideal teórico. Para outros, a vista da complexidade dos regimes econômicos, sistemas fiscais e políticos governamentais de hoje, é quase inconcebível que alguém possa pensar na concretização do ideal de unidade orçamentária.

O que não há dúvida porém é que o aspecto predominante no conceito de unidade, aquele que mais de perto se correlaciona com o problema da especialização de receitas a fins específicos, é o mencionado por J. W. Sundelson — singularidade do planejamento, votação e controle orçamentários. Em outras palavras, a unidade orgânica, indispensável à técnica orçamentária, e não a simples unidade formal, que apenas satisfaz aos ideais de fachada e aos interesses de uma política demagógica.

Vistas as coisas por esse ângulo, e ao orçamento como um verdadeiro plano de administração, está fora de dúvida que, condicionando-se a viabilidade do plano de administração ao conceito de unidade, nestes termos entendida, é claro que a necessidade de sua observância se torna imperativa, e a sua importância adquire um profundo acento.

Nestas condições, não deve haver tolerância em relação à política largamente difundida de se jungir à realização de certos empreendimentos, determinadas parcelas das rendas públicas do Estado. Isso porque, está demonstrado que, as especializações de receitas, criando ou não fundos especiais, oferece diversos inconvenientes. Os de ordem financeira, levando o Governo a fazer operações de tesouraria, como seja o empréstimo por antecipação de receita, quando de fato existe dinheiro em caixa, mas imobilizável, em virtude de se encontrar gravado pela especia-

lização da receita. Além do mais, complicando de maneira extraordinária a situação contábil, impossibilita o conhecimento das verdadeiras condições do Tesouro.

Mas tais inconvenientes não se circunscrevem às atividades financeiras. Do ponto de vista administrativo, as suas repercussões produzem efeitos muito mais peniciosos, uma vez que, em regra, o montante dessas especializações não coincide com o verdadeiro custo dos serviços, para os quais foram vinculadas as diferentes rubricas.

A prevalecer o critério das destinações de receitas a fins específicos, inclusive as autorizadas pelo Estatuto Político de 46, chegaremos ao absurdo de *fixar* (e é o termo justo) cotas de financiamento para o custeio daquilo que ainda não foi equacionado; a outorgar dotações para execução de um plano não traçado, para programas de administração ainda não delineados.

E' lógico que a ninguém é dado contestar, por exemplo, a transcendente importância ligada à solução dos seculares problemas da educação nacional, das secas do nordeste brasileiro e da revalorização e recuperação econômica dos vales da região amazônica e sanfranciscana.

Trata-se de problemas de base, que envolvem o próprio destino da nacionalidade, abrangendo quase todos os aspectos da vida brasileira, desde os sociais e econômicos, até aqueles que dizem respeito à defesa nacional, entendida esta, em seu aspecto estritamente militar.

Portanto, fica afastada desde já a hipótese de se emprestar à interpretação de nossa parte, tendência a considerar os dispositivos constitucionais, nesse sentido aprovados e destinados à solução desses problemas nacionais, condenáveis em relação às suas patrióticas finalidades. A nossa restrição não visa os empreendimentos em si, mas o processo adotado para assegurar a viabilidade e execução dos mesmos.

Assim, não vemos, tendo em vista a idéia central do planejamento, como conciliá-la com a política de especializações de receitas, de há muito introduzida na prática de nossa legislação tributária. Desde que é esta a orientação, não há como se evitar o esfalecimento do fundo comum das receitas públicas. Como tal, não conseguiremos apresentar um orçamento unitário, e suas

(11) “Traité Élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française”, Paris, 1907, página 64.

probabilidades como plano de administração restarão absolutamente nulas.

O comprometimento de parte ponderável da receita para atender a serviços discriminados pelo legislador, rouba, aos órgãos encarregados de elaborar o plano de administração, a melhor oportunidade de examinar os problemas em seu conjunto e, o ensejo de coordená-los, para então proceder a necessária hieyahquização da importância de cada, como tarefa preliminar ao encaminhamento de soluções não improvisadas, mas detidamente estudadas, e atendidas, dentro das limitações naturais dos recursos do Estado. Equivale dizer: ficam os órgãos planejadores privados da necessária liberdade de ação técnica.

Enfim, se mesmo na vigência de uma administração adequadamente organizada, acionada por processos racionais de trabalho, provida de pessoal devidamente treinado, bem modestos têm sido os resultados colhidos do orçamento-plano, calcule-se o que se poderá esperar de um orçamento sob uma legislação com dispositivos prescrevendo tôda sorte de especializações de receitas a fins especiais. E' uma situação de difícil contorção, pois trata-se, nada mais nada menos do que, de subtrair-se dêsse fundo que deveria ser uno, ponderáveis parcelas de rendas que naturalmente deixam de ser consideradas no equacionamento dos problemas gerais do Governo. Ainda pouco se tem feito em prol da preeminência dos aspectos e interesses administrativos. A tendência é emprestar exagerada importância a considerações de ordem financeira. E tal é a sua frequência que o Prof. Harvey Walker já afirmou ser necessário "uma verdadeira revolução no modo de pensar para que os programas de trabalho — que no seu conceito de orçamento capitula como sendo básico — sejam considerados fundamentalmente e seu financiamento apenas como serviço auxiliar" (12).

Isso não quer dizer que subestimemos o mérito dêsse serviço auxiliar. Mesmo porque sabemos que a função financeira de manter em equilíbrio o orçamento, impõe um tratamento unificado de tôdas as receitas e despesas; requer que nenhuma parcela do material incluído no sistema orçamentário seja considerado separadamente ou à parte das finanças ordinárias e que não lhe seja con-

cedida personalidade própria (clara proibição dos chamados fundos especiais e sobretudo de se lhes outorgar personalidade contábil).

Em conclusão, como escreveu Allix, a manutenção de rigorosa unidade orçamentária é tão geralmente reconhecida como índice de finanças ordenadas e sadias que os estudiosos da ciência financeira associam a *inobservância dêste princípio a práticas defeituosas e escusas, sobretudo no que toca ao problema do equilíbrio orçamentário. A unidade orçamentária ergue-se como alvo final de todos que desejam manter em ordem o sistema financeiro* (13).

AS CONSTITUIÇÕES E A ESPECIALIZAÇÃO DA RECEITA

A Constituição de 1824 não incluiu em seu texto nenhum dispositivo concernente aos principais princípios orçamentários. Sômente com o advento do regime republicano, e isso mesmo, a partir do Estatuto Político de 16 de julho de 1934, tal inclusão se verificou.

Até então, mesmo no tempo da reforma de nossa primeira Constituição, ocorrida em 1926, as críticas formuladas visavam menos o processo da especialização das receitas em si, do que os reiterados desvios dos fundos constituídos com estas receitas. E a prova é que, em janeiro de 1922 o Congresso votava e o Presidente da República sancionava a lei instituidora do Código de Contabilidade (n.º 4.536), cujos dispositivos, no que tange com a matéria em estudo são bem sintomáticos e presta-se à comprovação do que vimos afirmando.

O fato do Código em aprêço reservar, em seu esquema tripardido, um título para as rendas de aplicação especial dispensa a adição de outros testemunhos.

Vejamos com êle se expressa, em seu art. 15, a propósito do problema que constitui objeto do nosso estudo, ou seja, a respeito da divisão da Receita pública:

"A proposta terá a forma de projeto de lei, com a especialização, em artigos sucessivos, na primeira parte, da despesa a fixar para cada Ministério e a discriminação da

(12) N. C. RAMALHO, op. cit. pág. 44 e segs.

(13) E. ALLIX, op. cit. pág. 78.

espécie em que deve ser paga, e a discriminação, na segunda parte, do cálculo da receita, conforme os diferentes títulos de renda, bem como da espécie a arrecadar, *dividida a receita geral da União em ordinária, extraordinária e especial*".

Em seguida, no art. 19 aponta os componentes da receita especial:

"A receita especial abrangerá tôdas as rendas destinadas a fundos especiais".

A prova de que, de fato, a intenção do legislador foi criar essa modalidade de receita está no ato que aprovou o Regulamento para a execução do Código em aprêço. Além de repetir as disposições da lei criadora, entra em maiores detalhes, visando caracterizar, de maneira a não deixar dúvida, a situação. É o que faz em seu art. 76 (Decreto n.º 15.783, de 8 de novembro de 1922):

"No que concerne à receita geral da União, será ela na proposta do orçamento dividida em três partes: *ordinária, extraordinária e especial*".

Tratando-se, porém, de regulamento não poderia deixar de ser casuista, de esmiçar convenientemente o assunto. É por isto que em seu artigo 83 conceitua e enumera os casos em que as rendas devem ser classificadas na categoria de especiais. Senão vejamos:

"Como receita especial considera-se o produto das fontes de rendas a que, em virtude de preceitos de lei e de estipulações contratuais, houver sido determinada aplicação especial, como as destinadas:

- a) resgate do papel moeda;
- b) garantia da massa circulante fiduciária;
- c) ao resgate das apólices emitidas para a encampação das estradas de ferro;
- d) ao fundo de amortização dos empréstimos internos;
- e) ao fundo para as obras de melhoramentos dos portos;
- f) ao fundo de custeio das obras contra as sêcas;
- g) ao fundo de custeio da profilaxia rural.

À vista dos dispositivos transcritos fica provado o que de início afirmamos, isto é, que, de fato, as condenações visavam os desvios das importâncias integrantes dos fundos ou das rendas gravadas com a cláusula de aplicação especial, e não a atitude dos autores das leis vinculando receitas à realização de determinadas despesas.

A Carta Política de 16 de julho de 1934 encanou o problema orçamentário com assinalável objetividade. E assim aconteceu talvez porque ao tempo de sua elaboração as idéias de reforma do sistema orçamentário se encontravam em pleno debate, e com algumas convicções já firmadas. Este fator, e mais a experiência acumulada, em mais de três decênios de vida republicana, fizeram com que os constituintes da chamada República nova se decidissem pelos novos princípios racionalizadores do documento orçamentário.

Em 1926, a reforma da Constituição de 1891 pôs fora da lei a prática da inserção de dispositivos legais de cunho permanente na lei de meios. Firmou-se, pois, definitivamente, o princípio da anuidade da lei orçamentária. Estirpou-se a prática nociva dos famosos orçamentos *rabi-longos*. E foi tudo, na matéria, que se pôde obter nessa oportunidade. Sobreveio, porém, a revolução vitoriosa de 1930, e com ela o seu vasto programa de reformas, inclusive a dos costumes e práticas políticas do país. O aperfeiçoamento do sistema orçamentário não podia ser esquecido. Assim é que, serenados os ânimos e apaziguados os espíritos, com o término da revolução de 1932, pôde o Governo baixar o Decreto n.º 23.150, de 15 de setembro de 1933, estabelecendo normas para a elaboração e execução da receita e despesa da União, o que constituiu um passo a mais em direção da desejada melhoria do sistema orçamentário.

As conquistas da reforma de 1926 e as inovações subseqüentes, abrindo novas perspectivas à racionalização orçamentária, foram ampliadas e consagradas pela Constituição de 1934.

Nota-se, porém, que os constituintes não tiveram oportunidade de dedicar à matéria às luzes de sua cultura neste particular. E isso porque, se de um lado aprovaram os princípios norteadores do processo orçamentário, de outro lado, aprovaram a redação de outros que, de certo modo, atentam contra os primeiros, ou seja, con-

tra o espírito unitário do orçamento, ferindo de rijo o seu aspecto fundamental — a unidade de fundo.

Essa contradição ocorreu em 1934 e repetiu-se em 1946. E se traduziu na imposição, pelos constituintes, de princípios a serem observados na elaboração e execução do orçamento, e por outro lado, na aprovação de dispositivos que, na prática, contrariam, e por vêzes anulam, os efeitos daqueles princípios salutareos impostos.

Vejam, numa rápida análise, os termos dos artigos que se nos afiguram contraditórios. O art. 50, por exemplo, da Constituição de 1934, assim dispõe:

“O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita os tributos, renda e suprimientos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa tôdas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos”.

Embora o artigo em causa não aluda à regra da anualidade, não há dúvida que prescreve os princípios referentes à unidade, universalidade e especialização. Princípios êstes que no entender de Edgar Allix, segundo vimos, são indispensáveis para que o orçamento preencha suas finalidades. Além do que, conforme é unânime reconhecido, ocupam, na atualidade, posição preeminente no plano dos estudos orçamentários. Vale dizer: nenhum estudo sobre orçamento pode ser levado a sério se não incluir em seu temário o exame dêsses princípios.

Ora, se a Carta de 1934 impõe a observância das regras da universalidade e da unidade, como indispensável à boa prática orçamentária, como condição essencial a que o orçamento atinja o seu objetivo, curial seria que não inserisse em seu texto nenhum dispositivo que anulasse essa imposição. Mas tal não acontece. Aprova temo-la nos seguintes dispositivos da referida Carta Política, ao traçar, por exemplo, as grandes linhas da política nacional de educação:

Art. 156. A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante

dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo único. Para a realização do ensino nas zonas rurais a União reservará, no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

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

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

§ 2.º Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bôlsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica e viligeaturas.

Na parte das “Disposições Gerais” os constituintes agiram da mesma maneira. Aprovaram dispositivos destinados a compêlir o Govêrno a encarar com decisão de solucionar o problema das sêcas dos Estados do Nordeste brasileiro. Decisões que de logo se traduzissem em realizações que não implicassem em simples paliativos, como os habitualmente postos em prática, à guisa de socorro às populações flageladas.

Os preceitos em causa, além de delinearem o esboço da ação governamental, de logo arbitraram a margem de rendas destinada a fazer face ao custeio dessas obras. Vejam os artigos à respeito:

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

§ 1.º Dessa percentagem, três quartas partes serão gastas em obras normais do plano estabelecido, e o restante será depositado

em caixa especial, a fim de serem socorridas, nos termos do art. 7.º n.º II, as populações atingidas pela calamidade.

§ 2.º O Poder Executivo mandará ao Poder Legislativo, no primeiro semestre de cada ano, a relação pormenorizada dos trabalhos terminados e em andamento, das quantias despendidas em material e pessoal no exercício anterior e das necessárias para continuação das obras.

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

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

* * *

No Ato das Disposições Transitórias ainda vamos encontrar o testemunho da ação destinadora do legislador constituinte de 1934. A mesma preocupação já constatada de garantir, mesmo divorciado da melhor técnica, a viabilidade de uma determinada política. No caso, era a política de defesa e valorização de certos produtos agrícolas que, a seu ver, não convinha ser relegada a possível emoção do legislador ordinário. Assim é que o § 3.º do art. 6.º do referido Ato prescreveu:

“As taxas sobre a exportação, instituídas para a defesa dos produtos agrícolas, continuarão a ser arrecadadas, até que se liquidem os encargos a que elas sirvam de garantia, respeitados os compromissos decorrentes de convênios entre os Estados interessados, sem que a importância da arrecadação possa, no todo ou em parte, ter outra aplicação; e serão reduzidas logo que solvam os débitos em moeda nacional, a tanto quanto baste para o serviço de juros e amortização dos empréstimos contraídos em moeda estrangeira”.

Os termos do último parágrafo mostram que os constituintes de 1934 não só se deram a tarefa de gravar rendas com aplicação especial, com finalidade exclusiva, como também procuraram revigorar a legislação de igual teor, decre-

tada durante o período de governo discrecionário, emerso da revolução de 1930.

