

REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO IX

MARÇO DE 1946

Vol. I - N. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL

	Págs.
A nova estrutura do D.A.S.P.	3

COLABORAÇÃO

A Dívida Pública no apôs guerra — RICHARD LEWINSOHN	5
Saúde, emprêgo e os descontos para a Previdência Social — JOSÉ PALMÉRIO	10
Administração portuguêsa no Estado do Maranhão — JERÔNIMO DE VIVEIROS	13
O Serviço Público Britânico — W. A. ROBSON	17
Finanças e orçamentos municipais — FRANCISCO BURKINSKI	19
Os órgãos-“staff”, instrumentos de coordenação — JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA.	23
Documentos e Documentação — PAUL OTLET	28
Critérios de promoção — MOACIR DE MATOS PEIXOTO	32
Provimento de cargo público — o aproveitamento — JOSÉ AUGUSTO DE CARVALHO E MELLO	36

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

O silêncio da administração pública e seus reflexos jurídicos — FERNANDO MENDES DE ALMEIDA	39
Pareceres — Julgados	44

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Acesso de escriturários à carreira de Oficial Administrativo	52
Notas para o funcionário	52

SELEÇÃO

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Prático Rural	60
---	----

NOTAS

Aprovado o novo regimento do Departamento Administrativo do Serviço Público	62
Custo de Produção — Tese apresentada no II Congresso de Engenharia e Indústria	79

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS	84
-----------------------------	----

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

Editedo pelo Departamento Administrativo do Serviço Pùblico
(Decreto-lei n. 1870, de 14 de dezembro de 1939)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda — 6.º andar — Sala 615

Rio de Janeiro — Brasil

TELEFONES: Redação..... 22-9961 Ramal 527
Administração..... 22-9961 Ramal 544
Expedição..... 22-9961 Ramal 525

Enderêço telegráfico: REVISDASP

Expediente

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

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

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

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

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

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, de um modo geral, não aceita colaborações espontâneas.

A nova estrutura do D. A. S. P.

Um dos aspectos fundamentais da nossa revolução administrativa, iniciada em 1930, repousa na criação do D. A. S. P. Esposado pelos nossos técnicos o célebre binômio de Willoughby — atividades-meios e atividades-fins — entrou a administração pública do país numa fase de dicotomias, em que se pretendeu departamentalizar verticalmente as atividades de administração específica e, horizontalmente, as atividades de administração geral. Dêsse modo, seguindo pari-passu o exemplo americano do Bureau of the Budget, criado em 1921 nos Estados Unidos, a Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936 — esteio de nossa reforma administrativa — criava o Conselho Federal do Serviço Público Civil, primeira tentativa de racionalização centralizadora de nossa administração adjetiva, tentativa que foi avalizada pela Carta de 1937 e ampliada pelo Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, que organizou o D. A. S. P.

Antes, a situação da administração brasileira poderia ser glosada nas seguintes lacunas: — ausência de um órgão de coordenação interministerial; — administração de pessoal descentralizada e sem obedecer a normas gerais e uniformes; não se cumpria integralmente o mandamento constitucional da obrigatoriedade de concursos para provimento em cargos públicos; — ausência de supervisão organizada; — ineficiente regime de centralização de compras na Comissão Central de Compras, do Ministério da Fazenda; — elaboração da proposta orçamentária pelo Ministério da Fazenda.

O D. A. S. P. conseguiu centralizar toda a evolução de nossa política adjetiva, decorrendo de sua atuação, entre outras aquisições: — a instituição de um regime de parcimônia que vai procurando, tanto quanto possível, restringir os desperdícios, que tendem sempre a aumentar com a sempre crescente complexidade da Administração Pública; — o provimento de aparêlho eficiente para os órgãos administrativos, compreendendo organização, material, instalação, pessoal e recursos financeiros; — o tratamento uniforme de todas as atividades comuns à generalidade dos órgãos, possibilitando, assim, execução e controle mais seguros da Administração, por uma departamentalização horizontal; — a assistência permanente à infinitade de aspectos em que a chefia executiva se desdobra, já que é impossível ao administrador, por si só, atendê-los eficientemente: em suma — institucionalização da chefia executiva.

No entanto, porque se tratava realmente de uma revolução caracterizada, a evolução do fenômeno D. A. S. P. iria levar a uma hipertrofia de suas funções básicas — que deviam ser de aconselhamento, junto ao Presidente da República, e de serviço auxiliar, junto aos órgãos de administração específica. Assim, institucionalizando um chefe-executivo polivalente, numa época de centralização gradativa e de fobia parlamentar — o órgão foi obrigado muitas vezes a suprir grande parte de nosso sistema de relações intergovernamentais — então inapropriado à centralização rígida — e os debates parlamentares — então inexistentes.

Mas ainda assim, mercê da dedicação e do alto espírito público de seus técnicos, o D. A. S. P. terminou como um anteparo governamental, contornando as mais violentas crises do nosso Executivo pleitórico, cerceando ambições, enfim, esclarecendo nos mínimos assuntos um Presidente que não se podia arrimar nas escoras do Poder Legislativo.

E, dessa maneira, o D. A. S. P. chegou a representar no Brasil uma revivescência do Poder Moderador, onde um tratadista de fôlego, como Posada, teria mesmo vislumbrado os primórdios de um Poder Administrativo, de base estritamente adjetiva.

Todavia, retornando o país aos tradicionais quadros de sua estrutura, era mister ajustar o novo órgão às novas condições. Já vimos que, embora criado dentro de uma política sadia e desambiciosa de administração meramente adjetiva, o D. A. S. P., inflado pelas circunstâncias, chegara muita vez, aparentemente embora, a sobrepor-se aos próprios órgãos de administração específica.

Prevenindo tais fenômenos, e procurando fazer com que o órgão retorno à sua normalidade inicial, é que surgiu o Decreto n.º 20.489, de 24 de janeiro de 1946, segundo o qual o governo judiciário lhe deu novo regimento. De modo geral, porém, afora a estrutura, que foi em certos pontos aglutinada, pouco se alterou, em substância: atividades de organização, política de pessoal, de seleção e de aperfeiçoamento, obras e manutenção de edifícios públicos, elaboração orçamentária, tódas funções básicas de Administração Geral, continuam norteadas pelo D. A. S. P., que, afinal, como órgão de renovação constante, ficou incumbido de "traduzir, em planos de modificação da organização administrativa, o programa do Governo".

Caracterizou-se definitivamente o orçamento executivo, sendo o D. A. S. P. ouvido em tódas as fases de sua preparação: desde a coleta de dados até à sua autorização e controle de execução. E, neste setor, o órgão terá que evoluir grandemente, já que se cogita de orçamentação não apenas financeira, formal, mas também econômica, em termos de trabalho a realizar, ficando o D. A. S. P. encarregado de "propor as bases para o Governo estabelecer a hierarquia das despesas públicas", "formular sugestões visando a qualquer alteração da política tributária ou da política orçamentária", etc.

Como se pode notar, feitas as contas, a transcendência do D. A. S. P. dentro da Administração Pública do país é patente, sendo, pois, o Decreto n.º 20.489 apenas um diploma de revalidação legal. E' que a reforma do D. A. S. P. não se fez quantitativamente, em função de tarefas a realizar, mas qualitativamente, em função do caráter dessas tarefas e do regime político a que elas servem. Antes de 24 de janeiro de 1946, o D. A. S. P. era um órgão híbrido, meio "staff", meio serviço auxiliar, servindo a um Executivo forte e suprindo um Legislativo inexistente. Hoje, ele continua um órgão híbrido, meio "staff", meio serviço auxiliar, mas servindo a um novo regime político, sujeito ao impacto parlamentar, sendo, enfim, um membro não da Presidência da República, mas do próprio Presidente da República.

A dívida pública no após guerra

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. MONTANTE E DESPESAS DE EMPRÉS-TIMOS DE GUERRA

Em todos os países do globo a dívida pública é instituição. Ainda que seja considerada lamentável e que se tracem, no papel, sistemas financeiros em que seria supérflua, ela é uma realidade e em parte alguma se manifestam tendências no sentido de suprimi-la inteiramente. Conquanto, mesmo sob este aspecto, haja divergência de opinião e muitos financistas pretendam seja a dívida pública um instrumento necessário da economia nacional, quer para atenuar as flutuações da conjuntura, quer como meio de investimento, pode dizer-se que uma dívida pequena é geralmente preferível a uma dívida elevada.

Este desiderato, todavia, é bastante platônico. Se, em tempo de paz, alguns países são bem sucedidos na redução de sua dívida pública mediante amortização, e não por meio de inflação, os períodos de guerra destroem rapidamente os resultados obtidos. Durante a primeira guerra mundial a dívida pública dos países beligerantes aumentou de 212.268 milhões de dólares (1). Na segunda guerra, a cifra global deveria ser duas ou três vezes maior, mesmo que o cálculo fosse feito em dólares, na paridade atual, isto é, depois da desvalorização de inúmeras moedas, na Europa e na Ásia. Segundo os dados — atualmente muito incompletos — dos serviços estatísticos da Sociedade das Nações, o desenvolvimento da dívida pública depois de 1939 apresenta-se da seguinte forma (2) :

(1) CARL C. PLEHN — *Introduction to Public Finance* (New York, 1931), págs. 351-2.

(2) No que se refere à dívida pública em 1938 e 1939: *Annuaire Statistique de la Société des Nations* 1940-41 (Genebra, 1941), págs. 236-247; quanto aos dados de 1944 e 1945: *Bulletin Mensuel de Statistique de la Société des Nations*, Setembro, 1945, pág. 321.

DÍVIDA PÚBLICA DE DIVERSOS PAÍSES BELIGERANTES

EM MILHÕES DE UNIDADES MONETÁRIAS

PAÍSES	UNIDADE MONETÁRIA	1938-39		1944-45	
		MONTANTE	DATA	MONTANTE	DATA
Estados Unidos.....	dolar	40 445	6-39	262 550	7-45
Inglaterra.....	libra	8 301	3-39	21 985	7-45
Austrália.....	libra aust.	64	12-39	386	7-45
União Sul Africana.....	libra S.-A.	280	3-39	554	6-45
França.....	franco	338 919	12-38	1 609 554	12-44
Bélgica.....	franco belga	57 335	12-38	200 236	6-45
Holanda.....	florim	3 986	12-38	12 500	12-44
Alemanha.....	marco	30 738	3-39	345 400	12-44
Finlândia.....	markka	4 046	12-38	73 600	7-45

Certamente, apenas o montante da dívida pública não é suficiente para exprimir a situação financeira do país respectivo, mesmo calculando cuidadosamente a dívida "per capita". Também a comparação da dívida pública com a renda nacional pode levar a conclusões errôneas. O grande perigo da dívida pública, como aliás de toda dívida, é precisamente o de impor ao devedor um encargo fixo, ao passo que a renda está sujeita a variações. Em todos os países beligerantes a renda nacional, durante a guerra, foi muito elevada, e o serviço da dívida parecia, por isso, bem modesto. Presentemente ainda se verifica o mesmo. Em nenhum dos países aliados a dívida pública constitui ameaça imediata para as finanças governamentais.