* * *

Os constituintes de 1946 usaram os mesmos expedientes. Reconheceram a importância dos chamados princípios orçamentários e os condensaram no art. 73 da Constituição. Não acharam, porém, que já era tempo de libertar o nosso processo orçamentário dos entraves das destinações de receitas e da constituição de fundos especiais.

O mencionado art. 73, repetindo, com ligeira alteração os de n.º 50 e 68 dos Estatutos Políticos de 1934 e 1937, respectivamente, assim dispõe:

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

Note-se a amplitude da expressão “todos os serviços públicos”, não contida nas Constituições anteriores. Isso traduz inequívoca intenção dos constituintes de emprestar a um dos princípios orçamentários citados — o da universalidade — o maior apêço e incontestável autoridade.

A manifesta amplitude da expressão “todos os serviços públicos” poderá dar ensejo a que o Legislativo volte suas vistas para os serviços de execução afeta aos órgãos autárquicos, isto é, para os serviços executados por delegação do Estado, exigindo que o seu movimento de receitas e despesas passe a figurar no Orçamento Geral da República.

Pois bem; não obstante êsse grande passo dado no sentido de assegurar um controle eficaz na gestão do patrimônio público, de uma real eficiência nos métodos de administração do orçamento, como instrumento de administração, a despeito de tudo isso, os constituintes de 46 seguiram a mesma orientação de seus colegas de 1934.

Em contraste com o preceituado no citado artigo 73, aprovaram dispositivos destinando rendas a determinados fins e até mesmo criando fundos especiais, opondo, desta forma, dificuldades à elaboração do plano de trabalho governamental.

As providências aludidas estão expressas nos dispositivos seguintes:

Art. 15. Compete à União decretar impostos sôbre:

III — produção, comércio, distribuição e consumo, bem assim importação e exportação de lubrificantes de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se êsse regime, no que fôr aplicável aos minerais do país e a energia elétrica.

§ 2.º A tributação de que trata o n.º 3 terá a forma de impôsto único, que incidirá sôbre cada espécie de produto. Da renda resultante, sessenta por cento no mínimo serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal.

§ 4.º A União entregará aos Municípios, excluídos os das capitais, dez por cento do total que arrecadar do impôsto de que trata o n.º IV, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural.

Art. 169. Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, e Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 171. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo único. Para o desenvolvimento dêsses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.

Art. 198. Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada sêca do Nordeste, a União, despenderá, anual-

mente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária.

§ 1.º Um têtço dessa quantia será depositada em caixa especial, destinada ao socorro das populações atingidas pela calamidade, podendo essa reserva, ou parte dela, ser aplicada a juro módico, consoante as determinações legais, em empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela sêca.

§ 2.º Os Estados compreendidos na área da sêca deverão aplicar três por cento da sua renda tributária na construção de açudes pelo regime de cooperação, e noutros serviços necessários a assistência das suas populações.

Art. 199. Na execução do plano da valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento de sua renda tributária.

Parágrafo único. Os Estados e os Territórios daquela região, bem como os respectivos Municípios, reservarão para o mesmo fim, anualmente, três por cento das suas rendas tributárias. Os recursos de que trata êste parágrafo serão aplicados por intermédio do Govêrno Federal.

E, temos ainda no Ato das Disposições Transitórias:

Art. 29. O Govêrno Federal fica obrigado, dentro do prazo de vinte anos, a contar da data da promulgação desta Constituição a traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes, no qual aplicará anualmente, quantia não inferior a um por cento de suas rendas tributárias.

* * *

Os que, como nós, julgam que os mencionados arts. 50 e 73 das Constituições examinadas proíbem as destinações de receitas a fins especiais,

chegam a esta conclusão baseados no conceito que esposam, a respeito do princípio da unidade orçamentária, contido nos citados artigos, e da extrema importância dêste princípio, em função do orçamento, considerado como instrumento central da racionalização administrativa.

E' de supor-se que os constituintes das épocas em foco, pensem de modo diverso, não atribuindo aos princípios impostos à observância daqueles que elaboram, executam e o orçamento, o sentido que nós outros emprestamos.

E, se de fato tal suposição corresponde à realidade é porque o seu conceito relativo ao princípio da unidade orçamentária não coincide com o que se nos afigura ser o mais consentâneo.

Como se vê, a matéria admite controvérsias. Comporta discussões que, para serem bem conduzidas, faz-se necessário uma prévia definição de pontos de vista, em tórno da concepção relativa ao verdadeiro papel dos princípios orçamentários. Há, como sabemos, os que não lhes empresta função normativa e que os admite apenas como simples pontos de referência, à margem dos quais deve se orientar o orçamentista. Há, porém, os que pensam de modo totalmente diverso, achando que êles de fato encerram sentido normativo, o que impede que providências ou medidas como as que dizem respeito a autorização de rendas e constituição de fundos especiais, sejam postas em prática.

ORGANIZAÇÃO

Migração e Colonização

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

DISCUTE a Câmara dos Deputados, no momento, o projeto de criação do Departamento Nacional de Imigração e Colonização.

Trata-se de trabalho elaborado pela Comissão Especial de Imigração, Colonização e Naturalização constituída pelos deputados Israel Pinheiro, Dámaso Rocha, Alde Sampaio, Plínio Cavalcânti, Pedroso Júnior, Aureliano Leite e Gilberto Valente, sob a presidência do primeiro.

A Comissão parece haver sido instituída para dar primeira expressão prática à regra contida no parágrafo único do artigo 162 da Constituição.

O parágrafo e o artigo de que depende são do seguinte teor :

“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 êsse serviços e coordená-los com os de naturalização e de colonização, devendo nesta aproveitar nacionais”.

E' de notar que o Presidente da República, em sua mensagem ao Congresso Nacional, na abertura da presente sessão legislativa, encarecera 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.

Observa o Presidente :

“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 tôdas 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, encami-

nhamento e colocação final desta massa de imigrantes, que, doravante, irá aumentar progressivamente”.

O projeto legislativo é, assim, de uma oportunidade pacificamente reconhecida. E' bem de ver que êle se adstringe a recompor o mecanismo administrativo incumbido de dar a melhor execução à nossa política migratória. Deixa de considerar o aspecto político da questão, isto é, de uma parte os princípios gerais atinentes à escolha das fontes de imigração, à eventual fixação de contingentes populacionais a receber, ao plano de distribuição territorial dos novos elementos adventícios, às medidas de salvaguarda dos legítimos interesses da mão de obra indígena, etc., e de outra, a transcendente medida política traduzida na atribuição dos recursos financeiros com que acionar os nossos designios imigrantistas, sem dúvida, e muito razoavelmente, por motivo de disciplina na elaboração dos atos legislativos, pois requer, de fato, trabalho em separado. Sabemos, aliás, que êsses assuntos estão já também sendo discutidos na Comissão Especial de Imigração, Colonização e Naturalização da Câmara.

Nesta seção, não teríamos por que tratar da feição política do assunto. Importa-nos mais, é claro, o aspecto organizacional, isto é, a estrutura do sistema administrativo a que se vai confiar a tarefa importante e delicada de infundir sangue novo e rico de energias na corrente demográfica, ainda tênue do *hinterland* brasileiro.

Mesmo, porém, dêste ponto de vista, qualquer ensaio de explanação do conteúdo do projeto careceria de oportunidade, seria prematuro, desde que a matéria está sob discussão e em condições, portanto, de vir a ser alterada, por efeito do trabalho crítico do plenário das duas casas legislativas, ou de ser aprovada nos termos em que a Comissão a colocou.

O que, por agora, nos parece interessante é acentuar o acôrdo da opinião do D.A.S.P., noutra oportunidade expressada, com a orientação unificadora do organismo administrativo da imigração, ora na linha reta de sua efetivação.

Com efeito, em 1944 pôs-se em foco a criação dum Instituto Nacional de Imigração e Colonização, órgão com personalidade própria, de natureza autárquica, a que se atribuiria competência para superintender, orientar, dirigir e coordenar os serviços referentes à colonização e à migração interestadual de trabalhadores, assim

como os relativos à entrada, distribuição e fixação de estrangeiros no território nacional.

Fazendo cuidadoso estudo do projeto, o D.A.S.P., depois de analisar-lhe os dois objetivos distintos

- administração, por um órgão único, dos assuntos relativos a migração, colonização e organização do mercado interno de trabalho e
- realização dessa administração sob forma autárquica,

opinou favoravelmente à aceitação do primeiro e em contrário à autarquização.

Frise-se que, nesta última parte, o parecer do D.A.S.P., mais tarde reconhecido procedente pelos Conselhos de Segurança Nacional e de Imigração e Colonização, estava de acôrdo com a orientação que a Câmara vai dando a seu trabalho ora em andamento.

Deixemos, porém, de lado a particularidade da autarquização dos serviços, que, indubitavelmente amparada, em suas origens, por opinião do mais alto quilate — é necessário dizê-lo — não logrou, todavia, muitas adesões, e insistamos a respeito dos propósitos de unificação.

Dizia o D.A.S.P., a êsse tempo, observando que seu pronunciamento de então constituía, na realidade, “ratificação de um entendimento desde muito fixado”, que a vigente “distribuição de atividades, aparentemente orgânica, no modo por que está determinada, não tem, na prática, apresentado os resultados mais desejáveis”.

A organicidade aí referida era a decorrente da existência de um Departamento Nacional de Imigração, encarregado de executar as atividades relativas à imigração, às migrações internas e à colocação de trabalhadores, de uma Divisão de Terras e Colonização, com o encargo das atividades executivas concernentes à colonização promovida pelo govêrno federal e da fiscalização dos correspondentes trabalhos estaduais, municipais e particulares, e de um Conselho de Imigração e Colonização que, subordinado ao Presidente da República, pareceria em posição vantajosa (o que, aliás, não se poderia depreender da legislação atinente a matéria) para coordenar a ação daqueles dois órgãos respectivamente pertencentes ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e ao Ministério da Agricultura.

Mas não é sem propósito ou ociosa, por certo, a seguinte transcrição de tópicos da e.m. número 853, de 31 de março de 1944, que mostra os fundamentos da opinião do D.A.S.P.:

“De fato, os assuntos de que se trata são tão estreitamente interrelacionados que se reclama, para bem os conduzir, um grau muito elevado de coordenação, em tal maneira que a menor morosidade de qualquer dos órgãos deles encarregados afeta, sensivelmente, a marcha de todo o sistema.

A coordenação deve ser de uma eficiência bastante para assegurar, a todo momento, que a imigração se destine a atender, em primeiro turno, às necessidades da colonização, isto é, que a seleção imigratória se opere, invariavelmente, em correspondência com o estado atual dos serviços de colonização, e do mesmo modo, que os serviços de colonização estejam sempre atentos às possibilidades de imigração, mediante o constantemente atualizado conhecimento destas.

Tais condições, é preciso reconhecer, não têm sido satisfeitas, mas o que se vê, ao contrário, é, por exemplo, a entrada de estrangeiros no país admitida já por um órgão, já por outro, às mais das vezes sem unidade de critério.

Daí que a experiência da administração, entre nós, dos assuntos de imigração e colonização sugere, realmente, se siga aqui a criação de outros países, para reunir sob uma só jurisdição a responsabilidade da gestão desses assuntos.

Releva notar que esse pronunciamento não significa esquecer que nem a colonização se extingue em servir de termo à imigração, pois tem muito a ver com o homem nacional, nem a imigração conclui, de maneira exclusiva, para a colonização, mesmo no nosso caso particular, caracterizado por sensível avidês de mão de obra agrícola, mas apenas a aceitação da evidência de que os liames entre essas atividades preponderam, fortemente, sobre os que as liguem a outros interesses.

A opinião contida no item anterior abrange, também, o caso da organização do mercado de trabalho, pois, embora a referida organização apresente uma variedade de aspectos que não se limita, sem dúvida, ao campo de exercício das atividades de imigração e colonização, ela é de precíua importância para o estabelecimento e melhoria dos planos das mencionadas atividades”.

O D.A.S.P. não apresentou, aliás, nenhuma fórmula objetiva para solução do problema, em virtude de circunstâncias também relatadas em sua e.m.

PESSOAL

Aplicação do artigo 24 e parágrafo único do artigo 18, do A. D. C. T.

M. J. A. FERNANDES.

O ATO das Disposições Constitucionais Transitórias de 18-9-46 dispôs:

“Art. 24 — Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções de magistério, técnicas ou científicas e que, pela desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937, e Decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro do mesmo ano, perderam cargo efetivo, são nêle considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados sem direito aos vencimentos anteriores à data da promulgação deste Ato.

Parágrafo único. Ficam restabelecidas as vantagens da aposentadoria aos que as perderam por força do mencionado decreto, sem direito igualmente à percepção de vencimentos anteriores à data da promulgação deste Ato”.

Dúvidas levantadas sobre a inteligência do texto constitucional evidenciaram a necessidade e a conveniência de se fixar orientação uniforme e segura para sua exegese, evitando possíveis divergências na aplicação prática.

Tendo em vista que a Constituição permite, em seu art. 185, 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”.

procurou-se entender que tais condições restritivas deveriam ser consideradas na concessão da disponibilidade, prevista no citado art. 24, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Cedo, porém, verificou-se o desacôrto de tal entendimento.

O art. 24 começou por delimitar o seu próprio campo de aplicação àqueles que acumulavam funções

“conforme a legislação então vigente”

não aludindo, pois, à compatibilidade entre o cargo perdido em 1937 e sua situação, em face aos novos preceitos, cuja vigência é demarcada pela Lei Magna. Visou restaurar situação que era legítima antes da Carta de 1937 e do Decreto-lei n.º 24 e que por força dêstes foi perdida.

Para concretizar tal restauração, o art. 24 indica o *modus faciendi*: a disponibilidade remunerada no cargo perdido. Em verdade, o texto constitucional, explicitamente, já considera os funcionários em causa nessa condição de disponíveis, desde a sua promulgação.

Ato complementar da restauração visada é aquêle em que o art. 24 determina, como subsequente à disponibilidade, o reaproveitamento do funcionário. Aqui, não havendo regra explícita, a boa solução, parece, ficar adstrita aos preceitos do art. 185, *in fine*, da Constituição e, ainda do parágrafo único do art. 189.

Com efeito. Na vigência da legislação anterior, mais freqüentemente ocorria a acumulação. A correlação de matéria não era condição limitativa. Por outro lado, um cargo administrativo poderia ser acumulável com um de magistério ou técnico-científico. Atualmente as condições permissivas da acumulação são mais limitativas, e, parece justo que, dentro delas, seja feito o reaproveitamento dos disponíveis.

O parágrafo único do art. 24 restabeleceu a vantagem da aposentadoria ao funcionário que a perdeu por força do Decreto-lei n.º 24, sem direito, igualmente, à percepção dos proventos anteriores a 18 de setembro de 1946. Essa aposentadoria corresponderá a cargo legalmente acumulável àquele tempo, nos estritos termos da legislação então vigente, sendo o provento da aposentadoria o da data de sua cassação, com os acréscimos, por ventura concedidos por lei posterior, até 18 de setembro de 1946.