O encargo pode-se tornar mais pesado se, com a reconversão da economia às necessidades de paz, a renda nacional e, consequentemente, as receitas governamentais sofrerem uma grande redução, como se verificou depois da primeira guerra mundial, de 1920 a 1922. Éste o motivo por que o crescimento universal da dívida pública exerce influência considerável sobre a política econômica e, sobretudo, sobre a política monetária. Nos países possuidores de uma dívida pública elevada há, em geral, interesse em manter a renda monetária em nível suficientemente alto para realizar o serviço da dívida sem dificuldades. Referimo-nos

expressamente à renda "monetária", e não sómente à renda real, porque da primeira, e não da última, depende que uma dívida seja pesada ou leve para o Estado. Assim, a dívida pública é sempre um argumento anti-deflacionista — senão propriamente inflacionista — pois, com a deflação, o peso da dívida aumenta.

Naturalmente, o encargo efetivo da dívida depende, em larga medida, da taxa de juros. Sob este aspecto, a situação, para a grande maioria dos países beligerantes, é mais favorável que no período da primeira grande guerra. As taxas de juros para os empréstimos emitidos depois de 1939 foram sensivelmente mais baixas que as que os governos deviam pagar pelas emissões lançadas entre 1914 e 1919. Os Estados Unidos, cuja dívida pública revela o aumento maior, puderam emprestar a uma taxa média de menos de 2%, de sorte que a despesa com o serviço da dívida respectiva — 275 bilhões de dólares — está estimada, no orçamento de 1946/47, em sómente 5 bilhões. Em 1919/20, a dívida pública elevava-se a 26,6 bilhões de dólares, mas o serviço custava ao governo americano 894 bilhões, ou seja 3% ao ano. Na Inglaterra, a evolução foi análoga. Ao passo que o governo britânico devia pagar, em 1919/20, 3 3/4% do montante da dívida pública, atualmente a despesa do serviço não corresponde senão a 2 1/2%. Mesmo a França, cuja situação financeira é particularmente difícil em consequência da guerra, e que acaba de inaugurar reformas monetárias e orçamentárias decisivas, obteve, antes e depois de sua libertação, a subscrição dos empréstimos governamentais a taxas de juros muito mais baixas que durante a primeira guerra, quando suas emissões lhe custaram mais de 6% ao ano (em 1919: quase 2 bilhões de dólares, para uma dívida de 30,5 bilhões).

Os encargos da dívida pública, contudo, tal como se apresentam hoje, não são definitivos. Além das mudanças resultantes da amortização normal, as dívidas acumuladas durante a guerra sofrem transformações posteriores. Mesmo os países que dispõem de abundantes recursos financiaram importante parte das despesas de guerra mediante créditos a curto prazo. Dêsse modo, a dívida flutuante cresceu, em toda parte, em proporções maiores que a dívida consolidada. Nos Estados Unidos, onde a dívida flutuante representava, em 1939, apenas 7% da dívida pública, atingiu, em julho de 1945, 71 bilhões de dólares, seja 27% do to-

tal; na Inglaterra ela passou de 17% a 30%; na França, de 22% a 64%.

A dívida flutuante oferece aos governos a dupla vantagem de taxas de juros mais baixas e de colocação mais fácil. Em compensação, tem a desvantagem de obrigar o governo que dela se utiliza a ficar, por bem dizer, permanentemente à procura de subscritores. Há sempre algumas emissões que se aproximam do prazo de expiração e devem ser substituídas por novas. Ainda que nos países em que existe um mercado de dinheiro bem organizado a substituição se faça sem dificuldades, em tempo de paz a maioria dos países tem de limitar a sua dívida flutuante ao mínimo possível e reservar novas emissões para o financiamento das necessidades correntes e temporárias. A dívida flutuante proveniente da guerra deverá, pois, ser consolidada, isto é, substituída por emissões a longo prazo.

A consolidação da dívida flutuante constituiu, após todas as guerras do passado, uma das principais preocupações dos dirigentes de finanças públicas, e é provável que o problema se apresente de novo. Em alguns países, na Bélgica, por exemplo, já se começou a resolvê-lo. Depois da primeira guerra a consolidação da dívida foi muitas vezes combinada com uma conversão, quer dizer, com a substituição de títulos a longo prazo por outros em condições mais favoráveis para o governo. As taxas de juros dos empréstimos de guerra, desta vez, relativamente baixas talvez tornem superfluas operações análogas.

II. INOVAÇÕES TÉCNICAS

A técnica da emissão de empréstimos foi consideravelmente aperfeiçoada durante a segunda guerra mundial. Notadamente nos Estados Unidos, fez grande progresso. Não apenas o lançamento do empréstimo, em virtude dos meios de propaganda, atingiu um grau de virtuosidade extraordinária, como também o que se poderia chamar o comodismo do empréstimo cresceu. Evidentemente, o governo dos Estados Unidos paga a seus credores menos juros que qualquer outro governo, e menos ainda que os subscritores poderiam obter em muitos outros investimentos, mas, à parte a absoluta segurança, oferece títulos particularmente cômodos, adaptados a todos os seus desejos e necessidades.

Ao contrário do que se verifica nos outros países, nos quais os empréstimos de guerra são geralmente padronizados, divididos sómente em títulos a longo e a curto prazo, nos Estados Unidos, cada "Warloan" compõe-se de todo um sortimento de emissões, com juros e prazos diferentes. A diferenciação vai até 1/8%. Há títulos que rendem 3/4%, outros, 7/8%, outros, ainda, não rendem juros fixos, mas suas taxas seguem as do mercado de dinheiro de Nova York ("on discount basis"). Para muitos subscritores estes requintes têm realmente pouca importância, porém os bancos e os outros grandes subscritores interessam-se vivamente nessas pequenas diferenças, das quais podem resultar somas consideráveis. Em todo caso, a variedade dos empréstimos exaltou poderosamente a imaginação de homens de negócios e, por isso, mostrou-se excelente estimulante para a aquisição de títulos governamentais.

Outra diferenciação teve mais importância, do ponto de vista econômico. Como tôdas as medidas financeiras, nos Estados Unidos, a emissão de empréstimos também foi orientada segundo o princípio de obter para o governo os meios necessários, sem cair na inflação. Já mencionamos, em nosso último artigo (3), a tese no momento muito difundida na América do Norte, de que o empréstimo público, como antídoto contra a inflação, é quase tão eficaz quanto o impôsto, porque o empréstimo também reduz o poder aquisitivo do público.

Este conceito é novo. A aversão dos financeiros conservadores ao uso, em grande escala, de empréstimos como meio de financiamento das despesas públicas provém não sómente do receio de que o serviço dos empréstimos pudesse tornar-se oneroso demais para o Estado, mas também da observação de que os empréstimos, principalmente em tempo de guerra, conduzem à inflação.

Formalmente, toda emissão de papel moeda em favor do Estado se faz sob forma de empréstimo. Se é feita por um banco central, este adquire ou desconta títulos do Tesouro, fornecendo-lhe o produto da emissão monetária. Se o emitente é o Estado, o processo é um pouco diferente, mas o efeito, o mesmo. O banco subscreve títulos emitidos pelo Tesouro e os faz descontar imediatamente pela Carteira de Redesconto ou instituição simi-

lar. Sobre esta base a Carteira de Redesconto pede ao Tesouro a emissão de papel moeda, e dá dinheiro ao banco que o utiliza para pagar os títulos por ele subscritos. No fim das contas, o Estado financiou a colocação de seus próprios títulos por uma nova emissão de papel moeda.

São essas as formas-tipo da expansão monetária que os americanos chamam "governmental inflation". Mas há, ainda, outras formas menos diretas, que têm quase as mesmas repercussões econômicas. Se o Banco Central, a Carteira de Redesconto ou qualquer outra instância encarregada desta tarefa redesconta facilmente os títulos governamentais, para esse fim emitindo papel moeda ou obtendo moeda do Tesouro, cada particular pode subscrever títulos da dívida pública, em proporções que excedem largamente seus próprios meios. Também neste caso o empréstimo não passa de uma capa para a emissão monetária, e o poder aquisitivo de que o público dispõe não se reduz.

Para evitar êsses empréstimos falaciosos, o governo deve exercer controle sobre a proveniência do dinheiro que se procura obter por meio de empréstimos. Isto não quer dizer que deverá fazer vigiar por detetives seus próprios credores ou fazer investigações tão rigorosas como as levadas a efeito relativamente às pessoas suspeitas de falsa declaração de renda. Se os bancos cooperam com o governo, no intuito de prevenir a inflação, o controle é possível, sem intervenções capazes de desencorajar os verdadeiros subscritores.

O *Federal Reserve System*, — organização dos bancos centrais dos Estados Unidos — estabeleceu durante a guerra estatísticas semestrais sobre os depositantes de bancos e títulos governamentais, que, como todos os títulos nos Estados Unidos, são nominativos. Dêsse modo, o Tesouro sabe qual o montante de empréstimos mantido pelos bancos comerciais, caixas econômicas, companhias de seguros e outras e por particulares. A estatística bancária é ainda mais numerosa e dá indicações sobre os depósitos que pertencem aos diversos ramos industriais, aos agricultores, às sociedades civis, aos estrangeiros, etc. Graças a estas estatísticas, o Tesouro teve conhecimento perfeito da capacidade do mercado de empréstimos.