Êsses e outros aspectos da matéria contida no art. 24 e seu parágrafo, foram focalizados na Exposição de Motivos 951 de 27-5-47, em que o D.A.S.P. sugeriu normas para sua imediata

aplicação, dirimindo dúvidas diversas, como por exemplo, a integralidade ou proporcionalidade dos proventos da inatividade, a contagem do tempo entre a exoneração, ou a demissão e o dia 18 de setembro de 1946, a definição de cargo de magistério, técnico ou científico para efeito de disponibilidade.

Essa Exposição de Motivos foi aprovada pelo Sr. Presidente da República, dando lugar à Circular n.º 6-47 de 27-6-47, da Secretaria da Presidência da República, publicada no Diário Oficial de 30-6-47.

* * *

O parágrafo único, do art. 18 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu:

“São considerados estáveis os atuais Servidores da União, dos Estados e dos Municípios, que tenham participado das Forças Expedicionárias Brasileiras”.

A execução prática dêsse preceito legal dependeria, apenas, da verificação, evidentemente fácil, da coexistência, em cada caso, de duas situações de fato: a de haver integrado as Forças Expedicionárias e a de ter estado em efetivo exercício do cargo ou função, à época da convocação.

Os Ministérios Militares e os diversos órgãos de pessoal dispõem de elementos para imediata resposta a tais indagações.

Simplex, também, seria a concretização da medida em causa. Em relação a funcionários, os órgãos de pessoal apostilariam os respectivos títulos de nomeação. Quanto aos extranumerários, êsses mesmos órgãos fariam publicar relação nominal dos beneficiados. E, como medida complementar ao texto constitucional, seria examinada oportunamente, a possibilidade de enquadramento dos extranumerários em carreiras ou cargos isolados.

Nêsse sentido, o D.A.S.P. opinou na Exposição de Motivos 949, de 27-5-47, que mereceu a aprovação do Sr. Presidente da República, em despacho de 19-6-47 (Diário Oficial de 23 de junho de 1947).

* * *

Amparados com a estabilidade do cargo ou função que exerçam, muitos expedicionários ficaram isentos de prestação de concurso ou pro-

va de habilitação, porventura exigidos para sua permanência.

Aos expedicionários, classificados em concurso ou prova de habilitação, a lei assegurou condições de preferência para nomeação e admissão.

Nenhuma facilidade, quanto a ingresso no Serviço Público, foi prevista em benefício do numeroso grupo de ex-integrantes das Fôrças Expedicionárias, que solicitam emprêgo.

Para melhor solução dêsses pedidos, o Sr. Presidente da República, tendo em vista a Exposição de Motivos 1.077, de 23-6-47 dêste Departamento, determinou que se recomendasse providências aos Ministros de Estado, no sentido de que os expedicionários tivessem preferência para as nomeações interinas, quando preenchessem as condições legais (Circular 7-47, de 30-6-47, da Secretaria da Presidência da República — Diário Oficial de 3-7-47):

APERFEIÇOAMENTO

Problemas paralelos à realização de cursos

OSVALDO FETTERMANN

III

Das súmulas

E' praxe, nos Cursos de Administração do Departamento Administrativo do Serviço Público, distribuírem-se, gratuitamente, aos alunos apontamentos mimeografados sôbre assunto de cada ponto desenvolvido, ou de cada lição ministrada. Compostos pelo professor da disciplina, destinam-se não só a suprir a falta de recursos com que, porventura, o aluno lute, mas, ainda, a propiciar a êsse um dos meios de reconstituir a exposição feita, de viva voz, pelo mestre. Urge, por isso, ao nosso ver, que espelhem límpida e incisivamente o ponto versado ou discutido em aula. Devem, nesse sentido, abranger todos os aspectos, tôdas as principais facetas da matéria dissertada, de sorte que, em os lendo, o aluno possa facilmente reviver e fixar a lição ouvida. São as *súmulas*. Assim lhes chamamos, quando os queremos nomear.

Seu papel, ou sua importância, não tem sido encarado uniformemente por todos os que delas se têm ocupado. Há os que nelas vêem um esplêndido recurso à disposição do aluno que, dêsse modo, sem as canseiras e dificuldades de inúmeras consultas a livros e obras, tem, no mais das vezes, ao seu alcance uma concatenação segura e equilibrada dêsse ou daquêlo tópicos do programa.

Existem, porém, em contraposição, os que enxergam nas *súmulas* um ressurgimento da revelhíssima *sebenta*. Mas, perguntamos, será procedente o reparo feito? Existirá, de fato, o símile apontado? Não o cremos. Nem na origem nem em suas finalidades, a *súmula* pode ser, com exatidão, equiparada à *sebenta*. O paralelo, por isso, não nos parece preciso; e, para que melhor ressalte a diferença que existe entre uma e outra, bastará examinar o papel que a *sebenta* desempenhou na histórica Universidade de Coimbra. Ouçamos, portanto, nesse sentido, a Trindade Coelho, que, em seu conhecido livro *In illo tempore*, presta o seu depoimento:

"In illo tempore — no tempo em que eu andava em Coimbra, ainda a boa e imortal *sebenta* reinava em todo o seu esplendor! Eu nem fazia sequer idéia, ao chegar a Coimbra, do que vinha a ser isso da *sebenta*; — mas indústriado logo a tal respeito, vim a saber que era uma espécie de folhinha litografada, formato 8.º, que saía todos os dias compendiando a explicação do lente; que se chamava *sebenteiro* o que a redigia; que custava sete tostões por mês cada uma; que eram três em cada ano, visto as cadeiras em cada ano serem três; e finalmente, que enquanto o lente explicava a lição para o dia seguinte, só o *sebenteiro* ouvia o lente, e que os mais, todos, e eu, portanto, podiam muito bem lêr o seu romance, fazer o seu bilhetinho e passá-lo, ou comentar os que vinham dos outros, — ou então, se o preferíssimos, dormir ou fazer versos!

"As sebatas tinham em geral oito páginas, e cada um ia pelas suas ao cair da noite, e eram duas por noite; — mas se o lente se tinha alargado na preleção, ou o sebenteiro era maçador, às tais oito páginas acresciam outras, — e a êsse suplemento, que era sempre amaldiçoado, chamava-se o *resto*!

"Ora mas no meu tempo ainda a sebenta era acatada, e ninguém se lembrava por lá de lhe fazer troça! E como ela, coitada, tinha sido a mamadeira dos *ursos*, e até de muitos o ganha-pão, os ursos, quando se viam lentes, não só a toleravam, mas... inspiravam-na! Havia tal que não confiando no sebenteiro, até lhe dava os apontamentos para a fazer; outros escreviam-na *ipsis verbis* e o sebenteiro tinha só o trabalho de a copiar; e outros havia, e até dos mais *carrasquinhos*, que recebiam à entrada da aula um exemplar, que o sebenteiro lhes entregava em mão! O Chaves, por exemplo!

"Está pois a ver-se que a sebenta era uma instituição universitária; — mas ainda assim, coisa curiosa, cheirava sempre a *contrabando*; e tudo quanto de mais difícil podia desafiar na aula a habilidade dum cábula, se era chamado à lição, cifrava-se em *manejar a sebenta* com habilidade, de modo que o lente a não visse... Êle bem sabia que estava lá; mas enfim, era preciso esconder essa impostura com outra impostura, — e isso era um trabalhinho de prestidigitação, em que se alguns eram eminentes, outros, coitados, eram uma lástima!" (Págs. 189, 190, 191 e 192, da 2.^a ed., Livraria Aillaud & Cia.).

Assinala, ainda, êsse escritor, em certos passos de suas reminiscências acadêmicas, outros aspectos dessa singular criação, que foi a sebenta, pelos quais se pode ter uma idéia clara e precisa do que ela representou no currículo dos estudantes daquêle famoso centro universitário conimbricense. Lembra, a respeito, alguns episódios, como, por exemplo, o ocorrido com "um estudante muito notável", de nome Barbosa de Magalhães, que, havendo chegado a Coimbra sem meios para se manter, viu na feitura das sebatas um processo honesto de obter os recursos de que tanto carecia. Por isso,

"começou a fazê-las impressas, porque as litografias estavam já tomadas e êle precisava disso para viver, e fôra para Coimbra sem outros meios, o lente proibiu-o à porta da aula de continuar: no dia seguinte descompô-lo desabridamente diante do curso; e tendo o Barbosa de Magalhães recorrido para o Reitor, e êste para o Conselho da faculdade — o Conselho da Faculdade decidiu, por unanimidade, proibir a sebenta impressa! Êles lá sabiam..." (Op. cit., pág. 195).

Recorda, igualmente, que a maioria dos alunos assinava a sebenta. Não obstante, alguns havia

que por lá apareciam com o velho exemplar que o pai usara, muitos anos atrás, quando estudante, e que êles se punham a manejar com bons resultados, pois,

"como a ciência era sempre a mesma, (porque é da natureza dos dogmas serem imutáveis, e a sebenta era uma dogma da Universidade e livrasse-se alguém de a discutir!) uma coleção velha servia às mil maravilhas, e sebenteiro havia, finório, que fingia só tomar apontamentos, e depois, em casa, impingia como ciência nova uma sebenta velha, — e nem o próprio lente, imutável também como se fôra outro dogma, percebia a maróscala!" (Op. cit. págs. 194).

Temos, aí, pois, o testemunho de alguém que viveu no próprio *habitat* da sebenta e dela fez uso cotidiano. Em suas palavras nada vemos que nos autorize a aceitar como verdadeiro o símile que dizem haver entre a sebenta e as súmulas. Ao contrário, há, entre essas e aquela, sensíveis diferenças e traços inconfundíveis.

Não é nosso propósito, porém, destacar essas diferenças e êsses traços, mas indigitar os diversos tipos de súmulas e os vários critérios que podem presidir à sua elaboração.

No entender de alguns professôres, elas, de nenhum modo, devem conter exposição muito desenvolvida do ponto dissertado em aula, pois, do contrário, estimulariam o aluno a faltar, pois, comodamente, em casa, poderia lêr explanada a mesma lição a que, com o aumento de cansaço de um dia do trabalho, teria de assistir. Para tais professôres, as súmulas devem ter a feição de um roteiro, onde se inscreverão apenas os marcos principais, já anteriormente desdobrados de viva voz. Por exemplo, uma aula sobre o casamento, teria por súmula o seguinte:

PONTO N.º 9

Do casamento

"1 — O *hetairismo* (promiscuidade sagrada); o *concubinato*; a *poliandria* ("que predominava onde faltavam mulheres"); a *poliginia* ("onde escasseavam varões"); *monogamia* (sistema adotado "por um grande número de povos, principalmente pelos descendentes da raça indo-européia", Batista de Melo, in *Direito de Bastardia*). *Exogamia* (união entre pessoas de tribus diferentes). *Endogamia* ("proibição do casamento entre indivíduos que não pertencessem ao mesmo grupo", Martinho Garcez Filho, in *Direito de Família*).

"2 — O casamento no direito positivo brasileiro. O casamento religioso católico, que predominou no período colonial e no Império. O casamento religioso acatólico,

segundo a lei de 11 de setembro de 1861. O casamento civil instituído pelo Decreto n.º 181, de 24 de janeiro de 1890, e confirmado por outro ato do Governo Provisório de 26 de junho do mesmo ano. Na Constituição de 1891 (laicidade do casamento). No Código Civil. Na Constituição de 16 de julho de 1934: a validade do casamento religioso e a indissolubilidade do casamento elevada a cânone constitucional. Na Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937. Na Constituição de setembro de 1946.

“3 — Os impedimentos dirimentes absolutos, ou públicos; os impedimentos dirimentes relativos, ou privados; e impedimentos proibitivos, ou impeditivos. O Decreto-lei n.º 3.200, de 19 de abril de 1941, e o casamento de colaterais do terceiro grau. O casamento de diplomata e as restrições impostas pelo Decreto n.º 23.806, de 26 de janeiro de 1934 e legislação posterior (Decretos-leis ns. 791 e 9.202, respectivamente de 14 de outubro de 1938 e 26 de abril de 1946). O casamento de militares e os impedimentos previstos nos Decretos-leis ns. 3.864, de 24 de novembro de 1941, e 6.289, de 23 de fevereiro de 1944. Casamento putativo. Casamento nuncupativo. Casamentos nulos e casamentos anuláveis.

4 — Efeitos do casamento que dizem respeito às pessoas e os que concernem aos bens dos cônjuges.

Tal tipo de súmula, se serve de bússola para o aluno se orientar no estudo do ponto, tem, ao nosso ver, a grande desvantagem de não oferecer os elementos necessários para tornar efetivo tal estudo, principalmente se o interessado não dispuser do tempo necessário para consultas metódicas e produtivas em biblioteca, própria ou pública.

E' verdade que, às vezes, súmulas dêsse tipo são elaboradas com tal arte, ou tal engenho, que facilitam extremamente o trabalho do aluno. E' o caso da seguinte, concernente ao Curso de Biblioteconomia III e Formação de Bibliotecários IV:

PONTO N.º 17

FUNÇÕES TÉCNICAS DE BIBLIOTECAS

Prof. J. M.

1) Funções técnicas:

- a) Funções de administração
- b) Funções de aquisição
- c) Funções de integração
- d) Funções de circulação.

2) Funções da administração:

- a) Administração de pessoal
- b) Administração de material
- c) Orçamento.

3 Funções de Aquisição:

- a) Compra
- b) Doação
- c) Permuta.

4) Técnica da aquisição:

- a) Processos de aquisição
- b) Conhecimento do mercado do livro
- c) Conhecimento técnico do livro
- d) Auxiliares do conhecimento do livro:
 - 1) informação sobre o autor
 - 2) comentário do livro
 - 3) análise direta do livro
 - 4) os *Booklists*.

5) Funções de integração:

- a) Registro
- b) Catalogação
- c) Classificação
- d) Distribuição do livro.

6) Funções de circulação:

- a) Empréstimo do livro na Biblioteca
- b) Empréstimo do livro a domicílio.

7) Problemas do empréstimo do livro:

- a) As condições do empréstimo em relação ao leitor
- b) As condições do empréstimo em relação ao livro.

8) Análise das funções técnicas e sua importância:

- a) na seleção do pessoal
- b) na distribuição do pessoal
- c) na remuneração do pessoal.

9) Articulação das funções técnicas (função da administração):

- a) Análise das funções e sua importância na constituição de:
 - 1) Departamentos
 - 2) Divisões
 - 3) Secções
 - 4) Serviços.