Não se contentou o Tesouro, no entanto, em saber que grupos da população são capazes de subscrever títulos; dirigiu, também, até certo ponto, a

(3) Cf. *Lernerismo — Revista do Serviço Público*, fevereiro 1946, pág. 15-16.

distribuição de empréstimos. Esforçou-se principalmente por obter subscrições de particulares, com o objetivo de evitar a procura, por parte do público, de mercadorias, o que provocaria uma alta de preços. De outro lado, foi necessário limitar as subscrições dos bancos comerciais, que podem conseguir os meios de que necessitam mais facilmente, por via inflacionista. Para realizar êste programa, o Tesouro Americano utilizava um método novo no financiamento da guerra. Certas emissões eram reservadas aos bancos, mas o montante era estritamente limitado, enquanto que não havia restrições para os particulares. Por ocasião do último empréstimo de guerra — o *Victory Loan* — lançado em novembro e dezembro do ano passado, o secretário do Tesouro, Sr. FRED M. VINSON, declarava :

“Com o lançamento dêste empréstimo o Tesouro deverá levantar pelo menos 11 bilhões de dólares, dos quais 4 bilhões da venda de títulos a particulares e, o restante, de outros investidores que não os bancos... O “Empréstimo da Vitória” será o último grande empréstimo público e a maior ênfase será dada, novamente, à venda a particulares. E’ de suma importância que todo o esforço seja feito no sentido de vender pelo menos 4 bilhões de dólares em títulos a este grupo de investidores. Até que a reconversão da indústria de guerra para a de paz esteja adiantada, ou terminada, e as mercadorias possam vir ao mercado em quantidade suficiente para atender razoavelmente à procura, é altamente desejável empregar, tanto quanto possível, os fundos particulares disponíveis em títulos governamentais”.

Estas palavras demonstram claramente que os empréstimos de guerra, nos Estados Unidos, não eram operações puramente financeiras; serviam, ao mesmo tempo, à política econômica e monetária e eram uma arma contra a inflação. Assim, uma grande inflação podia ser evitada, ainda que apenas 40% das despesas de guerra tivessem sido financiadas pelos impostos e 60% por empréstimos; dêstes, 28% foram subscritos por bancos e 32% por outras companhias e particulares. Os *Federal Reserve Banks*, isto é, os bancos centrais, possuíam, em setembro último, apenas 9% do total da dívida pública (4).

(4) *War Time Monetary Expansion and Postwar Needs*. Federal Reserve Bulletin (Washington, D. C.), Novembro, 1945, pág. 1.091.

III. O MERCADO DE TÍTULOS GOVERNAMENTAIS

O método de emissões que deu bons resultados nos Estados Unidos não poderá ser inteiramente aplicado noutros países. Apoia-se em um sistema bancário muito diferente do que existe no Brasil e tem por base um país muito rico. Entretanto, a experiência americana não deixa de ter interesse para os países em que as condições econômicas e financeiras são menos favoráveis aos empréstimos públicos. Em primeiro lugar, mostra que qualquer país, por mais rico que seja, precisa de mercado para os títulos governamentais, ao qual possa o governo recorrer sempre que a renda tributária não baste às necessidades imperiosas do Estado. Ao nos referirmos a “mercado”, não o fazemos no sentido técnico, quer dizer, de Bólsa de Valores. Esta instituição também é útil para a colocação dos títulos governamentais, porque dá aos particulares a possibilidade de os comprar ou vender diariamente, com um mínimo de formalidades. Não obstante, uma grande atividade no setor da Bólsa que negocia com os títulos do governo de modo algum prova que, no país respectivo, o Estado dispõe de mercado amplo para emissões de empréstimos. Quase se poderia afirmar o contrário. Nos países em que os títulos da dívida pública constituem o principal objeto dos negócios bolsistas — como no caso do Brasil — a colocação de empréstimos públicos geralmente encontra mais dificuldades que nos países — como nos Estados Unidos — onde a Bólsa é essencialmente um mercado de ações de companhias e o comércio de títulos governamentais desempenha apenas papel secundário.

Este fenômeno, aparentemente um paradoxo, não é acidental. A Bólsa prefere títulos cujos preços sofram flutuações relativamente grandes. Ao contrário, a grande maioria dos subscritores de títulos governamentais deseja que estes valores permaneçam estáveis e, se ficam sujeitos a amplas variações de preços, o público hesita em adquiri-los. O Estado que quer colocar os títulos de suas emissões tem interesse, pois, em dar-lhes a maior estabilidade.

Uma das condições fundamentais para conseguir essa estabilidade é um plano de resgate. É verdade que em vários países da Europa, especialmente na França, foram emitidas no século passado “rentes perpetuelles”, ou sejam apólices nã

resgatáveis. A emissão de tais títulos baseia-se na famosa doutrina de que o Estado é eterno e, consequentemente, não está sujeito às limitações temporais de outros devedores. Este raciocínio pode ser perfeitamente justo em teoria, mas as pessoas que procuram investir seus capitais não se interessam muito pelas teorias de Estado, notadamente se elas têm sido muitas vezes desmentidas pelos fatos. Na época da moeda metálica, a insolvabilidade do Estado era acontecimento não pouco raro. Depois que a moeda papel se tornou o principal meio de pagamento, não há mais bancarrotas de Estado, pelo menos no que concerne à dívida interna; as depreciações monetárias consequentes de inflação, porém, têm o mesmo efeito para os portadores de títulos do governo.

Por estas razões, a dívida "perpétua" virtualmente desapareceu e os restos das antigas emissões, ainda existentes em alguns países, gozam de poucos favores da parte do público. Há, porém, duas outras espécies de dívida pública sem prazo, que tendem mesmo a se expandir. A primeira é constituída de títulos que, no momento da emissão, dispunham de um plano de resgate, mas cuja execução foi mais tarde suspensa. A segunda categoria, à qual pertencem, por exemplo, as Obrigações de Guerra, compreende os títulos emitidos sem plano de amortização, com o intuito de regu-

lar a questão do resgate posteriormente, depois da guerra, ou, ainda mais vagamente, quando as circunstâncias o permitirem.

A experiência demonstrou que as emissões desta espécie parecem, ao público, pouco atraentes e ainda mesmo os títulos compulsoriamente subscritos, porém livremente negociáveis, estão sujeitos a flutuações muito grandes. Para assegurar maior estabilidade aos títulos governamentais, cumpre, pois, estabelecer, para todos êles, um plano de resgate, porque a possibilidade de vendê-los na Bólsa por preços variáveis não substitui o resgate a preços de antemão fixados.

Sem dúvida a amortização não será suficiente para tornar os títulos da dívida pública tão atraentes quanto nos Estados Unidos. Os títulos do governo constituem, para o público, uma forma de investimento, dentre várias outras. Ainda que o Estado possa oferecer a seus credores vantagens extraordinárias, sobretudo do ponto de vista da segurança, entrará em concorrência, no mercado de capitais, com outras pessoas, ou organizações, que procuram dinheiro. A principal arma nesta luta de competição — luta surda mas intensa — é a taxa de juros, que se torna, assim, um ponto nevrálgico das finanças públicas. Esta delicada e complexa questão será examinada no próximo artigo.

Saúde, emprêgo e os descontos para a Previdência Social

JOSÉ PALMÉRIO

Técnico especializado do D.A.S.P.

“Não se deve inabilitar ou excluir de empregos os trabalhadores por motivos de idade ou por deficiências de saúde de natureza extra-profissionais”.

O PAVOROSO conflito a cujo término estamos assistindo veio, mais uma vez, patentejar a incomensurável desproporção que se verifica entre as realizações materiais dos técnicos no campo da produção e os progressos estruturais da sociedade humana a cujas falhas de organização se pode, com efeito, em grande parte, atribuir não só as guerras como ainda o desemprego, as doenças e a maioria dos males que afigem a espécie humana.

No campo das ciências políticas e sociais, o setor da Administração Pública é dos que, no momento, estão a reclamar mais intensamente a inteligência dos estudiosos e, sobretudo, a boa vontade dos homens de ação e de coragem, em face das crescentes responsabilidades atribuídas aos múltiplos órgãos do Estado.

E' direito e dever de todo cidadão, sobretudo quando servidor público, procurar tôdas as vêzes que houver a oportunidade, contribuir para se obter o esclarecimento das questões que afetam os interesses da Administração, reavivar problemas ainda não definitivamente solucionados, fazer críticas construtivas, colaborar no planejamento e na execução das tarefas que se mostram suscetíveis de aperfeiçoar a maquinaria estatal.

Uma das questões práticas mais importantes, de interesse atual, tanto para o Serviço Público, como para as empresas privadas e para o país em geral, é o do desemprego, e ao mesmo tempo a falta de mão de obra qualificada, que se observa entre nós, como em muitos outros países.

Entre os fatores que agravam os problemas do Trabalho estão o afastamento prematuro de ser-

vidores e a recusa ao serviço de indivíduos que, embora relativamente aptos para o trabalho e não sofrendo moléstias contagiosas ou quaisquer outras que ponham em perigo as pessoas com as quais terão de lidar, deixam, contudo, de satisfazer a rígidos e relativamente elevados padrões de idade, saúde, e de provável duração de vida, exigidos pelas leis que regulam a matéria e que têm em vista, como se sabe, salvaguardar apenas riscos de seguro, seja de vida, de doença e de invalidez ou outros. Em outras palavras muitos candidatos a empregos são recusados e excelentes servidores são afastados a fim de se evitar ou diminuir, no interesse econômico do Instituto de Previdência, (e em certos casos, também nos dos outros empregados e dos empregadores) riscos ou encargos de aposentadoria, de licenças, de tratamentos médicos, de pensões, de auxílios-enfermidade, melhoria por tempo de serviço, de abonos familiares, etc.

Ora, sendo a segurança contra as consequências dos excessivos encargos de família, do desemprego, da doença, da pobreza, da velhice e da invalidez uma função que, hoje, compete mais ao Estado que aos indivíduos em particular ou às entidades empregadoras, e havendo sido criado no nosso país um Instituto (1) destinado a garantir a todos os brasileiros e, mesmo, estrangeiros legalmente domiciliados, os meios indispensáveis de manutenção, quando não se achem em condições de angariá-los por motivo de idade avançada, invalidez temporária ou permanente e morte daqueles de quem dependiam econômicamente, deixa de ter cabimento a exigência para qualquer emprêgo de um *capital de saúde*, do que nem a todos é dado dispor à vontade. Tal exigência constitui, por outra, uma violação flagrante do direito ao trabalho que

(1) I.S.S.B. (Decreto-lei n.º 7.526, de 7 de maio de 1945).

nossas leis asseguram a todos os cidadãos, a fim de que possam, quando ainda válidos, ganhar sua subsistência honradamente e dispensar benefícios sociais.

Sendo assim, o Estado deve promover os meios de arrecadar os haveres de que carece para custear a Previdência, sem, entretanto, impedir ou dificultar o acesso aos empregos e sua permanência nêles por parte dos indivíduos que, eventualmente, correm ou passam a correr maiores riscos de saúde, pois que com isso embora se evitem os ônus de alguns benefícios agrava-se o estado de saúde, de pauperismo e o decréscimo da população, assim como celibato, o desemprego e todos os males dêles decorrentes. Em outros termos: deixa-se de gastar por um lado mas fica-se obrigado a fazê-lo, por outro, e em piores condições.

Os exames de saúde para aposentadoria e para admissão aos empregos devem, pois, ter em vista únicamente a aptidão atual do candidato para o serviço e medir com a aproximação possível essa aptidão a fim de que cada indivíduo possa ser aproveitado de acordo com ela e não apenas dentro de padrões rígidos que acarretam a eliminação de numerosos casos de capacidade sub-normal, meramente quantitativa, aproveitáveis, mediante uma boa organização do trabalho e a adopção de um sistema de horários adequados. Os abonos de família, e em geral, todos os benefícios de caráter social devem ser custeados não diretamente pelos empregadores (sejam êstes o Estado, os Municípios, as empresas particulares, etc.) mas pelos Institutos de Previdência Social, e os benefícios que se conceder, no país, a um empregado, devem ser também concedidos a todos os demais que se apresentem em igualdades de condições financeiras.

O princípio aqui defendido, contrário às aposentadorias precoces, e involuntárias, e às atuais inabilitações aos empregos, motivadas por defeitos de saúde e invalidez parcial, exceto, é óbvio, os casos que acarretem riscos para terceiros, merece ser estendido a todos os servidores públicos federais, estaduais e municipais embora já sujeitos a regime próprio de previdência.

Os cálculos para as contribuições de empregadores e o Estado, destinadas ao custeio da Previdência, devem, em consequência, ser feitos ou feitos levando-se na devida conta todos os riscos decorrentes do estado de saúde e os diversos índices bio-estatísticos (natalidade, mortalidade, etc.) de toda a população, mas sem, de modo algum, so-

brecarregar as cotas dos indivíduos doentes, fracos, de família numerosa, ou seus eventuais empregadores, nem muito menos privar de ocupação remunerada pessoas ainda válidas, em caso algum, pois que com isso se está causando ou agravando precisamente males que a Previdência visa combater.

Considerando-se, por outra, que a admissão de doentes, idosos ou parcialmente válidos, virá aumentar ainda mais a disparidade de potencial para o trabalho, já normalmente verificada, mesmo entre as pessoas saudáveis, cabe, ao lado das classificações para efeito de atribuições de funções proceder-se a uma discriminação sob o ponto de vista quantitativo, de produção ou de horas de trabalho, a fim de que os empregados possam ser remunerados de acordo com essas variações individuais, dentro, naturalmente, de certos limites a serem estabelecidos.

Considerando-se, ainda, que no correr da idade muitos servidores vão perdendo a capacidade de suportar a jornada normal, embora possam, sem prejuízo de sua eficiência, trabalhar um número reduzido de horas, é justo que antes de afastá-los completamente do serviço diminua-se o tempo dêste, na medida que fôr determinada pelas autoridades médicas incumbidas de examinar tais casos, isto, é claro, sem prejuízo das aposentadorias por antiguidade e por invalidez, quando de direito e inevitáveis.

No caso de diminuição da capacidade de trabalho por idade, doença, ou outra causa qualquer involuntária, deve ficar o empregador obrigado, enquanto durar êsse estado, e após a devida prova, a diminuir as horas de trabalho, ficando, porém, também com o direito de reduzir proporcionalmente os respectivos salários. Neste caso cabe à Previdência Social vir em auxílio do empregado e complementar os seus vencimentos.

Desde que todos os empregadores fiquem livres dos abonos de família e outros, e também autorizados a reduzir as horas de trabalho e, consequentemente, os salários dos empregados parcialmente incapazes, e que a cota de previdência social seja calculada levando-se em conta as variações da jornada e só os *benefícios mínimos*, de caráter social, extensivos a todos, sem consideração dos vencimentos, ou do tempo de serviço e, sim, das necessidades elementares de cada indivíduo impossibilitado de trabalhar ou de prover completamente ao seu sustento, inclusive os desempregados, órfãos, etc., cessa por parte do Estado ou das empresas

particulares o interesse de reduzir o número de empregados socialmente mais sobrecarregados ou precisando de trabalhar sob regime de tempo parcial, e o de recusar ou afastar prematuramente indivíduos capazes de algum trabalho, mas que, no entanto, do ponto de vista d' "seguro" ou de obrigações "trabalhistas", oferecem riscos maiores que as pessoas normais, práticas essas que são de todo contrárias ao espírito do Seguro Social.

Ao lado dos benefícios básicos, de Previdência Social propriamente dita, (art. 4.º) deverá ser instituído, conforme já foi previsto na lei orgânica dos serviços sociais para todos os servidores, pelos próprios órgãos seguradores ou por outros devidamente habilitados e econômica e politicamente policiados, modalidades de seguro (vida, invalidez total ou relativa, desemprego, etc.) facultativos, limitados, sem nenhuma responsabilidade dos empregadores, e a serem custeados exclusivamente pelos próprios segurados ou em parte pelo Estado, e destinados a reforçar, suplementar, individualmente, os diferentes benefícios do seguro social básico. Tais seguros, é óbvio, dependerão das condições de saúde, idade, profissão, e demais fatores que necessário fôr levar-se em conta.

Os seguros contra os acidentes de trabalho e as moléstias profissionais serão custeados, também, sempre à parte, através de contribuições especiais de responsabilidade exclusiva dos empregadores e as taxas deverão variar com as diferentes condições de cada trabalho.

A uniformização no país dos sistemas de Previdência Social, básica, ou quiçá, a sua constituição em um órgão único, é aconselhável, entre outros motivos, pela supressão que virá acarretar das desigualdades de tratamento previdencial, criadoras de barreiras à utilização em grau máximo de nossa capacidade de trabalho e causadoras de sérios entraves à livre e ampla mobilidade ocupacional que, sendo um dos mais justos e sentidos anelos de liberdade humana, constitui, em consequência, uma das características mais construtivas dos regimes econômicos e políticos inspirados por autênticas idéias democráticas.

Essa uniformização ou unificação deverá ser feita sem prejuízos dos direitos já adquiridos, não só quanto aos benefícios propriamente ditos, como ainda, das vantagens e comodidades e outras condições mais favoráveis de que gozam os asse-

gurados dos atuais institutos que estejam melhor organizados e administrados.

A aplicação dos princípios aqui defendidos implica, para o caso dos servidores públicos como os demais, um laborioso remodelamento do sistema de admissão e administração do pessoal, mas a que não devemos nos eximir, por constituir uma tarefa adequada ao momento que atravessamos e a cuja altura se encontram a inteligência, a cultura e o patriotismo do corpo administrativo brasileiro.

CONCLUSÕES

1.º — Exigência de saúde só na medida da aptidão atual para o trabalho e sem prejuízo dos exames e tratamentos médicos necessários à defesa dos próprios servidores e dos interesses gerais da Previdência Social.

2.º — Não considerar limites de idade como motivos suficientes por si só para inabilitação ao emprego ou afastamento compulsório de indivíduos já empregados.

3.º — Redução e adaptação de horários para os empregados com capacidade diminuída ou alterada, e direito, por parte dos empregadores, à redução correspondente dos salários, cabendo, nesses casos, à Previdência vir em auxílio dos empregados (tratamentos, dinheiro, etc.).

4.º — Custo dos seguros contra acidentes, à parte, e exclusivamente a cargo dos empregadores.

5.º — Instituição de modalidades de seguros, facultativos, populares, módicos, para permitir que cada empregado possa, voluntariamente, majorar ou suplementar os benefícios gerais da Previdência.

6.º — Custo de todos os benefícios sociais pelos Institutos de Previdência e não diretamente pelos empregadores.

7.º — Uniformização dos sistemas de Previdência Social, obrigatórios, no país, a fim de facilitar o emprego da mão de obra e a mobilidade ocupacional, com o que se visa diminuir os encargos da Previdência Social, com os desocupados, velhos, doentes parcialmente inválidos, etc...

(Resumo de tese aprovada no 1.º Congresso Brasileiro de Administração, em outubro de 1945 — Rio).

Administração portuguêsa no Estado do Maranhão

(Contribuição à História Administrativa do Brasil)

JERÔNIMO DE VIVEIROS

Professor de História Geral do Colégio Pedro II

CRiado o Estado do Maranhão, independente do Brasil, pela união de duas capitâncias, a que trazia aquél nome e a do Pará, em 6 de junho de 1621, subsistiu êle até 1775, com a interrupção apenas de dois anos, de 1652 a 1654. Durou, pois, essa organização administrativa o largo trato de tempo de cerca de cento e cinquenta anos.

O seu primeiro governador e capitão-general só foi nomeado em 23 de setembro de 1623. Tinham recusado a honrosa comissão os dois primeiros convidados: Diogo de Cárcano e Francisco de Moura. Aceitou-a o fidalgo da casa real Francisco de Albuquerque Coelho de Carvalho, que a desempenhou durante dez anos e doze dias.

Não conservaram os arquivos portuguêses a carta régia que nomeiou Coelho de Carvalho. Nêles, porém, há muitas outras investindo no alto cargo os que lhe sucederam. César Marques transcreveu no seu Dicionário Histórico e Geográfico do Maranhão uma delas, como exemplo de um documento daquela natureza. E' a referente ao governador Bernardo Pereira de Berredo. Trasladâmo-la também com o mesmo fim.

Dom João por Graça de Deus Rei de Portugal e dos Algarves, daquém e dalém mar em África, Senhor de Guiné, e da conquista, navegação, comércio de Itíopia, Arábia, Persia e da Índia e etc.