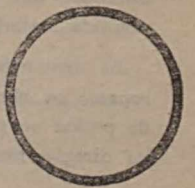
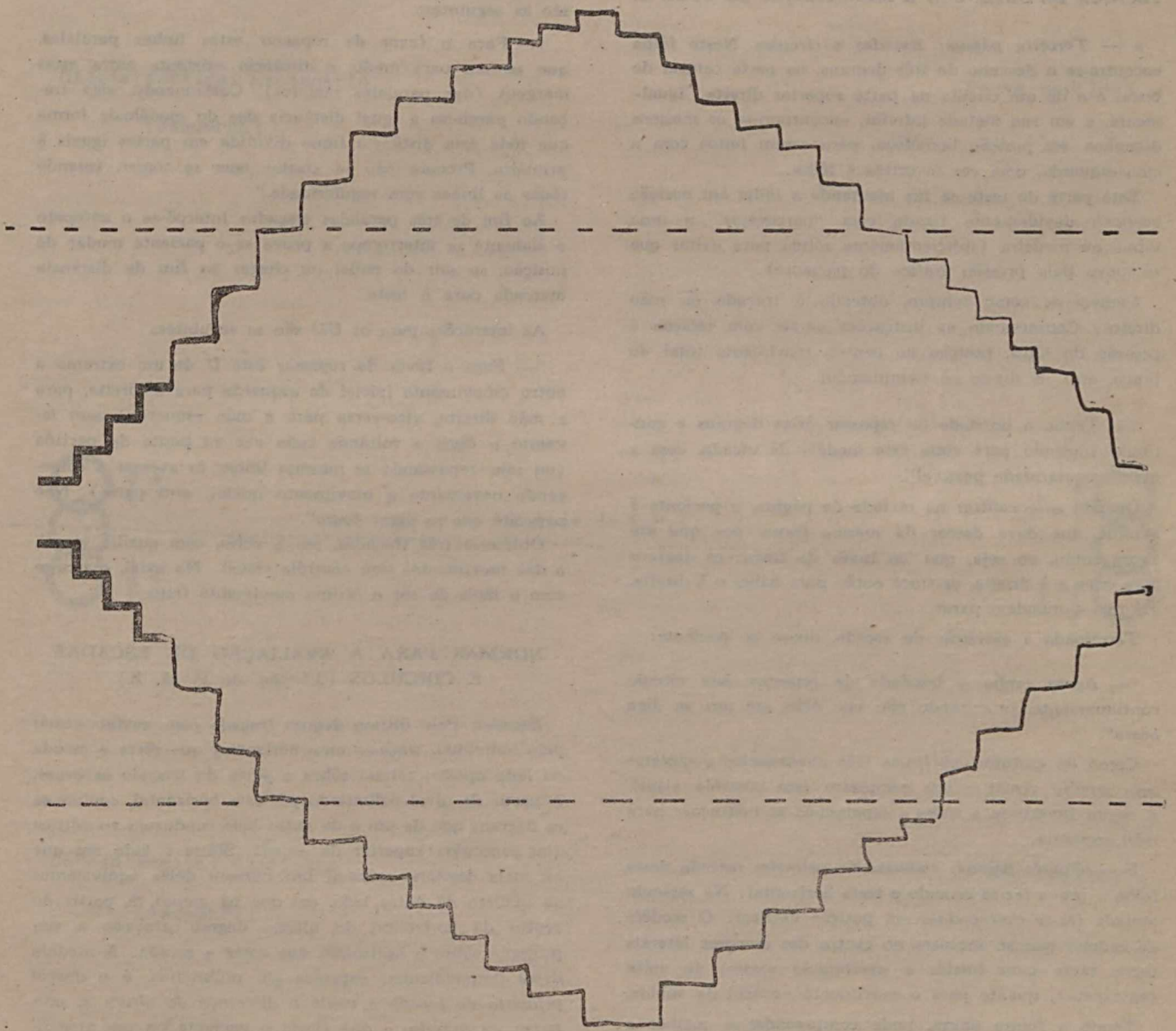
- b) As funções de direção
- c) Estrutura organizacional da biblioteca

10) Distribuição das funções técnicas de biblioteca, em face da legislação brasileira:

- a) Atribuições de bibliotecário
- b) Atribuições de bibliotecário-auxiliar”.

Não resta dúvida que a exposição esquemática adotada acima facilita, sobremaneira, a retenção de certos aspectos do ponto, mas não dispensa, absolutamente, a consulta a fontes bibliográficas

Figura nº 3



nem sempre ao alcance do aluno. Entendemos, por isso, aconselhável o tipo de súmula em que o professor explique suficientemente o assunto. Estão nesse caso as seguintes, relativas ao Curso de Orientação, Seleção e Readaptação Profissional, realizado pelo professor Mira y Lopez:

"AULA N.º 27

TÉCNICA DE OBTENÇÃO E MENSURAÇÃO DO P. M. K.

a — *Terceira página: Escadas e círculos.* Nesta fôlha encontra-se o desenho de três degraus, na parte central do teste, e o de um círculo na parte superior direita. Igualmente, e em sua metade inferior, encontram-se os mesmos desenhos, em posição homóloga, para serem feitos com a mão esquerda, uma vez invertida a fôlha.

Este parte do teste se faz mantendo a fôlha em posição vertical, devidamente fixada com "percevejos" a uma tábua ou madeira (suficientemente sólida para evitar que se mova pela pressão gráfica do paciente).

Começa-se, como sempre, obtendo o traçado da mão direita. Conservando as instruções gerais com relação à pressão do lápis, posição no centro, movimento total do braço, etc.. E diz-se ao examinando:

"— Tenha a bondade de repassar estes degraus e continuar traçando para cima este modelo de escada, com a maior regularidade possível".

Quando se encontrar na metade da página, o paciente é avisado que deve descer da mesma forma por que até agora subiu, ou seja, que, ao invés de traçar os degraus para cima e à direita, os trace então para baixo e à direita, até que o mandem parar.

Terminada a execução da escada, diz-se ao paciente:

"— Agora tenha a bondade de repassar este círculo continuamente, procurando não sair dêle, até que se diga basta".

Como de costume, obtêm-se três movimentos completos com auxílio visual e dez completos sem controle visual. A seguir inverte-se a fôlha e repetem-se as instruções para mão esquerda.

b — *Quarta página: cadeias.* Na primeira metade desta fôlha a prova faz-se estando o teste horizontal. Na segunda metade faz-se mantendo-o em posição vertical. O modelo de cadeias que se encontra no centro das margens laterais serve tanto para iniciar o movimento sagital de volta (egocípeta), quanto para o movimento vertical de subida.

Tendo a figura anexa, pode compreender-se melhor a ordem de seriação das experiências. Geralmente se faz um intervalo de sete dias entre a obtenção das cadeias sagitais (com a qual termina a primeira metade do P. M. K) e a obtenção das cadeias verticais (com a qual se inicia a segunda metade do teste).

As instruções consistem em pedir ao paciente que repasse os elos-modelo, levantando cada vez o lápis antes de passar ao seguinte, e que continue o traçado da cadeia, na direção marcada, pelo modo mais regular, ou perfeito

possível. Também se introduz o anteparo depois que o paciente houver traçado três elos com auxílio visual.

Na quinta página estão os modelos para realizar as paralelas egocípugas (sagitais) de ambas as mãos e os UU verticais. Na página 6 estão os modelos para realizar as paralelas egocípugas (também sagitais) e os UU, de ambas as mãos, sagitais. Obtêm-se os traçados por esta ordem: paralela egocípuga direita; paralela egocípuga esquerda, U vertical direito, U vertical esquerdo, paralela egocípeta direita, paralela egocípeta esquerda, U sagital direito, U sagital esquerdo. As instruções para as paralelas são as seguintes:

"— Faça o favor de repassar estas linhas paralelas, que servem para medir a distância existente entre estas margens (das paralelas maiores). Continuando, siga traçando paralelas a igual distância das do modelo, de forma que toda esta distância fique dividida em partes iguais à primeira. Procure não se afastar nem se torcer, fazendo todas as linhas com regularidade."

Ao fim de três paralelas traçadas interpõe-se o anteparo e somente se interrompe a prova se o paciente mudar de posição, se sair do papel ou chegar ao fim da distância marcada para o teste.

As instruções para os UU são as seguintes:

"— Faça o favor de repassar este U de um extremo a outro (movimento inicial da esquerda para a direita, para a mão direita, vice-versa para a mão esquerda) sem levantar o lápis e voltando cada vez ao ponto de partida (ou seja, repassando as mesmas linhas às avessas e começando novamente o movimento inicial, sem parar). Não pare até que se diga: basta".

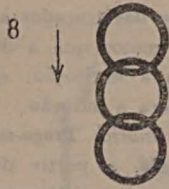
Obtêm-se três traçados, ida e volta, com auxílio visual, e dez movimentos sem controle visual. No axial, marca-se com o lápis de côr o último movimento feito.

NORMAS PARA A AVALIAÇÃO DE ESCADAS E CÍRCULOS (3.ª pág. do P. M. K)

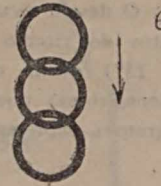
Escadas. Pelo último degrau traçado com auxílio visual pelo indivíduo, traça-se uma horizontal que corta a escada no lado oposto, caindo sobre a parte do traçado às cegas. A partir do nível delimitado por esta horizontal, contam-se os degraus que de um e de outro lado conduzem ao vértice (ou pináculo) superior da escada. Sobre o lado em que há mais degraus, conta-se um número deles equivalentes ao número do outro lado, em que há menos. A partir do centro da horizontal do último degrau, traça-se a sua projeção sobre a horizontal que corta a escada. A medida dessa perpendicular, expressa em milímetros, é o desvio primário da escada e mede a diferença de altura e, portanto, de impulso a que chega o paciente na sua modalidade dupla de movimento, de subida e descida. O sinal desta distância será positivo quando houver menos degraus de subida (que indica uma boa tensão psicomotriz: o indivíduo sobe aos saltos). O sinal desta distância será negativo quando houver menos degraus de descida (o indivíduo cai ou se precipita ao mover-se no sentido da gravidade).

Círculos. Momentaneamente só se toma o desvio primário, isso é, a distância que separa o centro do último círculo traçado às cegas (o 13º) e sua projeção sobre o

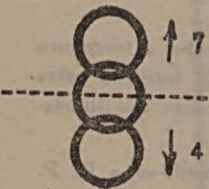
Figura nº 4



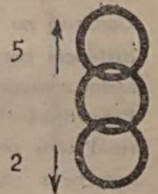
Cadeia vertical ascendente
(esquerda)



Prova vertical

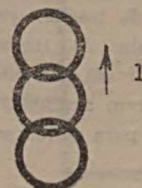
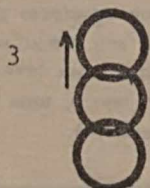


Metade do P.M.K.



Cadeia sagital egocípeta
(esquerda)

Prova sagital



diâmetro vertical do modelo (se o desvio secundário é grande) e o centro deste modelo. O sinal será positivo quando o último círculo estiver mais elevado que o modelo, e negativo no caso contrário. O desvio secundário (distância horizontal entre o centro do círculo modelo e do último traçado, ou seja o 13º) avalia o deslocamento involuntário (pulsões subconscientes) que, pôsto em relação com os D S dos lineogramas, expressa a emotividade geral do paciente.

AVALIAÇÃO DAS CADEIAS (4.º PÁG. DO P. M. K.)

As quatro inferiores são *sagittais*. As quatro superiores são *verticais*. Devem ser avaliadas separadamente, por pares de movimentos:

a sagital egocífuga direita e a vertical ascendente direita
a sagital egocípeta direita e a vertical descendente direita
a sagital egocífuga esquerda e a vertical ascendente esquerda
a sagital egocípeta esquerda e a vertical ascendente esquerda

Para cada uma destas, traça-se uma linha horizontal a partir do elo que o indivíduo traçou, inicialmente, sem vêr. Prolonga-se esta linha até tocar a cadeira traçada pela mesma mão e no mesmo plano, de volta. Assim fica limitada uma faixa como nos ziguezagues, na qual os movimentos recíprocos feitos pela mão no plano foram cegos. Contam-se, então, os elos compreendidos nessa faixa e se toma o lado em que há menos como base comparativa. Conta-se no outro um número igual de elos e mede-se a distância perpendicular que separa o meio do último elo, assim contado, da horizontal para a qual se dirige a cadeia. Esta distância mede o valor do desvio primário e seu sinal será positivo nas sagittais, se fôr medido na cadeia egocípeta (que se dirige para o corpo do paciente) e negativo se fôr medido na egocífuga. Tratando-se de cadeias verticais, o sinal será positivo quando a distância medida se encontrar sobre a cadeia descendente; e será elos se acham de tal forma imbricados que seja impossível negativo, se se encontrar sobre a ascendente. Quando os contá-los, ou noutro sentido, ao longo da faixa, procurar-se-á comparar uma parte da mesma, por pequena que seja, e a diferença obtida, multiplicar-se-á proporcionalmente para induzir, de modo aproximado, qual teria sido o desvio primário obtido se se houvesse podido contar a totalidade. As cifras do desvio primário devem ser expressas em milímetros, sem decimais, e se inscreverão entre as duas cadeias que foram comparadas, ou no lado marginal do papel, se isso fôr impossível, por se encontrarem muito juntas.

AVALIAÇÃO DAS PARALELAS E DOS UU (5.ª E 6.ª PÁGINAS DO P. M. K.)

As duas últimas páginas do teste miocinético contêm quatro provas, a saber: UU de traçado vertical; paralelas de traçado egocífugo; paralelas de traçado egocípeta e UU de traçado sagital. Os UU são avaliados isoladamente, mas as paralelas, além de serem avaliadas separadamente, devem relacionar-se entre si para obter seus desvios pri-

mários. Como sejam estas as medidas mais complicadas, por elas começaremos a descrição.

Para a obtenção do tamanho linear das paralelas, mede-se a 10 a. linha das traçadas à cega pelo paciente. Se a sua longitude é maior que a do modelo e extensão do braço e constitui o desvio primário, cujo sinal será positivo se predominar a tensão (e, portanto, tem menos linhas a faixa egocífuga, ou seja a primeira) e, vice-versa, será negativa se houver menos linhas na faixa egocípeta, (ou seja a segunda). Naturalmente, devem comparar-se independentemente as faixas de cada mão para obter os valores do seu D. P.

Desvio primário. Traça-se em cada página, uma linha dupla paralela, a partir da terceira paralela feita pelo paciente (isso é, a última com auxílio visual) e a 10 cm de distância dela. Deste modo, limita-se uma faixa de tal largura e, no seu interior, contam-se as linhas traçadas pelo examinando. Sobre o lado em houver maior número, conta-se número igual ao lado em que houver menor; e, finalmente, mede-se a distância perpendicular existente entre a última linha assim concluída a extremidade da faixa. Esta distância indica a diferença de tensão existente entre os movimentos de flexão e extensão do braço e constitui o desvio primário, cujo sinal será positivo se predominar a tensão (e, portanto, tem menos linhas a faixa egocífuga, ou seja a primeira) e, vice-versa, será negativa se houver menos linhas na faixa egocípeta, (ou seja a segunda). Naturalmente, devem comparar-se independentemente as faixas de cada mão para obter os valores do seu D. P.

Desvio axial. Assinala-se o meio da primeira linha dentro da faixa: levanta-se, por este ponto, uma perpendicular; toma-se o centro da última linha dentro da faixa; unem-se os dois centros e mede-se o ângulo formado, obtendo-se, assim, o desvio axial.

Torcedura axial. Nos casos em que se produz a torcedura axial, esta se expressa pelo valor do ângulo formado pelas linhas traçadas pelo paciente e prolongamento das linhas-modelo.

Avaliação dos UU. Nos UU verticais mede-se o D. P. tomando a distância vertical que separa os centros da horizontal do U modelo e do último traçado pelo paciente (como sempre há um desvio secundário, tal distância se mede prolongando qualquer uma das linhas até o nível de qualquer um dos referidos pontos). Dá-se como valor positivo do D.P. todo desvio por cima da linha-modelo; e os desvios por baixo da mesma (depressão) têm sinal negativo.