Faço saber aos que esta minha carta patente virem, que tendo respeito a Bernardo Pereira de Berredo e Castro, moço fidalgo de minha casa, me haver servido na praça de Moura, e principado de Catalunha, por espaço de cinco anos onze meses e vinte e quatro dias efetivos, continuados de dezoito de março de mil setecentos e seis, em que sentou praça de cavalo, a treze de março de mil setecentos e doze, e no de-

curso do referido tempo, ocupar os postos de alferes, tenente e capitão de uma companhia de cavalos em que foi provido por mim, e se achar entretido sem exercício a princípio, sem exercício sentando praça de soldado na companhia do capitão Francisco Pereira de Lacerda no regimento da cavalaria da praça de Moura, acudir com muita prontidão aos contínuos rebates que houve, e em tôdas as mais ocasiões que no decurso da campanha se ofereceram, com que sempre desempenhou as obrigações da sua qualidade com notório procedimento, passando ao pôsto de alferes marchar no ano de mil setecentos e seis com o seu regimento à província do Alemtejo e se achar no choque de Brassas, sítio e rendimento das praças de Alcântara, Noveleja e ciudad de Rodrigo, passando o rio que o inimigo intentava impedir-nos, assistindo com grande cuidado nas guardas, piquetes, destacamentos, conduções de fachinas e a tudo o mais que lhe foi ordenado, e sendo provido no pôsto de tenente de uma companhia de cavalos se haver, com muito valor e constância, em todos os progressos que houve na campanha do ano de mil setecentos e sete, que passou à Catalunha com o nosso exército, que combatendo com o do inimigo trabalha grandemente depois de confundidos por formar corpo com que foi por muitas vezes carregado do inimigo até se recolher, assistindo por tempo de mais de cinco meses a tôdas as guardas, piquetes, destacamentos, que se fizeram com particular zélo. Em mil setecentos e nove, se achar no sítio e rendimento da praça de Balaguer de um cordão que ocupava o inimigo, no de setecentos e dez na peleja que houve no lugar de Sarrinhenha com dois regimentos de cavalaria do inimigo, que se fêz pôr em fugida, tomado-se-lhe da sua retaguarda vinte e tantos cavalos que trouxemos. E no que houve nos campos de Almenara e de Pinhel, na em que se houve com grande valor, retirando-se do meio da cavalaria com o seu esquadrão com pouca perda da sua gente. E, ultimamente, na batalha de Saragossa pelejar com tal resolução que depois de perder parte do seu esquadrão de cavalaria, vendo-se no meio de muitos cavalos do inimigo romper por êles sem que pudesse rendê-lo, estando já com onze feridas, mui-

tas delas perigosas, procedendo assim nesta ocasião, como em tôdas as mais que se ofereceram com muita satisfação, e por esperar dêle que da mesma maneira me servirá daqui em diante em tudo o de que fôr encarregado de meu serviço, conforme a estimação e confiança, que faço de sua pessoa.

Hei por bem fazer-lhe mercé do cargo de governador e capitão-general do Estado do Maranhão, para que o sirva por tempo de três anos e o mais em quanto lhe não mandar sucessor com o qual lhe haverá o ordenado que lhe tocar por regimento, que começará a vencer desde o dia que daqui se embarcar para aquéle Estado por ajuda de custo e gosará de tôdas as honras, privilégios, liberdades, preeminências, isenções e franquezas que em razão do dito cargo lhe pertencerem, pelo que mando a Cristovam da Costa Freire, e em falta a quem governar dito Estado, dê ao dito Bernardo Pereira de Berredo posse do dito governo, etc.”.

Como esta devia ter sido, mais ou menos, a carta patente de nomeação de Coelho de Carvalho, que tôdas seguiam o mesmo modelo.

Assim investido no cargo, saiu êle do Tejo em 25 de março de 1624, com dois navios carregados de colonos, soldados e munições. Retardou-lhe a chegada a sua demora em Pernambuco. Afinal, em 3 de setembro de 1625, perante o senado da câmara, tomou posse do cargo.

Que legislação lhe iria pautar as normas de governo, assim como as de seus sucessores?

E' o que vamos expôr.

Quem quer que estude as leis elaboradas pela corôa portuguêsa para os governadores dos seus estados na América, terá a sua atenção atraída, logo de princípio, para as duas tendências constantes, mas opostas entre si, que elas apresentam: uma para alargar o poder dos seus delegados, outra para restringir êsse mesmo poder. Dava-se por um lado e tirava-se pelo outro.

Vejamos, em primeiro lugar, o que era permitido a um governador do Estado do Maranhão, e, para isso, nos valhamos de uma fonte segura: João Lisboa.

Os governadores proviam a serventia da maior parte dos empregos e todos os postos até coronel, o que significava nomeação interina; remuneravam os serviços pecuniária ou honorificamente; concediam perdão em certos crimes; repartiam as terras em sesmarias; dispunham de toda a força militar; declaravam e faziam guerra aos índios; prendiam e deportavam os turbulentos para outras capitania; presidiam às relações e às juntas

de justiça; criavam vilas e povoações; decidiam os conflitos de jurisdição que surgiam entre os magistrados; admoestavam-nos, suspendiam os seus vencimentos, ordenavam o seu processo, podiam até prendê-los e remetê-los para o reino, caso houvesse perigo na móra; suspendiam e rebaixavam os oficiais militares dos seus postos; e sobre muitas outras atribuições militares, civis, judiciárias e financeiras que acumulavam, finalmente, exerciam a suprema inspeção sobre todos os ramos da administração pública.

Como é bem de vêr, o governador era armado de um poder monstruoso. Profligou-o, com energia, a eloquência de Vieira, quando disse em carta ao secretário de Estado Pedro Vieira da Silva:

“No Maranhão há um só entendimento, uma só vontade e um só poder, e êste é de quem governa”.

Por outro lado, no intuito de restringir essas imensas atribuições, eram os governadores obrigados a dar conta ao rei, por intermédio do conselho ultramarino, em tôdas as ocasiões possíveis, de todos os negócios e acontecimentos que ocorressem; proibiam-lhes criar novos empregos ou postos de milícia, assim como prôvêr nos já existentes os seus criados ou qualquer degredado, salvo quando êste tivesse prestado serviços relevantes; vedavam-lhes a demora no Estado depois de terminado o seu governo; privavam-lhes de ter em sua companhia os seus filhos; não lhes permitiam presentear os membros do conselho ultramarino, e assim também comerciar por qualquer fórmula, deixar-se retratar, consentir que as câmaras representassem em seus favôres; não podiam delegar poderes, fazer prisões por mais de oito dias e deliberar nas causas da justiça.

Completando essas restrições, vinham as residências ou devassas, tiradas no fim de cada governo sobre todos os seus atos, e nas quais eram chamados a depôr, como testemunhas, os vassalos da véspera. Instituiu-a o alvará de 9 de abril de 1622.

Cabia o espinhoso encargo ao ouvidor geral, que devia proceder por esta fórmula, segundo prescrevia el-rei:

“Logo que receber a provisão, o ouvidor apresentar-se-á à câmara respectiva com escrivão de sua escolha, e mandará apregoar pelos lugares que lhe parecer em como vai a devassar do procedimento do governador para que quaisquer pessoas agravadas o possam demandar”.

"A residência terminar-se-á dentro de trinta dias, advertindo-se que durante êles não estará presente na terra o governador, pelo contrário o processo só começará depois da sua partida para a corte".

"O mesmo governador deixará procurador que responda às citações que se lhes fizerem antes da sua partida, e fiança abonada para por ela serem pagas as condenações que sofrer nas demandas propostas".

"O ouvidor inquirirá por testemunhas aos oficiais de justiça e fazenda, e aos das câmaras, e alguns homens principais que razão tenham de saber do procedimento do sindicado, em número de trinta pelo menos, além das referidas, escrevendo os seus ditos pró ou contra e pondo-se todo o cuidado em que nenhuma se ausente, esconda, ou intimide da parte do governador. Além das testemunhas do processo, o ouvidor tomará informações extrajudiciais, e debaixo de juramento e segredo, das pessoas que lhe parecerem de mais confiança, remetendo-as depois com a residência".

"Vindo o governador ou qualquer outra parte com suspeição, tomará por adjunto algum letrado, e, na sua falta, qualquer pessoa das da governança, com a qual procederá até final".

"Terá alçada para julgar sem apelação nem agravo até dezesseis mil réis nos bens de raiz, e vinte nos móveis, isto naquelas causas que quaisquer pessoas pediam ou demandarem ao dito governador, dentro dos trinta dias, e não concluindo os feitos no referido tempo, os mandará para o reino para se nêles proceder como nos de maior alçada".

"Nestes, e nos feitos crimes, intentados contra o governador, processará até arrastar-se afinal, e sem proferir nêles sentenças, os remeterá ao conselho ultramarino, para el-rei os mandar despachar por quem lhe parecer".

Os itens da devassa, em número de vinte e três, eram também discriminados em lei. Percorriam tôda a escala, desde a falta do cumprimento das leis reais, a desídia na defesa da colônia, a fraude e o roubo até o recesso da vida privada do governador, que o rei exigia "fôsse isenta de escândalos, de atos ilícitos com mulher casada e de ações violentas com as mulheres que com êles tivessem negócio."

O exposto é suficiente para mostrar a situação de um governador do Estado do Maranhão, no período colonial, cujos amplos poderes sofriam medidas proibitivas e ameaças de tenebrosas devassas, como acabamos de ver.

Dos poderes usufruiam êles até ao infinito; das limitações jamais se mostraram amedrontados, que contra aquêles que lhas opunham, fôssem ouvidores, provedores ou câmaras, sempre tiveram armas

terríveis, como a suspensão de funções ou a prisão em fortalezas.

Também as devassas não lhes intimidavam, porque sabiam não perder a graça dos potentados da corte, que, em última instância, as julgavam.

Assim, o único castigo que um governador podia temer era o de que uma sublevação do povo o expulsasse ou o puzesse nos mesmos ferros que êle destinava aos súditos.

João Francisco Lisboa explica a causa desta situação caótica da administração portuguêsa. Para o grande publicista estava na escolha dos governadores. Quando os nomeava a coroa não atendia aos dotes civis e políticos do preferido, dotes que eram indispensáveis em quem tinha de governar em regiões tão afastadas e onde quase que não chegava a sua ação fiscalizadora, escolhia-os ordinariamente na classe dos militares e reputava a nomeação como um acesso na carreira ou um galardão de serviços passados, ou ainda mero favor à posição e à família do agraciado.

Escolhidos por esta maneira os governadores só podiam ter sido mesmo aquilo que foram.

Dêles nos deixou o padre Antônio Vieira magníficas fotografias, gravadas em períodos lapidares, numa carta que dirigiu a D. João, IV, em data de 4 de abril de 1654 e na "Resposta aos capítulos do procurador do povo".

Ouçamos o douto jesuita :

"No fim da carta de que V.M. me fez mercê, me manda V.M. diga meu parecer sobre a conveniência de haver neste estado ou dois capitães-môres ou um só governador.