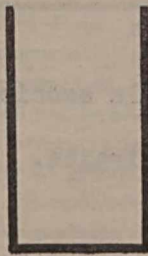
O desvio secundário (D.S.) é a distância horizontal entre estes pontos. Seu valor, como é sabido, indica o grau de emotividade existente no momento da prova.

Quanto aos UU sagittais, sua avaliação conforma-se às mesmas normas que as verticais, dando-se sinal positivo aos desvios para diante (para fora), ou egocífugas, e negativo aos desvios para trás (para dentro), ou egocípetas.

Tanto uns quanto outros UU podem apresentar, além disso, uma torcedura axial, cujo valor será dado pelo ângulo das horizontais traçadas pelo indivíduo e a horizontal-modelo. Sob este aspecto, cabe notar que muitos indivíduos torcem o movimento ascendente, ou egocífugo, mas corrigem seu desvio no egocípeta pelo que, em definitivo, não se pode dar ao seu traço um significado patológico, ainda quando indique uma leve diminuição do tono psicomotor compensador, isso é, uma certa *astenia conativa* (falta de firmeza no avanço).

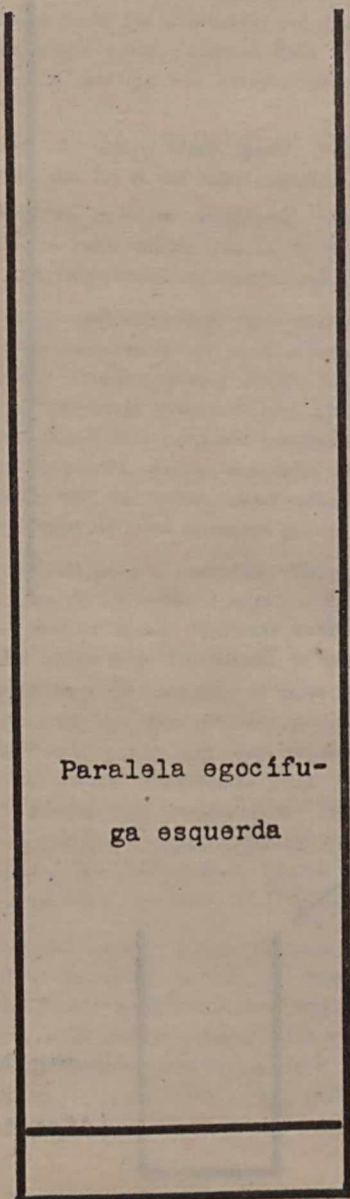
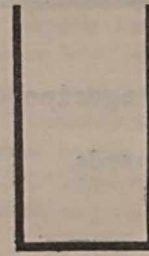
Figura nº 5

U vertical
(Esquerda)



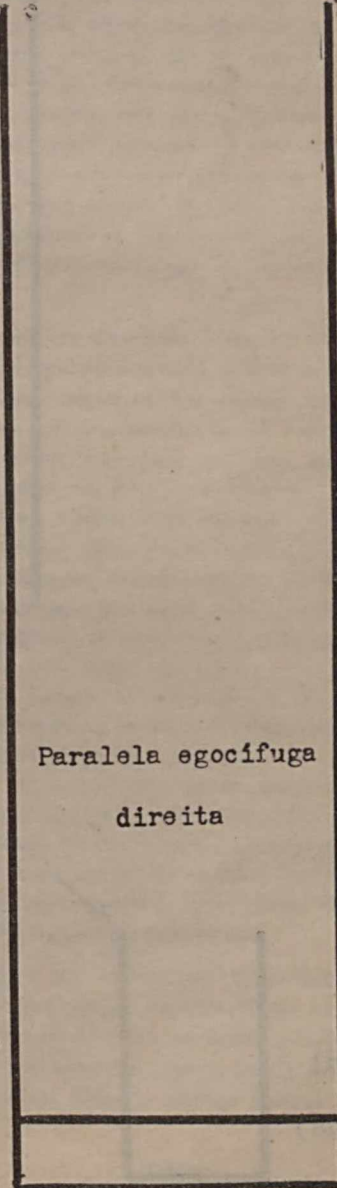
Mantenha a fôlha na posição
vertical

U vertical
(Direita.)



Paralela egocifu-
ga esquerda

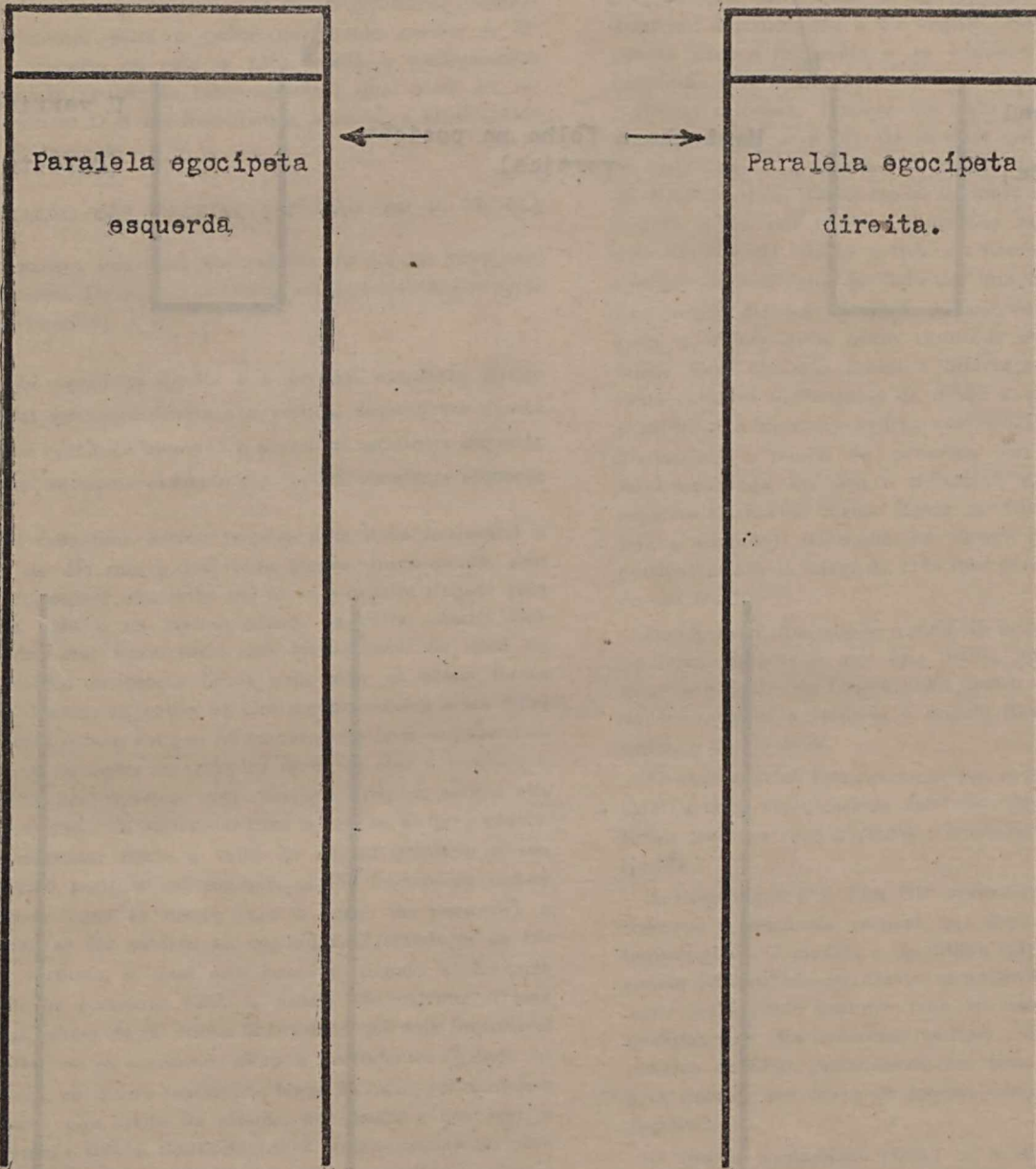
Mantenha a fôlha na
posição horizontal



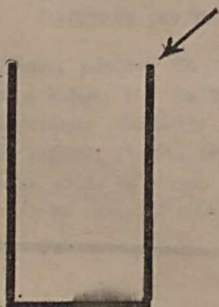
Paralela egocífuga
direita

A frecha indica o ponto de aplicação

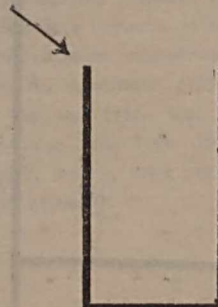
Figura nº 6



U sagital
(esquerda)



U sagital
(direita)



Mantenha a folha na posição

A frecha indica o ponto de aplicação

Leitura recomendada: A indicada nas súmulas anteriores.

“AULA 28.^a”

APLICAÇÕES PSICOTÉCNICAS DO P. M. K. INTERPRETAÇÃO GERAL DE SEUS DADOS

Uma vez obtido o P. M. K. e dados os pontos, como interpretá-lo? Evidentemente, o processo de adaptação das tabulações obtidas com esta prova em outros países não está sequer iniciado no ambiente brasileiro. E, sem conhecer os valores médios, os índices de variabilidade e de constância nos diversos grupos de idade, assim como sem possuir as escalas correspondentes T, torna-se muito arriscado dar uma interpretação sistemática à prova. Não obstante, procedendo de modo aproximado e baseando-se, provisoriamente, em seus dados qualificativos e na impressão geral de conjunto, já nos é possível obter resultados satisfatórios. Por isto, apresentam-se as normas gerais de interpretação que provaram a eficácia nos outros países em que já foi ensaiado.

INDICAÇÕES SOBRE A PERSONALIDADE INDIVIDUAL QUE SE PODEM OBTER COM O P. M. K.

a) *Grau de coerência intrapsíquica.* Este será tanto maior quanto maior for a simetria e a correlação dos resultados homônimos, obtidos com as duas mãos do indivíduo. A coerência é mínima nos estados psicóticos e psicopáticos.

b) *Grau de emotividade geral.* Vem expresso pelo valor médio dos D. S. da mão esquerda.

c) *Grau de controle emocional.* Vem expresso pela diminuição do valor médio dos D. S. na mão dominante, ou mais controlada conscientemente pelo indivíduo.

d) *Grau de estabilidade de tono neuropsíquico.* É tanto maior quanto menores forem as diferenças extremas entre os dados nas diversas partes do P. M. K.. Assim, por exemplo, se o paciente propende para uma constante redução do tamanho linear, para um constante desvio negativo da vertical esquerda, etc. o seu tono neuropsíquico será mais estável que se forem observadas variações destes dados homólogos de uma a outras partes do teste.

e) *Propensão para a ansiedade.* Expressa-se no P.M.K. pelo fenômeno descrito com o adjetivo de *heating* (aquecimento), e consiste numa tendência constante ao aumento do tamanho linear e da velocidade de execução dos movimentos no decorrer de cada série cinética. Como se compreende, é máxima nas denominadas psicoses de ansiedade onde atinge valores tais que, com frequência, o tamanho do papel se torna insuficiente para poder registrar a amplitude enorme dos movimentos. Explica-se por um fenômeno de *indução* (os potenciais de ação, que se encontram retidos, desencadeiam-se através da primeira via motriz que cede sua resistência sináptica).

f) *Propensão para a perda do impulso (abulia).* Expressa-se pelo fenômeno inverso de diminuição constante do tamanho linear e retardamento dos movimentos. É máxima nos síndromas acinéticos, tais como a catatonia. As pessoas que exibem este traço no P. M. K. caracterizam-se porque “nunca acabam o que começam”.

g) *Predomínio da introtensão* (ou seja, o predomínio da retenção dos impulsos e da maior elaboração das reações diferidas, com aumento da tensão do ego). Expressa-se em função dos desvios negativos nos lineogramas horizontais (D. P.) e nos desvios axiais centrais, no zig-zague, nas cadeias e nas paralelas. Se este tipo de desvio for mais acentuado na mão esquerda (exceto nos canhotos) indicará a existência de um fator temperamental.

h) *Predomínio da agressividade, ou impulso do domínio.* Expressa-se em função do valor dos desvios positivos nos lineogramas *sagittais*, no zig-zague, nas cadeias *sagittais*, nas paralelas e nos *UU sagittais*. Quando o tamanho linear é maior nos movimentos do plano *sagittal* que nos restantes, mas se encontram equilibradas as tensões extensoras e flexoras (de modo que o paciente faz ângulos de zig-zague muito abertos tanto na direção *egocífuga*, como na *egocípeta*), deve deduzir-se que há um predomínio ambivalente das tendências sádico-masoquistas e, portanto, que o paciente tanto propende para descarregar suas tendências possessivas e destrutoras contra os demais como contra si mesmo. Dito em termos extremos: está igualmente distante do assassinio e do suicídio. Quando o desvio positivo de extensão é escasso nos lineogramas, mas, em troca, se observa agrupamento no zig-zague e na cadeia *egocípeta*, de modo que a mão obstinadamente não se aproxima do corpo do paciente, deduz-se que há uma tendência a não se deixar penetrar por influências estranhas, uma mistura de egoísmo e covardia, que faz o paciente pouco dominador, mas sumamente obstinado e resistente a toda intenção exterior que vulnere ou afete seu ego. Este indivíduo propende para tomar atitudes de resistência passiva diante de qualquer mudança, ou sugestão, que não lhe seja agradável, mas, dificilmente, reage de modo explícito em contrário.

i) *Predomínio da depressão* (falta de tono neuromuscular, falta de carga psicomotriz). Avalia-se em função do valor dos desvios negativos nas provas verticais (lineogramas, escada, círculo, cadeias e *UU* verticais). Se a depressão é muito manifesta na mão esquerda, deve inferir-se que existe um fator constitucional. Se é somente apreciada na mão direita, deve supor-se que é reativa, e, portanto, passageira. Nas quatro quintas partes dos casos há depressão bilateral, mesmo quando variem os valores relativos dos desvios. Em geral, exceto nos casos patológicos, o fator depressivo-constitucional pode ser compensado conscientemente pelo indivíduo, graças a um melhor aproveitamento das pausas de descanso. E há economia de todo gasto desnecessário de energia muscular; por isso tais pessoas são refratárias, por exemplo, aos desportos, ao excursionismo, à dança, etc., ainda quando possam ser boas produtoras de trabalho mental, ou mesmo de trabalhos manuais delicados. Naturalmente, a existência de um fator depressivo manifesto em ambas as mãos contra-indica todos os trabalhos de tipo reacional, quer dizer, que requeiram um grande gasto de energia psicomotriz.

j) *Predomínio da extratensão* (personalidade aberta, mimética, sintônica, social, dependente do meio exterior). Avalia-se em função do valor do desvio positivo dos lineogramas horizontais, abertura (desvio axial) dos zig-zagues, cadeias e paralelas. Quando alcança valores exagerados e

coincide com aumento do tamanho linear, deve deduzir-se no indivíduo uma falta de freio inibidor, uma incontinência praxista (que pode derivar, por sua vez, de falta de auto-crítica, ou de um estado anormal de excitação). Valores discretos de extratensão são úteis para os que se dedicam às profissões sociais e comerciais.

k) *Predomínio da exaltação* (turgência vital, otimismo, hipercinésia). Vem expressa pelo valor dos desvios positivos no plano vertical (lineogramas, escadas, círculos, cadeias e UU verticais). Se predomina na mão esquerda, sem ser exagerada e está bem compensada na direita, a exaltação é uma garantia de bom rendimento e de resistência à fadiga, em qualquer tipo de trabalho, ou de esforço.

l) *Existência de fatores patológicos da personalidade*. A presença de grandes irregularidades e discordâncias no curso dos movimentos, a existência de desvios e torceduras axiais de ângulos negativos no ziguezague, de dissolução das formas, de agrupamento e confusão de traços, cruzamento nas paralelas, etc., indicam perturbações da integração e do curso dos impulsos psicomotores, que são indícios de transtorno patológico. Existe norma para o diagnóstico diferencial de tais transtornos, que se encontram transcritas no apêndice do Manual de Psiquiatria do autor.

Leitura recomenda: A mesma da súmula n.º 24 a".

SELEÇÃO

Por que seleção centralizada?

BELMIRO SIQUEIRA

POR que um órgão central de seleção? Não poderiam os próprios Ministérios fazer a seleção do pessoal de que necessitam? Quais são as vantagens e as desvantagens da seleção centralizada? Já temos experiência bastante para dizer se a seleção deva ser colocada num departamento de administração geral, como o D.A.S.P., ou nos próprios órgãos ministeriais? Estas e outras questões é o que, friamente, procuraremos abordar.

Dentro de qualquer nação, o Estado é sempre o maior empregador. Do mensageiro (boy) aos maiores cientistas sociais, passando por toda a gama de qualificações e especializações profissionais, encontramos o Serviço Público a necessitar das atividades de todos. O Estado é hoje, em todos os setores, mais e mais intervencionista, não que o queira, mas é o próprio povo que o exige.

E, para executar suas múltiplas funções, tem o Estado de dispor de um numeroso exército de servidores públicos, não meros burocratas, mas sobretudo técnicos capazes, funcionários eficientes, realizadores dos programas governamentais, que são os programas do bem-estar coletivo, da felicidade geral dos cidadãos. Conclui-se, pois, se fôr mau o material humano que integra o Serviço Civil, má será a Administração Pública e, por reflexo, péssimo o conceito que os eleitores terão a respeito daqueles que, direta ou indiretamente, seus votos colocaram no poder.

O aperfeiçoamento dos servidores de que já dispõe e a obtenção de pessoal qualificado, com índice de produção acima da média, deve ser o primeiro passo de qualquer Executivo empenhado em fazer a felicidade do povo a que governa. O Legislativo poderá apresentar, consubstanciadas em leis, as melhores medidas, mas se não houver quem as cumpra, na estera Executiva, de nada valerão.

Estabelecido que o Estado é um super-empregador, firmado que os resultados das atividades do Governo dependem da qualidade do funcionalismo, infere-se que serão importantes, importantíssimos mesmo, os problemas relativos à obtenção e manutenção dos servidores para a execução das atividades *in*s ou *meios* do Estado. Em resumo, verifica-se que administração de pessoal, cujo objetivo básico é atrair e manter no Serviço Público os melhores elementos, é assunto que não deve ser descurado, que deve merecer a maior atenção por parte de quem governa.

Não ficamos decepcionados; os constituintes de 1946, firmando o provimento dos cargos públicos mediante concursos públicos, vieram ao encontro de um dos mais caros ideais democráticos, sobretudo para os jovens, estudiosos e de valor.

Relativamente ao ingresso nas carreiras do Serviço Público, os dispositivos constitucionais são meridianamente claros:

"Art. 184. Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer.

.....
 Art. 185. A primeira investidura em cargo de correio e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde".

Tem, pois, o Executivo a seu dispor o mais sadio caminho a seguir na formação do corpo de servidores das repartições federais. Qualquer forma de entrada nos quadros do Serviço Público, que não a seleção ampla, é contra os preceitos constitucionais, não corresponde às mais justas aspirações dos cidadãos brasileiros.

Ainda quando se elaborava a Constituição, falava-se muito em efetivação, em massa, de interinos. Já se tinha como consumado tal fato quando, no artigo 23, das Disposições Constitucionais Transitórias, se inseriu:

"Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica:

- II — aos que exerçam cargos para cujo provimento se tenha aberto concurso, com inscrições encerradas na data da promulgação deste Ato.
- III — aos que tenham sido inabilitados em concursos para o cargo exercido'1.

Foi a vitória do regime de concursos para o provimento dos cargos públicos, foi a consagração do sistema do mérito. Os que tinham esperanças de ingressar nas carreiras do Serviço Público Federal não ficaram decepcionados: haveria provas, a competência individual continuaria a ser a única condição fundamental para o cidadão pertencer ao funcionalismo público que, desde 1936, vinha se impondo como uma força viva dentro do Estado.

Diante da *letra*, não temos, pois, o que temer. O entrar no Serviço Público é função do mérito pessoal: os concursos é que decidem.

Ninguém, em sã consciência, pode negar o valor e os resultados notáveis logrados graças à revolução imprimida pelo D.A.S.P. ao Serviço Público Brasileiro. E muito menos o que fez nos setores recrutamento e seleção de pessoal para as repartições ministeriais: os milhares de candidatos que passaram pelo D.A.S.P. e que, hoje, somente devido ao mérito, ocupam as posições de maior responsabilidade dentro de cada órgão central ou não, são atestados vivos a essa nossa afirmação.

O Conselho Federal do Serviço Público Civil tornou-se histórico principalmente por ter sido o

órgão pioneiro da seleção centralizada, ou seja, a pedra angular da implantação real e efetiva do sistema do mérito em nosso Serviço Público Civil. Podemos dizer que a criação do C.F.S.P.C. foi, para nossa Administração Pública, a primeira medida séria e eficiente para a adoção do regime de concursos — concursos públicos, livres e honestos — único processo técnico e democrático para o provimento de funções e cargos públicos.

Depois, ao D.A.S.P., cujo embrião foi o C.F.S.P.C. passou a ser atribuída a competência da seleção de candidatos a cargos e funções do Serviço Público Federal, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e os do magistério e da magistratura. E' ele, pois, cúpula do nosso sistema de administração geral e órgão centralizador das atividades de seleção de pessoal para o S.P.F.

Se nos perguntassem por que a seleção de pessoal deve ser centralizada como o é atualmente no D.A.S.P., responderíamos:

I — Porque só a seleção centralizada é racional e sistemática, porque só a seleção centralizada transformou conceitos, modificou atitudes, causou benéfica transformação em nossos serviços públicos.

II — Porque já experimentamos a seleção centralizada e a seleção descentralizada e, de um ponto de vista prático, estribados na experiência vivida, verificamos que a seleção que nos dá o máximo e o melhor, a custo mínimo, é a primeira, é a seleção centralizada.

III — Porque seleção de pessoal é um trabalho de natureza especializada e, segundo princípio básico de organização, é mais eficientemente realizada por uma só repartição técnica, devidamente equipada, do que por diversos órgãos que por muitas razões, não poderão ser equipados de um modo adequado.

IV — Porque a seleção centralizada é mais econômica, custa menos aos cofres públicos. A seleção descentralizada é caríssima, uma vez que exige em cada Ministério, ou grande Departamento, um órgão próprio para a seleção — um órgão de concursos — e isto, como sabemos, envolve gastos em termos de pessoal, de material, de equipamentos etc. Quanto custariam ao Tesouro Nacional tais órgãos de seleção?

V — Porque a seleção centralizada evita duplicidade de trabalhos, paralelismo de funções. Quantas vezes, num regime de seleção descentralizada, estarão os órgãos de seleção dos Ministérios realizando concursos diferentes para as mesmas carreiras, para carreiras gerais, comuns a dois ou mais dêles.

VII — Porque a seleção é um trabalho naturalmente constituído de pesquisas e estudos e, como sobejamente já se verificou, tais atividades só se enquadram em órgãos centrais e, quando atribuídas a órgãos de linha, deixam de ter a atenção devida e se substituem por trabalhos meramente de rotina. Só centralizada pode a seleção ser conduzida cientificamente.

VIII — Porque a seleção centralizada é de mais completa e fácil articulação com as fontes fornecedoras de pessoal. No regime centralizado há coordenação e aproveitamento efetivo de informações a respeito das fontes de suplência de pessoal para os serviços públicos. Na descentralização os contactos se tornam numerosos e difíceis, menos racionalizados e, às vezes, totalmente perdidos.

IX — Porque a seleção centralizada permite mais desejável recrutamento, maior atração de candidatos qualificados e, conseqüentemente, mais elevados coeficientes de seleção.

X — Porque, para a clientela, para os candidatos, a seleção centralizada é mais econômica: uma só inscrição e preparação segundo um só programa. Se três órgãos diferentes abrissem concurso para a carreira de Oficial Administrativo, teria o candidato de inscrever-se três vezes. E sendo específicos os concursos, ter-se-ia de preparar segundo programas diferentes.

XI — Porque é mais vantajosa e oferece mais oportunidades aos candidatos. Há disputa das vagas existentes em todos os Ministérios, as possibilidades de êxito são mais amplas. Se os Ministérios realizarem particularmente seus concursos, os candidatos terão mais dificuldade em ser aproveitados, as vagas serão em número reduzido, e isto depois de gastos em livros, cursos, professores, taxas, inscrições, horas de estudo etc.

XII — Porque a seleção centralizada, dada a independência do órgão que a executa, inspira mais confiança aos candidatos, estimula verdadeiros valores, levanta e mantém o moral dos concorrentes.

XIII — Porque nossas Constituições passadas sempre exigiram concursos para o provimento de cargos públicos, mas somente depois de 1936 é que tal exigência vem sendo uma realidade, isto por causa da atribuição dessa responsabilidade a um órgão central. Só mediante a centralização dos concursos pode-se dar a efetivação do sistema do mérito.

XIV — Porque só a seleção centralizada permite a igualdade de tratamento aos candidatos. Para o preenchimento de cargos ou funções, neste ou naquele Ministério, todos os interessados são submetidos às mesmas provas, são sujeitos aos mesmos processos seletivos.

XV — Porque só com a seleção centralizada é possível haver uniformidade no planejamento dos concursos e provas. Para uma mesma carreira ou série funcional, comum a todos os Ministérios ou específica a um dêles, os meios de obtenção de pessoal são uniformes e cuidadosamente planejados, sem prejuízo da administração como um todo e com vantagens indiscutíveis para os candidatos.

XVI — Porque só a seleção centralizada torna possível a unidade na preparação, execução e julgamento dos meios empregados na técnica de exames.

Outros argumentos poderiam ser arrolados em favor da seleção centralizada, vigorante entre nós, nos Estados Unidos e na Inglaterra.

Poderíamos continuar apresentando outros “porquês”, mas terminaremos com estas afirmações:

A seleção, se efetuada pelos órgãos interessados, não poderá estender-se aos Estados, não realizará o ideal, que vem vigorando em nossas Constituições, de que os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros. Como poderá o pobre candidato do interior vir à Capital da República para fazer concurso? Somente a seleção centralizada, nos moldes que ora temos, desconcentrada por todos os Estados — quer por meio de postos de inscrição com respectivos delegados do D.A.S.P., quer por meio de delegação de competência passada a dezenas de repartições localizadas no interior do país — é que atingimos o ideal referido, um ideal constitucional e, portanto, social.

Questões apresentadas no C. 105 - Concurso para Oficial Administrativo do S.P.F.

Em continuação ao número anterior, republicamos as questões apresentadas nas demais provas que constituíram o C. 105, Concurso para Oficial Administrativo do S. P. F.

A prova de Direito Constitucional, Civil e Penal não é incluída, uma vez que não mais apresenta interesse para os candidatos.

1

CONTABILIDADE

Preencher os claros abaixo com as palavras ou expressões que do melhor modo completem cada uma das seguintes questões:

- § — Compete à do a elaboração da proposta orçamentária.
- § — A despesa pública, distribuída pelos Ministérios, compreende a parte e
- § — A receita pública divide-se em renda e; sendo que esta última se subdivide em
- § — A escrituração pública obedece a três sistemas:
- § — Atualmente compete ao a abertura de um crédito suplementar.
- § — A dívida pública divide-se em e podendo esta última ser ou
- § — O D. A. S. P. a execução orçamentária e o Tribunal de Contas
- § — No caso de uma guerra externa lança-se mão do crédito
- § — A receita pública classifica-se por
- § — Os depósitos, as operações de crédito e o movimento de fundos constituem a receita pública
- § — Os títulos do Governo negociáveis na Bolsa constituem a dívida
- § — Quando a dotação é insuficiente para o custeio de qualquer serviço durante o exercício abre-se um crédito.
- § — é o espaço de tempo empregado na ultimação das operações da receita e despesa de um exercício.

- § — O órgão centralizador de contabilidade geral da União é
- § — A despesa pública classifica-se por
- § — Todas as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas no orçamento constituem os
- § — No regime de competência, a receita não arrecadada dentro do exercício passa a constituir os ou a e as despesas não pagas os ou
- § — Cite três casos em que têm lugar os adiantamentos —
- § — A emissão de papel moeda, os depósitos de diversas origens constituem a dívida
- § — Os estágios da receita pública são: e e os da despesa
- § — As evrbas do orçamento da Despesa são:
- § — é o espaço de tempo em que vigoram os orçamentos.
- § — Classifique, de acordo com o nosso orçamento, as seguintes rendas, colocando dentro do parêntesis o número correspondente:
 - (1) — Renda Tributária
 - (2) — Renda Industrial
 - (3) — Renda Patrimonial
 - (4) — Diversas Rendas
 - (5) — Renda Extraordinária
 - () — Renda do Colégio Pedro II
 - () — Laudêmios
 - () — Imposto de Renda
 - () — Diferenças de câmbio
 - () — Imposto de Sêlo e afins
 - () — Renda da Biblioteca Nacional
 - () — Indenizações
 - () — Renda do Instituto Oswaldo Cruz
 - () — Renda dos Próprios Nacionais
 - () — Direitos de importação para consumo

MATEMÁTICA

Resolva as questões propostas adiante, colocando os resultados nos lugares respectivos.

- § — Simplifique as expressões:

$$2 \frac{1}{3} - 5 \frac{1}{2} \div 8 \frac{1}{4}$$

Resposta:
 $(3,032 \times 4,5 - 11,5) \div 4$
 Resposta:

§ — Efetue as seguintes conversões:

$0,0428 \text{ hm}^2 = \dots \text{ dm}^2$
 $4,6 \text{ dam} = \dots \text{ cm}$
 $428 \text{ m}^3 = \dots \text{ l}$
 $43 \text{ a} = \dots \text{ m}^2$
 $13,56 \text{ kg} = \dots \text{ dag}$

§ — Determinar o valor de X na proporção:

$$\frac{3,7}{4,2} = \frac{X}{0,777}$$

Resposta: $X = \dots$

§ — Os funcionários de uma repartição fizeram um fichário em 45 dias. Calcule quantos dias seriam necessários para execução da mesma tarefa se o número de funcionários crescesse dos seus $\frac{2}{3}$.

Resposta:

§ — Em uma secção com 360 funcionários, faltaram, certo dia, 18 funcionários. Calcule a taxa de porcentagem de frequência nesse dia.

Resposta:

§ — Calcule os juros simples do capital Cr\$ 500,00, a 0,5% ao mês, em 1 ano e 6 meses.