Eu, Senhor, razões políticas nunca as soube, e hoje as sei muito menos; mas por obedecer direi toscamente o que me parece.

Digo que menos mal será um ladrão que dois; e que mais difíctulosos serão achar dois homens de bem que um. Sendo propostos a Catão dois cidadãos romanos para o provimento de duas praças, respondeu que ambos lhe descontentavam: um porque nada tinha, outro porque nada lhe bastava. Tais são os dois capitães-môres em que se repartiu êste governo. Baltasar de Sousa não tem nada, Inácio do Rêgo não lhe basta nada; e eu não sei qual é maior tentação, se a necessidade, se a cobiça".

E depois de outras considerações, afirmava :

"Assim, Senhor, consciência e mais consciência é o principal e único talento que se há-de buscar nos que vierem governar êste Estado. Se houvesse dois homens de consciência, e outros que lhes sucedessem,

não haveria inconvenientes em estar o governo dividido. Mas, se não houver mais que um, venha um que governe tudo e trate do serviço de Deus e de V.M.; e se não houver nenhum, como até agora parece que não houve, não venha nenhum, que melhor se governará o Estado sem êle que com êle".

Na "Resposta aos capítulos", Vieira foi ainda mais incisivo no dissecamento dos governadores.

"Uma das causas", diz êle, "da miséria da terra e que juntamente envolve muitas causas, são os interesses dos que governam, porque as rendas dos dízimos de V.M. em todo aquêle Estado chegam a montar seis até oito mil cruzados. Os três dos quais tomá o governador inteiramente, e no melhor parado; e na mesma fórmula se pagam dos seus ordenados os provedores, e os oficiais da fazenda, com que vem a ficar muito pouco para as ordinárias das igrejas, vigários, oficiais da milícia e soldados, aos quais se não paga nem a quarta parte do que lhes pertence, com que é força que busquem outros modos de viver e se sustentar, que muitas vêzes são violentos, e todos vêm a cair às costas do povo".

"Assim mais levam consigo os ditos governadores muitos criados que provêm nos melhores ofícios, e êles com confiança no poder do seu amo os servem com insolência, dominando não só as pessoas, mas as fazendas, de que se recolhem a Portugal ricos, e os povos ficam despojados. Assim mesmo vendem os provimentos das companhias, e não uma, senão muitas vêzes, com que não só tiram aquêle prêmio mili-

tar aos soldados velhos e beneméritos, mas está com isto todo o Estado cheio de títulos de capitães e de sargentos-móres, que para sustentar a vaidade do nome é força que também busquem com opressão alheia o que por outra via não podem alcançar. "O mandar alistar a uns por soldados, e riscar praças a outros, também é modo de adquirir mui usado dos que governam, com tanta opressão dos que se cativam, como dispêndio dos que se resgatam". "Com o mesmo artifício renovam culpas passadas, prendendo ou ameaçando principalmente os mais poderosos, os quais, tanto que contribuem o que dêles se pretende, logo ficam inocentes, a qual inocência se compra de tão vários modos, quanto são os das mesmas culpas, com que os débitos ficam como dantes, e só os delinqüentes roubados e empobrecidos". "Com o mesmo poder e violência atravessam as fazendas dos navios que vão àqueles portos, e fazendo monopólio delas, as vendem pelo preço que querem, fazendo com êste exemplo subir excessivamente os mesmos gêneros, de sorte que um quintal de ferro se vende por vinte mil réis, umas meias de sêda por dez mil réis e um chapéu por seis".

E' inegável que assim foi a vida dos governadores do Maranhão até o tempo em que por lá estagiou o famoso jesuíta. Disso, porém, não se pôde deduzir que, depois daquela época, não tivessem havido exceções. Poucas, é verdade, mas houve, como também não faltaram mandões, cuja truculência excedeu àquelas escalpeladas pelo bistruti de Vieira.

O Serviço Público Britânico

W.A. ROBSON

(Tradução de FRANCISCO PAULO MARQUES DOS SANTOS)

O autor é conhecido advogado e professor de Direito Administrativo na Universidade de Londres. Em uma publicação intitulada "The British System of Government", descreve de maneira sucinta e clara, o mecanismo do governo inglês. Pareceu-nos ser de utilidade traduzir para a nossa língua a parte do trabalho em que descreve o Serviço Público Britânico, salientando as suas principais características. Esperamos que a sua divulgação seja proveitosa aos que se interessam pelos problemas administrativos, dando-lhes uma idéia dos princípios básicos de um serviço público que prima pela eficiência.

O POVO britânico tem um débito incalculável para com seu Serviço Público. O débito, ademais, não se restringe à Grã-Bretanha, pois os princípios do Serviço Público desenvolvidos nessas ilhas foram adotados em muitos países de todo o mundo. As realizações na administração pública, que elevaram o padrão de vida na Inglaterra ao nível atual, não teriam sido possíveis sem a continuidade de esforços de um numeroso grupo de funcionários desinteressados, honestos e capazes. O Parlamento pode discutir, resolver, decretar, votar e conceder recursos financeiros; não pode, porém, realizar. O Gabinete pode tomar a iniciativa e controlar; não pode, contudo, executar. A execução da política depende do trabalho de centenas de milhares de anônimos servidores públicos que vão diariamente às repartições.

Um século atrás, os funcionários eram incompetentes, ignorantes e freqüentemente corruptos. Hoje são eficientes, bem informados e de elevada integridade. Como se processou essa transformação? A resposta deve ser encontrada muito comprehensivamente nos esforços da Comissão do Serviço Público, ela própria composta de servidores públicos, cuja atribuição é examinar candidatos e

aprovar os que são bem sucedidos nos exames e satisfazem determinadas condições de caráter, saúde e nacionalidade. Esse é somente o primeiro passo em direção a um pessoal honesto e capaz, mas é essencial. Sem tal aprovação, uma aposentadoria não pode ser legalmente paga com os recursos financeiros autorizados pelo Parlamento, e um serviço permanente, com aposentadoria, é a base indispensável à boa administração. Mas apesar de uma carreira permanente ser vista como essencial para um serviço leal e desinteressado, o servidor público (como o Ministro) permanece no serviço somente enquanto satisfizer a Sua Majestade, e está, portanto, sujeito à demissão imediata, a qualquer momento, durante o tempo de serviço.

As principais condições de emprêgo no Serviço Público Britânico, compreendem: recrutamento por concurso público, por nomeação seguida de um exame de qualificação, por entrevista, ou por uma combinação desses métodos; limites de idade para ingresso e aposentadoria; classificação em classes ou postos; escalas de salários fixas, com aumentos regulamentados; direito de estabilidade sujeito ao bom comportamento; promoção dentro do serviço, parte pelo menos por antiguidade; férias determinadas e progressivas, em escala liberal.

Não menos importante do que essas condições formais de emprêgo é o código de conduta que o servidor deve observar. Há Leis de Atos de Corrupção e Leis de Segredos de Estado para evitar suborno e traição por meio de pesadas penas criminais. Há provisões legislativas que proíbem a políticos terem empregos pagos pela Coroa, ou a Conselheiros eleitos o serem empregados pela autoridade local. Há regulamentos que impedem os servidores públicos de se apresentarem como candidatos ou candidatos em perspectiva ao Parlamento até que tenham sido exonerados ou aposentados. Existem ordens ministeriais que restrin-

gem a participação nas eleições municipais. Em uma instrução do Tesouro é determinado que o servidor público não pode se intrometer em controvérsias políticas ou partidárias, devendo manter reserva em tais assuntos e não tomar posição proeminentemente, seja de um lado ou de outro. Há regulamentos rígidos que tornam deseso aos funcionários o tomarem parte na gerência de empreendimentos comerciais ou industriais durante as horas de trabalho, sendo essa regra mínima supplementada por adições ministeriais, que estabelecem maiores restrições para o exercício de atividades subsidiárias durante as horas de lazer. Os servidores civis não podem pertencer a sindicatos ou associações profissionais, exceto às privativas dos servidores do Estado. Um sindicato do Serviço Público não pode ter propósitos políticos, nem se associar ou se afiliar a partido político ou a sindicato de empregados em atividades privadas.

Essas condições de emprêgo e êsse código de conduta foram as influências básicas na modelação do Serviço Público Britânico. Produziram um corpo de administradores cuja competência, integridade e devoção ao interesse público é inquestionável; e em cuja lealdade, obediência e neutralidade o Governo do momento pôde confiar, qualquer que seja a sua cõr política. Lealdade tática e neutralidade política são essenciais a um governo democrático, embora nem tôdas as nações democráticas tenham diligenciado tanto em assegurar essas qualidades em seus Serviços Públicos. Num regime autocrático, de outro modo, é usual imporem-se provas absolutas de partidarismo, pelo menos aos mais importantes funcionários; e a distinção entre o político e o administrador profissional, tão fortemente radicada na estrutura da vida pública inglesa, escassamente existe.

A espinha dorsal do Serviço Público consiste nos chamados postos do Tesouro. Esses compreendem cerca de meia duzia de postos ou classes de funcionários, cujos membros são comumente encontrados em quase todos os grandes Ministérios. O mais importante dêsses postos é a classe

administrativa. Conta essa classe com cerca de 1.200 servidores e ocupa, virtualmente, tôdas as posições de contrôle do Serviço, salvo as que exigem qualificativos técnicos ou profissionais. Constitui uma espécie de "staff" administrativo geral. Perto de 3/4 de seus membros são recrutados, por um rigoroso concurso público, dentre os mais capazes dos diplomados pelas Universidades, enquanto que os restantes são promovidos de grupos ou classes subordinados.

Uma das razões por que a classe administrativa atrai homens ambiciosos e enérgicos, é que, na maior parte dos Ministérios, há um cargo de Secretário permanente (ou Sub-secretário de Estado permanente), cujo ocupante é o chefe executivo de todo o assunto do Ministério, subordinando-se, sómente, ao Ministro que dirige a pasta. Este está normalmente ocupado com seus deveres no Parlamento, no Gabinete, ou em negociações com entidades estranhas. Por isso mesmo é o Secretário permanente necessariamente responsável perante o Ministro do Estado pelo trabalho de rotina do Ministério, tarefa essa que oferece o mais completo escopo a homens de habilidade e energia excepcionais. O que um pôsto no Gabinete é para um político principiante, um secretariado permanente é para um ambicioso servidor público: o legítimo objetivo de suas aspirações.