Resposta:

§ — Calcule o valor atual de uma letra de Cr\$ 630,00, ao prazo de 30 dias. Taxa 5%. (Desconto por fora).

Resposta:

§ — Dividir 80 em partes diretamente proporcionais a

$$1, \frac{2}{3} \text{ e } \frac{5}{6}$$

Resposta:

§ — Calcule o valor de Cr\$ 395,60 em moeda inglesa, estando a £ a Cr\$ 96,00.

Resposta:

§ — Resolva a equação.

$$\frac{X-3}{4} - \frac{2X+1}{3} = X$$

Resposta:

§ — Determinar os valores de x e y no sistema:

$$\begin{cases} 4x + 7y = 2 \\ 6x - y = 3 \end{cases}$$

Resposta:

§ — Interpole, entre 3 e $\frac{1}{2}$, seis meios aritméticos.

Resposta:

§ — O limite da soma dos termos de uma progressão geométrica decrescente, cuja razão é $\frac{1}{3}$, é 12. Calcule o primeiro termo da progressão.

Resposta:

§ — Represente, graficamente, a função

§ — Sendo $\lg 2 = 0,30103$ e $\lg 3 = 0,47712$, calcule
 $\lg 3600$
 e $\lg 0,072$
 Resposta: e

§ — Calcule, em dm^2 , a área do círculo, que tem de diâmetro 27 cm. (O valor de tem que ser tomado com duas decimais exatas).

Resposta:

ESTATÍSTICA

§ — Preencha os claros, de acordo com os dados da distribuição hipotética de valores que se segue:

	Frequência
5 — 12,99	3
13 — 20,99	5
21 — 28,99	0
29 — 36,99	15
37 — 44,99	11
45 — 52,99	9

O valor correspondente ao percentil 75 está na classe cujo limite inferior é

O valor correspondente ao 2.º quartil está na classe cujo ponto médio é

O Desvio Padrão da distribuição dada é

O Coeficiente de variação é

§ — Represente a distribuição de valores da questão acima por meio de um polígono de frequência (Não trace o histograma, ou, se o fizer, procure diferenciar os dois tipos de gráficos).

§ — A moda de certa distribuição (calculada pela fórmula empírica de Pearson) é 72, e a média da mesma distribuição é 72,9. A mediana é

§ — Certa prova foi realizada por 56 candidatos (21 em S. Paulo, 30 no Rio e 5 em Belo Horizonte). A média das notas dos candidatos de S. Paulo foi 57, a dos candidatos do Rio 58 e a dos de Belo Horizonte 52. Qual a média correspondente a todo o grupo que se submeteu à prova?

Resposta:

GEOGRAFIA

Para cada uma das questões que se seguem são sugeridas várias respostas. Dentre estas, uma ou mais de uma satisfazem à questão a que correspondem. Assinale, colocando uma cruz dentro dos parênteses, a resposta ou as respostas certas.

§ — Dos estados do nordeste, os dois mais importantes na criação de gado são:

- () Rio Grande do Norte
- () Paraíba
- () Ceará
- () Pernambuco
- () Piauí
- () Maranhão

§ — Assinale, no primeiro grupo, os massiços de onde descem os rios que constituem a bacia do S. Francisco e, no segundo grupo os massiços de onde descem os rios que constituem a bacia do Prata.

BACIA DO S. FRANCISCO

- () massiço Atlântico
- () massiço Central
- () massiço Nortista
- () massiço das Guianas
- () massiço Andino
- () massiço Atlântico
- () massiço Central
- () massiço Nortista
- () massiço das Guianas
- () massiço Andino

§ — Da relação de rios que se segue, o mais importante do ponto de vista da navegação é o

- () Uruguai
- () Madeira
- () Negro
- () Juruá
- () Paraguai
- () Parnaíba

§ — Há abaixo uma série de municípios de Santa Catarina. Assinale os dois que apresentam grande importância na exploração de carvão mineral

- () Blumenau
- () Crescuma
- () Itajaí
- () Florianópolis
- () Joinville
- () Lages
- () Tubarão
- () Araranguá

§ — Dos municípios baianos que cultivam o fumo, os que apresentam maior importância são os municípios situados

- () no vale do S. Francisco
- () na região de oeste
- () no Recôncavo
- () na região meridional
- () no sertão do norte.

§ — As três mais extensas ferrovias do Brasil são

- () Sorocabana
- () Central do Brasil
- () Rêde Mineira de Viação
- () Mogiana
- () Leopoldina Railway
- () Noroeste do Brasil
- () Great Western
- () Viação Férrea do Rio Grande do Sul.

§ — Assinale, em cada um dos grupos dados, os estados a que serve cada uma das estradas de ferro citadas

CENTRAL DO BRASIL

- () Paraná
- () S. Paulo
- () Bahia
- () Espírito Santo
- () Minas Gerais
- () Rio de Janeiro
- () Santa Catarina

LESTE BRASILEIRO

- () Minas Gerais
- () S. Paulo
- () Espírito Santo
- () Bahia
- () Sergipe
- () Rio de Janeiro
- () Alagoas

MOGIANA

- () Mato Grosso
- () Minas Gerais
- () S. Paulo
- () Paraná
- () Rio de Janeiro
- () Santa Catarina
- () Espírito Santo

GREAT WESTERN

- () Maranhão
- () Sergipe
- () Paraíba
- () Rio Grande do Norte
- () Alagoas
- () Ceará
- () Pernambuco

SOROCABANA

- () Paraná
- () S. Paulo
- () Bahia
- () Espírito Santo
- () Minas Gerais
- () Rio de Janeiro
- () Santa Catarina

NOROESTE DO BRASIL

- () Paraná
- () Santa Catarina
- () Mato Grosso
- () Goiás
- () S. Paulo
- () Minas Gerais
- () Espírito Santo

§ — O trecho do litoral brasileiro que, *por influência do relêvo*, se apresenta mais acidentado, é o que fica compreendida entre

- () O Oiapoc e o cabo de S. Roque
- () o cabo de S. Roque e a Baía de Todos os Santos
- () a Baía de Todos os Santos e o cabo de São Tomé
- () o cabo de S. Tomé e a baía de Guanabara
- () a baía de Guanabara e o cabo de Santa Marta
- () o cabo de Santa Marta e o arrôio Chuí.

§ — Assinale a região natural que mais se destaca na produção de cada um dos recursos minerais citados

FERRO

- () norte
- () nordeste
- () leste
- () sul
- () centro-oeste

CARVÃO

- () norte
- () nordeste
- () leste
- () sul
- () centro-oeste

OURO

- () norte
- () nordeste
- () leste
- () sul
- () centro-oeste

MANGANÊ

- () norte
 () nordeste
 () leste
 () sul
 () centro-oeste

Leia, com atenção, os textos que se seguem e procure completar-lhes o sentido preenchendo as lacunas com as palavras ou expressões convenientes.

- § — Os estados que constituem o nordeste oriental são em número de Estes estados são: (cite todos)
- § — Dos estados da região de Leste, o que apresenta maior extensão de costas é e a mais importante reentrância do litoral desse estado é
- § — Das regiões naturais do Brasil, a que apresenta área menos extensa é e a mais importante cidade dessa região é
- § — O Tietê, afluente do rio, lança-se neste rio no trecho em que ele serve de limite entre os estados de e
- § — O mais importante pôrto fluvial de Mato Grosso é situado à margem do rio
- § — Quais estados da região de leste que mais se destacam na produção de laticínios são: e
- § — Na região de nordeste, o estado mais importante na produção de algodão é e, na região sul, o mais importante é
- § — Escreva nas linhas abaixo, os nomes dos quatro estados brasileiros que se salientam na produção de erva-mate

- § — A região mais importante, em criação de bovinos,
 — no Pará é
 — em Minas Gerais é
 — no Rio Grande do Sul é
- § — Com relação à produção mundial de cacáu, o Brasil ocupa o lugar, graças à importante produção do estado de
- § — Escreva, nas linhas abaixo, os nomes dos três estados brasileiros mais importantes pelas jazidas de manganês.

- § — Numere os portos da relação que se segue pela ordem em que se sucedem de norte para sul.
 () Cabedelo
 () Belém
 () Ilhéus
 () S. Francisco
 () Natal

- () Florianópolis
 () Santos
 () Antonina
 () Jaraguá
 () Fortaleza
 () Vitória
 () Aracajú

- § — Procure na lista da direita, a região mais importante na produção de cada um dos três recursos extrativos enumerados na relação à esquerda. Depois coloque dentro do parêntese que precede os nomes de cada uma dessas regiões o número correspondente ao recurso que lhe corresponde
- 1 — madeira
 2 — babaçú
 3 — borracha
- () vale do S. Francisco
 () região amazônica
 () região litorânea de S. Paulo
 () pantanal mato-grossense
 () bacia do Jaguaribe
 () bacia do Paraíba
 () vale do Paraíba do Sul
 () região da Araucária
- § — Coloque dentro dos parênteses:
 — o número 1, diante do estado do nordeste que possui maior número de rodovias
 — o número 2, diante do estado do leste que possui maior número de rodovias
 — o número 3, diante do estado do sul que possui maior número de rodovias
- () Maranhão
 () S. Paulo
 () Bahia
 () Paraíba
 () Minas Gerais
 () Paraná
 () Rio de Janeiro
 () Pernambuco
 () Rio Grande do Sul
 () Ceará
- § — Procure nas listas da esquerda o produto característico de cada uma das regiões da lista da direita. Depois, coloque dentro do parêntese que precede o nome de cada uma dessas regiões, o número correspondente ao produto que as caracteriza.
- 1 — mate
 2 — açúcar
 3 — gado bovino
 4 — laranjas
 5 — feijão
 6 — ouro
 7 — ferro
 8 — fumo
 9 — cacáu
- 10 — carvão
 11 — madeiras
 12 — borracha
 13 — arroz
 14 — sal
- (7) Morro Velho
 () Iguape
 (2) Município de Campos
 (14) Município de Cabo Frio
 (4) Nova Iguaçu
 (10) Município de S. Jerônimo
 (8) Região litorânea meridional da Bahia.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

As ciências sociais em transição

GUERREIRO RAMOS

SE o mais "up to date" estudioso da sociologia, morto há vinte anos, ressuscitasse, hoje, experimentaria ao tomar conhecimento da presente situação desta ciência, a sensação de uma pessoa estrangeira em terra estranha.

O seu escândalo seria decorrente de duas verificações. A primeira é a de que a sociologia, em nossos dias, emancipou-se inteiramente do impressionismo e conseguiu colocar os problemas sociais, num plano intelectual tão alto que racionalizou o que o homem comum sentimentaliza.

A objetividade que se tornou possível, atualmente, no tratamento das questões sociais, deixaria em pânico o nosso homem, pois há vinte anos, os resíduos ideológicos e éticos ainda não estavam, de todo, eliminados do corrente pensamento sociológico, em que pesem aliás, as contribuições neste sentido, de Sumner, Durkheim, Simmel, Max Scheler, Max Weber e Freud.

Esta objetividade da técnica sociológica é devida, em grande parte, a um conhecimento da exata importância dos fatores irracionais na configuração das situações, de que são exemplo, entre muitos outros, trabalhos como "The Gang", de Trasher; "Delinquency Areas", de Clifford Shaw; "The Ghetto", de Louis With; "Family Situations", de James H. S. Bossard e Eleanor S. Boll; "The Professional Thief", de E. H. Sutherland; "The Fear of Freedom", de Erich Fromm; "Predicting Success or Failure in Marriage", de E. W. Burgess e L. S. Cottrrel.

A segunda verificação é concernente à causalidade sociocultural. Neste terreno, as transformações foram mais radicais e mais recentes ainda. Ocorreu, aí, a substituição da teoria unilinear pela teoria funcional, da casualidade.

A consequência disto é que a sociologia se tornou uma ciência altamente abstrata e de difícil abordagem. Se, há vinte anos, era possível o sucesso de escritores marginais, em nome da sociologia, pelo simples fato de emitirem opiniões e

pensamentos sobre assuntos sociais, hoje, a margem do êxito desta camuflagem, por mais engenhosa que seja, é praticamente nula.

E' verdade que, no Brasil, mesmo nos meios universitários, o "status" da sociologia ainda é muito baixo — o que, em parte, talvez seja uma sadia reação de um público duvidoso da autenticidade científica da maioria das publicações que, entre nós, se rotulam de sociológicas.

Em face disto, os jovens brasileiros que se dedicam a esta ciência estão obrigados a um rigor, à prova de qualquer suspeita, nos seus estudos.

Encontro num livro de um jovem sociológico brasileiro esta seriedade, nuncia de uma fase nova. Trata-se de "A transformação da lógica conceitual da sociologia" (Rio de Janeiro, 1947), do Sr. Mário Lins.

Esse livro está à altura dos mais avançados centros de estudos dos Estados Unidos, da Alemanha, do México e da Inglaterra e, indubitavelmente, é portador de uma contribuição original para o desenvolvimento da sociologia. Seu tema, um dos mais difíceis e debatidos, no momento, é desenvolvido com uma segurança no emprêgo de conceitos e um equilíbrio de expressão muito raros.

A matéria, tratada pelo autor em sete capítulos magistrais, refere-se a três problemas: o problema da integração da sociologia na unidade científica, o problema da teoria do campo na ciência, em geral, e na sociologia, em particular, e o problema da predição e do controle das forças sociais.

O revisionismo bem sucedido que subverteu, nestes últimos anos, a geometria e a física, principalmente, é um fenômeno cuja significação a sociologia do conhecimento poderá explicar, como sendo uma manifestação de uma estrutura social típica. Não é por mero acaso que as geometrias não euclidianas e a física não newtoniana não se tenham desenvolvido em organizações sociais como a da Índia ou a da China, mas uma decorrência do fato

de serem as formas de pensamento, socialmente elaboradas, e, não produtos líquidos do esforço individual. Marcel Granet, em sua obra sobre "La Pensée Chinoise", mostrou êste impacto dos quadros sociais sobre a elaboração intelectual e Maurice Halbwachs, em "Les Cadres Sociaux de la Mémoire", estudou a sua influência no processo de memorização.

A transformação da geometria e da física não é, portanto, um episódio de importância restrita a apenas dois setores da ciência moderna, mas o sintoma de uma crise de todo o seu arcabouço. O revisionismo deve, pois, atingir a todos os departamentos do saber. Não tem outro sentido o empreendimento de Alfred Korzybski ("*Science and Sanity: An Introduction to Non-Aristotelian Systems and General Semantics*") e de sua numerosa equipe. A vocação do Sr. Mário Lins o levou para o tratamento destes assuntos. "A transformação da lógica conceitual da sociologia" é um esforço para integrar esta ciência, no moderno sistema do conhecimento. Para o autor, a dualidade — ciências da "natureza" versus ciência do "espírito" — só tem importância eurística. De fato, a realidade existencial "estrutura-se num contínuo espaço-temporal", e não, discretamente, em compartimentos cindidos e qualitativamente distintos uns dos outros, embora na estrutura interna dêsse contínuo — diz o Sr. Mário Lins — vários fenômenos estejam atuando, através de diferenciações, relativamente específicas.

Admite o autor, com Carnap, a tese da unidade das ciências e, portanto, que a variação da técnica operacional de cada uma delas, não significa uma rutura daquela unidade, mas mera adaptação da estrutura conceitual do conhecimento científico a um setor específico. O problema, no que concerne à sociologia é, assim, construir, em sua esfera, categorias e unidades conceituais que não sejam incompatíveis com as das outras ciências.

O Sr. Mário Lins vê, nas formas aristotélicas do pensamento científico, o obstáculo fundamental a ser superado, a fim de ser conseguida a integração das ciências sociais, na moderna estrutura do conhecimento.

O sistema aristotélico, que o prof. Donald Pierson diz ser produto da vida tribal grega (*Sociologia*, vol. VIII, n.º 3 — 1946) apoia-se numa teoria de "classes" ou "elementalista", segundo

Korzybski, isto é, baseia-se numa "subject predicate proposition" e, conseqüentemente, considera as coisas como imutáveis e, ainda que, em cada uma delas, uma essência inere à sua substância, estáticamente (pág. 11). Para o Sr. Mário Lins, esta lógica representa uma modalidade de pensamento em direta ligação com os demais setores que constituem a sua matriz cultural e, portanto, supõe uma realidade existencial estática, donde a inclusão, em seu seio, de categorias imutáveis, não transitivas e relacionadas entre si.

A "matriz cultural" de nossa época é, porém, constitucionalmente diferente da grega. Esta matriz possibilitou uma nova cosmovisão, pela qual as "coisas" não são, simplesmente, meros suportes de "qualidades", mas também centros de relações, com capacidade de "troca" (pág. 13) Daí ter sido posta em evidência a inadequação instrumental da lógica aristotélica para representar a complexidade do real.

A teoria do campo ou situacional, baseada na predicalização das relações, tem-se revelado uma técnica operacional adequada para apanhar o caráter dinâmico da realidade existencial. As categorias aristotélicas, baseadas em conceitos de "substância-qualidade", "sujeito-predicado", "universal-particular", tornaram-se inoperantes para apreender o processo de "troca". Escreve o Sr. Mário Lins, a propósito: "A teoria do campo procura resolver êsses impasses ao admitir entre os seus conceitos uma relacionalidade interna, pela qual temos, não separações ou cisões qualitativamente absolutas, mas uma quantitatividade funcional de estrutura. As diferenciações passam, então, a ser relativas, podendo sempre em consequência ser superadas através de uma transponibilidade ("transponibility"). Daí a existência de uma gradual transição entre oposições, permitindo-nos uma interação conceitual unitária (páginas 29-30)".

Depois de colocar a problemática geral da teoria do campo, analisa as suas conseqüências na esfera da sociologia. O capítulo em que trata deste assunto é o mais feliz do livro e o que encerra a contribuição mais genuína do autor para o desenvolvimento da sociologia. Nêle, estabelecem-se um conceito e uma caracterização do campo, em sociologia, bem como se discriminam as suas propriedades e princípios gerais. Parece-nos, entretanto, suficiente e oportuno sintetizar a exposição

dêste capítulo, abstraindo aquêles aspectos e transcrevendo, simplesmente, a tese que o autor sustenta, nos seguintes termos: (pág. 59) — a) o campo situacional é uma determinada configuração de fenômenos sociais, relativizada num sistema de referência espaço — temporalizada; — b) os acontecimentos sociais são estruturados nos campos situacionais onde os apreendemos como “patterns”, que têm uma relativa constância e tipicidade; — c) os “dados” sociológicos não são desligados do espaço-tempo nem dêle independentes, pois, se assim fôsem, estaria a sociologia operando no vazio; — d) não resulta daí deva ela limitar-se a uma pura localização de espaço-tempo, pois, dêsse modo, ser-lhe-ia impossível, como ciência, operar com formalizações; — e) a dificuldade sômente poderá ser superada através de uma nova lógica que, como suporte da teoria do campo, nos dê a possibilidade de “formalizar” o conteúdo e “conteudizar” a forma numa funcional relacionalidade.

Quanto à predição e ao contrôle, embora o autor não desça ao estudo de suas técnicas (o que aliás, excederia as fronteiras que se traçou) pôs, contudo, o seu problema, na base da teoria situacional. Esta questão é gêmea da questão da casualidade ou do determinismo nos campos ou situações. Como se disse acima, a casualidade do campo é funcional, cada campo “tendo determinadas possibilidades de atuação que não podem ser ultrapassadas, visto que estão subordinadas à sua interna potencialidade”. Não pode, por conseguinte, o campo ser manipulado, de modo arbitrário, mas segundo suas possibilidades de desenvolvimento, que são, ordinariamente, múltiplas. A planificação (predição e contrôle) será possível, enquanto fôr capaz de manipular os “principia media” internos do campo e de dirigi-lo para um determinado desenvolvimento. No campo — diz o Sr. Mário Lins — não há um cego determinismo, a que êle esteja fatalmente submetido, nem tão pouco há um puro livre arbítrio na direção dos fatores que o condicionam. Através do contrôle e da planificação — acrescenta — podemos dar-lhe uma certa direção, se bem que subordinada aos limites da potencialidade interna do próprio campo. Não há dúvida de que, em tal formulação, ficou estabelecido o princípio geral da planificação.

No início dêste artigo, escreveu-se a palavra escândalo. De fato, estamos certos de que, a

muitos, o que ficou dito parecerá um non-sens ou elocubração de um espírito vadio. O Sr. Mário Lins encontrará, em sua rota, muito desdem pelos seus trabalhos. Mas se obedecer aos imperativos de sua vocação, em breve terá um lugar saliente na literatura sociológica universal, ao lado de Kurt Lewin, Ernst Cassirer, J. F. Brown, G. A. Lundberg, S. C. Dodd, Sorokin, Howard Becker e outros da mesma grandeza.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos.

International Conciliation — The United Nations Atomic Energy Commission — April, 1947 — N.º 430 — New York.

Sentido Y Mision de La Universidad Nueva — Universidad Nacional Del Litoral — Santa Fé — 1947.

Columbia University Bulletin of Information — Ns. 9 e 10 — February, March — New York.

Arquivos de Higiene e Saúde Pública — Ano (Vol.) XI — Setembro de 1946 — N.º 29 — Setembro — São Paulo.

Anais do Arquivo da Marinha — Ministério da Marinha — Rio de Janeiro — Ano IV — junho-dezembro de 1946 — N.º 9 — Rio.

Boletim Técnico da Secretaria de Viação e Obras Públicas — Ano VIII — Vol. XV — julho a dezembro de 1946 — Pernambuco.

Report and Statement of Accounts for the year 1946 — The Institution of Professional Civil Servants. — London.

Revistas dos Tribunais — Publicação bimestral de Doutrina, Jurisprudência e Legislação — janeiro, fevereiro, março e abril de 1947 — Vol. 38 — N.º 4 e 5 — Bahia.

Excerpts from State Department Publications on Foreign Affairs — Washington — D.C.

Revista de Direito Municipal — Novembro e Dezembro — Vol. II — Ano 1 — Fasc. VI — Bahia.

El Instituto Internacional Americano de Protección a la Infancia en la Universidad de Chile. — Roberto Berro Montevideo — 1945.

Um bilhão de cruzeiros — e outros aspectos das atividades do Instituto dos Industriários — 1947 — Rio.

Arquivos do Serviço Nacional de Doenças Mentais — Ministério da Educação e Saúde — D.N.S. — S. N. D. M. — 1.ª e 2.ª Partes — 1945 — Rio.

Serviço Social — Ano VII — Março de 1947 — N.º 44 — São Paulo.

Memórias do Instituto Oswaldo Cruz — Ano 1946 — Fascículo 3 — Tomo 44 — 1947 — Rio.

Boletim da Divisão Jurídica — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — Índices do Décimo Sexto Volume — janeiro a junho de 1946 — Ns. XCIII a XCVIII — Vol. XVIII — fevereiro e março de 1947 — Ns. CVI, CVII — Rio.

Arquivos da Polícia Civil de São Paulo — Vol. XII — 2.º Semestre — Ano de 1946 — São Paulo.

Revista Brasileira de Odontologia — Ano IV — N.º VI — Vol. 24 — dezembro de 1946 — Rio.

Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior — Ano X — Janeiro e Fevereiro de 1947 — Ns. 1 e 2 — Rio.

Revista Imposto da Renda — Ano X — Janeiro e Fevereiro de 1947 — Ns. 1 e 2 — Rio.

Boletim — (The Municipal Digest of The Americas) — Junta Directiva Del Congreso Interamericano de Municipios — Año VIII — Febrero, Marzo, Abril de 1947 — Ns. 2, 3 e 4 — La Habana — Cuba.

Boletim Econômico — Ano de 1946 — Número XI — Ministério das Relações Exteriores — Rio.

Incorporacion de La Propiedad Horizontal Al Código Civil Argentino — por Ramon Lopez Dominguez — 1947 — Santa Fe.

Indice de lo publicado en el Boletin de La Comision Panamericana de Cooperacion Intermunicipal — Año VII — Enero a Diciembre de 1946 — La Habana — Cuba.

El Comercio Exterior de Colombia en El Primer Semestre de 1946 — Contraloria General de La Republica Direccion Nacional de Estadistica — Suplemento a Ios Numeros 23 y 24 de "Anales de Economia y Estadistica". — Bogotá.

Anales de Economia Y Estadistica — República de Colombia — Segunda epoca — Ns. 23 y 24 — Noviembre Y Diciembre de 1946 — Eogotá.

Social Security Yearbook — 1945 — Annual Supplement to the Social Security Bulletin — Washington, D. C.

Civil Service Argus — Vol. XXIII — N.º 3 — March, 1947 — Issue Ns. 392 — London.

Engineering Experiment Station News — The Ohio State University — Vol. XIX — N.º 1 — February, 1947 — OHIO.

Boletim Econômico — Ministério das Relações Exteriores — Ano de 1947 — Ns. 4 e 5 — Rio.

Inapiários — Órgão dos Funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — N.º 108 — Ano IX — Abril de 1947 — Rio.

Municipal Journal — Local Government Administrator — Ns. 2821, 2822, 2828, 2829 e 2830 — Vol. 55 — 1947 — London.

Aviação — N.º 101 — Março de 1947 — Vol. X — Rio.

Notícias de Portugal — Boletim Semanal do Secretariado Nacional da Informação — Ns. 5 e 6 — 1947 — Lisboa — Portugal.

Britânia — Vol. III — N.º 6 — Dezembro — 1946 — Rio.

The Quarterly Journal of Economics — Vol. LXI — February, 1947 — N.º 2 — Cambridge, Mass.

Anuário Estatístico do Brasil — Ano VII — 1946 — I. B. G. E. — Rio.

Revista Brasileira de Estatística — Ano VII — Julho-Setembro — N.º 27 — Outubro-Dezembro de 1946 — N.º 28 — I. B. G. E. — Rio.

The United States Quarterly Book List — Vol. 3 — Number 1 — March, 1947 — Washington, D. C.

Arquivos do Instituto Biológico — Departamento da Defesa Sanitária da Agricultura — São Paulo.

Patrono Nacional de San Pablo — Para presos Y penados — Del Libro "El Ministerio de Justicia, Notas Históricas, Organización Y Competencia", Madrid — 1946 — Madrid.

Planning — N.º 262 — March, 1947 — London.

Current List Of Medical Literature — Vol. 12 — Ns. 7, 7-A, 8, 10, 10-A, 12, 13; 13-A; 14; 15; 1947 — Index; Vol. 8, Jan. June, 1945 — N.º 27 — Washington, D. C.

Boletim Oficial da Secção de São Paulo — Ano XIII — Julho, agosto e setembro — 1946 — N.º 49 — Ordem dos Advogados do Brasil — São Paulo.

Taxes — The Journal of the Inland Revenue Staff Federation — Vol. 30 — February — March, 1947, N.º 2 — London.

Boletim Informativo de La Asociacion de Ingenieros de Rosario — Año VII — Número 71 — 72 — 73 — Marzo, Abril, Mayo — 1947 — Rosario.

Labor Conditions in Latin America — Latin American Series: N.º 25 — Washington, D. C.

Monthly Labor Review — Subject Index to Volume 62, January to June, 1946 — Subject Index to Volume 63, July to December 1946 — Washington, D. C.

Monthly Labor Review — Vol. 64 — Ns. 1, 2, 3, 4, January, February March, April, 1947 — Vol. 63 — N.º 6 — Dezember, 1946 — Washington, D. C.

The Journal of The American Dental Association — March, April, 1947 — Vol. 34 — Number 5 e 7 — Chicago.

Labor Information — Bulletin — March, 1947 — United States Department of Labor — Washington, D. C.

Belgique Amerique Latine — Nouvelle Serten n.º 20 — Mai — 1947 — Bruxelles.

Pavimentos Urbanos — de Hormigon de Cemento Portland — Publicaciones Tecnicas del Instituto Del Cemento Portland Argentino — Marzo de 1947 — N.º 34 — Serie A — A 13 — Buenos Aires.

Revista Taquígráica — Órgão de Divulgação da Taquígrafia — Julho de 1947 — N.º 92 — Rio.

State Service — The Journal of the Institution of Professional Civil Servants Vol. XXVII — N.º 3 — March, 1947 — London.

El Exportador Americano Industrial — Marzo, Abril — 1947 — Vol. 140 — Ns. 3 e 4 — New York.

El Exportador Americano — Revista Mensual del Comercio Exterior — 70º Año — Marzo, 1947 — Abril, 1947 — New York.

Relevé Épidémiologique Hebdomadaire Weekly Epidemiological Record — Organisation Mondiale de La Santé — 22me année, Nouvelle série — Ns. 18 et 24 — Genova.

Boletín Bibliográfico — N.º 43 — Enero — Junio de 1946 — Secretaria de Salud Publica — Dirección General de Paludismo — Argentina.

The Ministry of Labour Gazette — Vol. LV — N.º 3 — March, 1947 — London.

dek — Boletim mensal publicado sob os auspícios da Delegacia do IAPI em Minas Gerais — Ano I — N.º 1 — Julho de 1947 — Belo Horizonte.

Engenharia — Ano V — Vol. V — Maio e Junho de 1947 — Ns. 57 e 58 — São Paulo.

COOP — Síntese Mensal do Movimento Cooperativo Bahiano — Ano V — N.º 43 — Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado da Bahia.

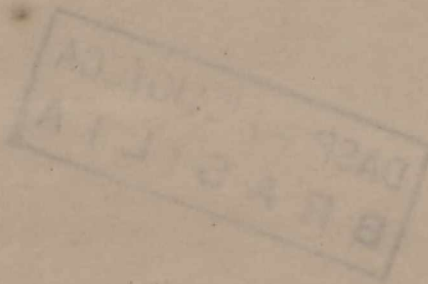
Revista Industrial de São Paulo — Ano III — Janeiro, Março, Abril, de 1947 — Ns. 26, 28, 29 — São Paulo.

Revista do Comércio — Março de 1947 — N.º 16 — Vol. III — Ano III — S. Paulo.

El Defensor del Transporte — Ano XI — Marzo y Abril de 1947 — Ns. 144, 145 — Buenos Aires.

Revista do Clube de Engenharia — N.º 128, 129 — Abril, Maio de 1947 — Vol. XVI — Rio.

Notícias Automobilísticas — Ano XIII — Dezembro de 1946 — n.º 148 — Ano XIV — Janeiro de 1947 — N.º 149 — São Paulo.



DASP - BIBLIOTECA
BRASILIA