Mas há outro e mais sutil segredo do sucesso do Serviço Público Britânico: a elevada estima social em que êle é tido. Servir o Estado, bem e fielmente, é olhado na Inglaterra como uma das mais elevadas solicitações a que um homem pode devotar a sua vida; e êsse ideal empresta tanto prestígio ao mais humilde servidor público, tanto quanto ao mais ilustre estadista. A posição social do Serviço Público é extremamente elevada e não relacionada com a sua recompensa material. Os seus padrões de honra e de conduta pública e privada são reconhecidos por seus membros e pela comunidade a que servem. O valor dessas fôrças imponderáveis para o fortalecimento da máquina governamental, dificilmente pode ser superestimado.

Finanças e orçamentos municipais

FRANCISCO BURKINSKI
Técnico de Administração

FINANÇAS MUNICIPAIS

ENQUANTO as cidades eram tidas apenas como departamentos administrativos do Estado, suas rendas proveniam exclusivamente do seu domínio. Elas e os empréstimos contraídos serviam para fazer face às despesas realizadas pelo governo da cidade.

Nos primórdios do século XIX, porém, a esfera da atividade municipal ampliou-se enormemente. As receitas provenientes do patrimônio municipal tornaram-se insuficientes para arcar com o exercício das novas funções administrativas que assoberbavam o município. Daí as leis promulgadas nos Estados em que se situavam os municípios concederem a estes o adequado poder financeiro, imprescindível à satisfação das necessidades locais.

Em face de tal situação, suscitaron os teóricos um problema bem significativo. Não seria preferível se continuasse a deixar ao município o poder de arrecadar rendas de seu domínio, já que sómente as vias das cidades, máxime as grandes, lhes proporcionariam renda suficiente para pagar quase todas as despesas do governo?

Nos Estados Unidos, até há bem pouco tempo, as cidades não possuíam quaisquer direitos sobre as ruas. Os Estados, nas concessões de serviços de utilidade pública que outorgavam às companhias, por força de lei, incluíam as ruas como lhes pertencendo.

Atualmente, porém, assegura-se às cidades uma parte nos lucros oriundos das ruas, além de outros privilégios municipais.

De qualquer forma, porém, as rendas tributárias continuam a ser, entre os povos civilizados, as mais vultosas.

"Finança municipal — diz A.E. BUCK — é o processo pelo qual os governos de cidades arre-

cadam e dispensem o dinheiro necessário à sua manutenção" (1).

Nem em todos os países as principais rendas municipais derivam das mesmas fontes. Pelo contrário, elas diversificam bastante (2).

Nos Estados Unidos, a "general property tax", que na prática constitui um impôsto sobre a propriedade real, é a principal fonte da renda municipal. Abrange, mais ou menos, 63% da totalidade das rendas.

Na Inglaterra, a mais importante fonte de renda é arrecadada sobre o valor rendável da propriedade real. Perfaz, aproximadamente, 36,4% da totalidade das rendas.

Na França, Bélgica, Itália, Espanha e Suiça, a fonte principal de renda dos municípios é a mesma. Consiste na adição, a certos impostos nacionais, dos *centimes additioneis*, regidos por lei estadual.

Na Dinamarca, Holanda, Finlândia, Noruega e Suécia, a principal fonte de renda dos municípios é constituída pelo impôsto sobre a renda, cuja arrecadação faz-se diretamente pelas autoridades municipais.

Na Alemanha, o volume total da renda municipal deriva de impostos territoriais, prediais e comerciais.

Na Rússia, a renda local é composta principalmente de partes subtraídas de impostos nacionais e de algumas adições aos impostos estaduais.

No Japão, a renda principal deriva de sobre-impostos dos impostos nacionais.

No Brasil, a principal fonte de renda provém do impôsto predial, de licença e de indústria e profissões.

(1) *Encyclopaedia of the Social Sciences* — Vol. XI — pág. 98.

(2) Colhemos essas informações de publicações feitas antes da II Guerra Mundial.

PONTES DE MIRANDA, na exegese que faz do art. 28 da Constituição de 1937, diz :

“O impôsto de licença é o que se aplica a atos de construção e alteração de edifícios, cercados, muros e outras obras, e àqueles fatos, transitórios ou permanentes, que digam com a segurança e a salubridade pública (cães, gatos, porcos e outros animais; oficina, fábrica de cigarros, cerveja, perfume, fábricas e depósitos de fogos de artifício, armazens de secos e molhados, açougue, comércio a retalho e em grosso, etc.) ou com a melhora das condições mesológicas, no sentido de favorecer o desenvolvimento, a normalidade, a tranquilidade e a felicidade da população, inclusive o sossêgo” (3).

O impôsto de licença, em regra, é taxa e não impôsto. Sobre sua serventia assim se pronuncia o aludido constitucionalista brasileiro :

“Servem à manutenção dos serviços de fiscalização, à inspeção prévia ou periódica, ou de localização, nas ruas, nos arrabaldes, ou outras dependências de uso comum ou de uso da administração, cedidas a título precário. Exemplos: mercâncias ambulante, veículos, aferição de pesos e medidas, gêneros alimentícios, bares, restaurantes, matadouros, hotéis e hospedarias, casas de cômodos, jogos, afixação de cartazes, anúncios luminosos, leiloeiros, coretos nas ruas e logradouros públicos, crematórios, selas de estrumeiras, diversões, animais domésticos, etc.” (4)

Enquanto na maioria dos países europeus o impôsto predial é considerado impôsto da União, entre nós se inclui entre os impostos municipais.

Antigamente, esse impôsto se confundia com o territorial. No século XVIII, porém, com o desenvolvimento das cidades, grandes massas humanas, vindas dos campos, foram atraídas para o centro delas, e as construções começaram a se multiplicar assustadoramente. Daí a origem do impôsto predial, que a partir de então se separa do territorial, adquirindo fisionomia própria.

(3) PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937* — Tomo I — pág. 601 — Irmãos Pongetti editores — Rio de Janeiro — 1938.

(4) PONTES DE MIRANDA — Op. cit., idem.

Na França, chamava-se “impôsto sobre portas e janelas” e na Inglaterra, “window tax”.

Atualmente, como o nome indica, é o impôsto que incide sobre os prédios.

O impôsto territorial urbano, de menor rendabilidade, é o que o município cobra dos proprietários de lotes urbanos onde não há construção. Esse impôsto é pago proporcionalmente ao valor venal do lote ou terreno, para o que a cidade se divide em zonas.

Temos ainda, como fazendo parte da renda municipal, o impôsto sobre diversões públicas, permanentes ou transitórias.

Fala ainda o art. 28, n.º IV, da Constituição de 1937, nas taxas sobre serviços municipais. Assim como há taxas sobre serviços federais e estaduais, também as há sobre serviços municipais.

A Constituição de 1937 nada diz expressamente sobre a contribuição de melhoria. Ela, porém, pode ser autorizada por lei ordinária. Ademais, a Constituição de 1937 prevê o caso da cobrança de taxas municipais, por prestação de serviços próprios.

Nas nossas legislações já existiam as chamadas taxas de melhoramento, máxime a respeito do calçamento.

O Decreto-lei n.º 21.790, de 11 de maio de 1932, inclui a contribuição de melhoria. E a Constituição Federal de 1934, dispõe :

“Art. 124 — Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria”.

BILAC PINTO, em notável monografia em que esgota o assunto, assim define a contribuição de melhoria :

“E’ o pagamento obrigatório decretado, exclusivo ou concurrentemente, pelo Município, pelo Estado e pela União, em razão de valorização produzida em imóvel do contribuinte, por obra pública, realizada após sua audiência, e cujo montante não pode ultrapassar nem o custo da obra, nem o valor do benefício”.

Para se adquirir uma noção clara da contribuição de melhoria, convém ler o que sobre ela diz a Lei Paulista n.º 2.509, de 2 de janeiro de 1936, e o Decreto n.º 6.015, de 2 de julho de 1937.

Além desses impostos de natureza puramente municipal, constitui renda do município o impôsto de indústria e profissões:

Art. 23, parágrafo 2.º:

“O impôsto de indústria e profissões será lançado pelo Estado e arrecadado por este e pelo Município em partes iguais”.

O artigo 28 da Constituição de 1937 prevê ainda a possibilidade de o Estado transferir aos Municípios determinados impostos e taxas.

A graduação do montante das despesas municipais nos é proporcionada pela análise dos principais grupos de funções municipais. Varia de país para país.

Todavia, as despesas com os serviços de educação, assistência pública e saúde preponderam.

ORÇAMENTOS MUNICIPAIS

O orçamento municipal é um plano para o financiamento da cidade — abrangendo tanto as receitas como as despesas — com duração futura definida, em regra de um ano, apresentado ao corpo legislativo da cidade, de cuja aprovação depende antes de ser posto em execução.

As principais partes do orçamento se compõem de:

- 1) Um programa de trabalho mostrando o que foi feito pelo governo, com os custos classificados por funções ou serviços prestados e apresentando um plano para o futuro com a estimativa dos custos das várias funções ou serviços.
- 2) Uma análise dos custos das coisas usadas ou por usar no ato do trabalho, ou na prestação do serviço. Tais como serviços de pessoal, abastecimento, equipamento, etc.
- 3) Uma estimativa das despesas a serem consubstanciadas numa lei — exposição do montante de despesas ou retiradas contabilizadas, a serem colocadas à disposição dos agentes administrativos para cobrir o custo do trabalho a ser feito.
- 4) Uma estimativa das receitas e empréstimos — uma exposição dos modos e meios

de arrecadar os fundos para pagamento do trabalho autorizado (5).

Vejamos as fases do processo orçamentário nos Estados Unidos, onde os orçamentos municipais se rationalizam paulatinamente.

O primeiro passo na preparação do orçamento municipal consiste no aviso feito aos diretores dos vários departamentos das cidades, para que enviem suas estimativas ao órgão respectivo.

Geralmente, os diretores dos departamentos recebem do “comptroller” ou “auditor” uma fórmula estandardizada na qual se acham espaços para preencher referentes às despesas do departamento durante o último ano, ou, algumas vezes, de dois ou três anos anteriores.

Com o auxílio de seus chefes de seções, os diretores preenchem as fórmulas, remetendo-as em seguida ao prefeito ou “city manager”, ou a quem couber a responsabilidade de apresentar o orçamento ao conselho municipal.

Nesse ínterim, o “auditor”, “comptroller” ou outro agente fiscal da cidade, calcula as rendas provenientes de fontes que não se relacionem com as tributárias.

Coadjuvado por seus assistentes, calcula qual a renda que seria recebida de tributos se a taxa de tributação do ano anterior fosse aplicada à avaliação para efeito de assento do ano corrente.

Feitas as estimativas, são elas englobadas em um único documento e revistas pelo prefeito, “city manager”, junta de estimativas, ou comitê do conselho municipal. Sofrem, via de regra, alterações.

Após esse ato são enviadas ao conselho municipal para aprovação. Toma-se essa medida pelo menos um mês antes do início do novo ano fiscal.

Antes da aprovação do orçamento pelo conselho municipal, em quase todas as cidades há audiências públicas, em que aparecem representantes de várias organizações cívicas, que opinam sobre as dotações propostas. Os diretores de departamento são intimados para depôr sobre as cifras e são inqueridos pelos membros do conselho.

(5) *Municipal Research*, n.º 80 (Dezembro, 1916) pág. 19.

O orçamento aprovado é convertido em lei e remetido ao prefeito para sanção, podendo êste, entretanto, vetá-lo.

Tal não acontece quando a forma de governo é a do "city manager".

Adotada a lei orgamentária, é desde logo posta em execução. Os diretores de departamentos são notificados da quantia que lhes foi atribuída para gastar. Entretanto, nenhum pagamento é feito sem a autorização do "comptroller" ou "auditor" da cidade.

WILLIAM B. MUNRO assinala três tipos de orçamentos municipais :

- a) De verbas globais.
- b) Especializado.
- c) Verbas repartidas em "allotments".

No orçamento de verbas globais, as estimativas são submetidas ao legislativo com algum detalhe, mas a lei de meios contém apenas os totais de cada repartição.

No orçamento especializado, as dotações são votadas em detalhe.

O sistema de "allotments" é uma combinação dos dois outros. Por êsse sistema as verbas globais são atribuídas aos vários departamentos, mas tomando por base um mês ou um trimestre. O prefeito ou "city manager", ou "comptroller", faz para cada mês ou trimestre um "allotment" destinado a cada departamento, das verbas globais votadas de acordo com as necessidades demonstráveis.

Esse sistema apresenta a grande vantagem de ser feito à base de programas de trabalho de cada departamento. Evita excesso de gastos no início do ano fiscal, e pequenas despesas no fim. Obvia os estornos ou transferências de verbas.

Entre nós, a consolidação dos Decretos-leis números 1.202 e 5.511, que constitui o Código dos Interventores, estabeleceu preceitos sobre a elaboração dos orçamentos estaduais e municipais.

O Decreto-lei n.º 1.804, de 24 de novembro de 1939, e o Decreto-lei n.º 2.416, de 17 de julho de 1940, aprovam, respectivamente, as normas orgamentárias, financeiras e de contabilidade para os Estados e Municípios e a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios.

Os órgãos-“staff”, instrumentos de coordenação

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

Técnico de Administração

O ESTUDO dos sistemas administrativos da era presente mostra que êles foram suplementados, algumas vêzes, pelo acréscimo de novas bases de formação histórica.

A estrutura e sua organização, a administração fiscal, de pessoal — algumas típicas formas de ação pelas quais os funcionários regulam as atividades do Estado — sempre podem melhorar, cada dia. Mas, só depois de munido de uma boa organização, de meios financeiros, investido de poderes e responsabilidades, o governo deve estar pronto para agir cada vez mais eficientemente, na execução das diretrizes públicas adotadas.

Se as peças componentes não forem convenientemente dispostas de antemão, se o sistema leva à duplicação de trabalho, ausência de responsabilidade definida, coordenação imperfeita, supervisão frouxa, delegação ineficaz, etc. — então a organização será precária, desperdiçando o melhor do esforço humano, confundindo objetivos, antagonizando vontades, enfim, levando à morte a empresa.

Assim, boa organização e bom funcionamento são coisas indispensáveis à organização do Poder Público. Para sua consecução, porém, não adianta contar apenas com pessoal competente, já que apenas o pessoal não tornará nenhuma organização eficiente, como lembrou o Professor JOHN M. GAUS, quando escreveu: "Organização é a disposição ordenada de pessoal, para facilitar a realização de algum propósito assentado e acorde, mediante atribuições de funções e responsabilidades. E' relacionar entre si esforços e capacidades de indivíduos e grupos empenhados numa tarefa comum a todos de tal maneira que se alcance o desejado objetivo com o mínimo de atrito e o máximo de satisfação para aquêles a quem a tarefa visa servir e para os

que se acham empenhados no empreendimento". (1)

O ponto vital, pois, está na base, na própria estrutura que deve servir a uma disposição ordenada de tarefas individuais.

E' certo que qualquer sistema administrativo, sendo um arranjo ordenado de seres humanos, se condiciona, em casos particulares, àquelas modificações que as variações de personalidade sempre impõem, o que leva sempre a adaptar-se o pessoal aos relacionamentos organizacionais comuns, e não vice-versa.

Em se tratando da organização de qualquer sociedade moderna esta verdade cresce de importância. Isto, porque a sociedade moderna é, a bem dizer, uma associação de associações, e entre os grupos organizados contam-se, de um lado, os governos e respectivos aparelhos administrativos e de outro, as empresas privadas que apresentam características especiais em cada caso, embora muito se assemelhem em alguns aspectos.

A experiência e a observação mostram que os problemas técnicos da organização e da gerência de grande porte são muito semelhantes nos dois setores. Afinal, uma Companhia de Navegação pode ser de propriedade pública ou particular. Em qualquer caso, os dispositivos organizacionais serão paralelos. Daí dizer um dos maiores técnicos americanos, URWICK: "Para a humanidade, torna-se impossível progredir no conhecimento da organização, a menos que o fator estrutura seja isolado". (2)

(1) GAUS WHITE and DIMOCK — *The frontiers of Public Administration* — N. Y. 1936 — Págs. 66, 67.

(2) L. URWICK — *The function of Administration* — in *Papers on the Science of Administration* — N. Y. 1937 — Pág. 122.

Um estudo de qualquer organização, portanto, não será bem feito se o fator *estrutura* não for isolado de outras considerações, mesmo que esse isolamento possa parecer artificial.

Embora ainda se careça de uma teoria pura sobre a questão estrutural, não é menos verdade que alguns de seus elementos essenciais vão sendo paulatinamente discernidos como uma espécie de lineamentos principais da conformação e do arranjo de peças integrantes do aparelho público ou privado, que, afinal, conduzem ao funcionamento efetivo de toda a estrutura em conjunto.

É comum serem considerados cinco aspectos gerais da questão: — o indivíduo e seu cargo, célula-mater de organização; a formação de unidades administrativas; a forma hierárquica de organização; a atribuição e delegação de autoridade; e a coordenação das partes componentes para um todo efetivo.

Já vimos que, dentro de unidades de trabalho em ação, existe, cada hora, a agregação de milhares de tarefas específicas. A combinação destas leva a divisões maiores, refletindo cada uma a dupla influência da especialização e da combinação: a *especialização*, agindo no sentido de dividir e subdividir o trabalho; a *combinação*, no sentido de congregar trabalhadores e tarefas que, articulados em unidades e agregações maiores, formam a base do propósito superior a que servem.

No governo, as principais subdivisões do sistema administrativo se denominam, ordinariamente, departamentos, ou ministérios, para os órgãos de linha; e comissões, corporações, autarquias, para os órgãos autônomos. De ordinário, também, são êles organizados à base de um propósito substantivo: por exemplo, o departamento da polícia de uma cidade, uma repartição de saúde pública municipal, uma secretaria estadual de agricultura, etc.

Entre nós, cada grande ministério é um conglomerado de certo número de unidades funcionais que se caracterizam, de *per si*, pela singularidade e unidade das respectivas tarefas, que são as unidades capitais da administração, usualmente denominadas departamentos, serviços, etc. (Por exemplo: Departamento Nacional da Criança, do Ministério da Educação e Saúde; o Serviço Florestal, do Ministério da Agricultura, etc.).

Sua base de organização, geralmente, é ainda o propósito; porém um propósito mais específico, es-

treito e unitário que aquêle de ordinário básico para o Ministério, integralmente.

Estes departamentos sofrem também subdivisões que recebem várias denominações, embora comumente se designem como *divisões* (ex.: a Divisão do Ensino Superior, do Departamento Nacional da Educação).

Por fim, baseados em especialidades materiais, ou serviços específicos ou mesmo em gêneros especiais de serviço, cada divisão se reparte em seções distintas — quase sempre o ponto terminal da estrutura em si mesma.

Antigamente, cada grande ministério era como uma unidade autônoma. Cada qual dêles se arrogava responsabilidade plena para todas as suas operações primordiais e secundárias, fôssem de administração substantiva, fôssem de administração adjetiva.

Assim, cada ministério empreendia pesquisas, mantinha a sua própria contabilidade, fazia os seus pagamentos, submetia os seus próprios orçamentos à Comissão de Orçamento da Câmara, fazia as suas próprias compras de material, admitia diretamente o pessoal de que precisava e alugava os prédios em que era sediado, defendendo ciosamente a sua autonomia funcional sua auto-suficiência, prosseguindo na sua marcha, sem olhar para os lados...

Gradualmente, porém, à custa de irem delegando sua autoridade, foram perdendo parte da responsabilidade no desempenho dos seus serviços auxiliares ou secundários, cedendo à pressão da especialização e da economia nos gastos.

Assim, foram sendo separadamente organizados, em parte fora e em parte dentro dos departamentos lineares, órgãos cujo trabalho especializado, embora pertencendo aos ministérios, iam ficando diretamente sob a jurisdição do chefe-executivo, ou dos órgãos financeiros centrais. Daí hoje o surgimento dos órgãos de administração geral, como o D.A.S.P., independentes de qualquer dos ministérios.

Já se vai tornando clássico o binômio de WILLoughby — atividades-fins e atividades-meio. Aqui no Brasil, em geral, temos para as primeiras, os ministérios; e para as segundas, o D.A.S.P., o Ministério da Fazenda, e outros órgãos menores, que vão servindo como órgãos institucionais, de administração doméstica de HOUSEKEEPING — como chamou o referido autor.

Freqüentemente, chama-se a tais serviços de "staff", ou de linha, confusão que, segundo WHITE, se deve evitar, através de uma terminologia que escape a confusões. Daí propor aquélle autor a expressão "serviços auxiliares", muito adotada em países do continente europeu. Mas ainda um novo tipo de especialização se está afirmando nas grandes organizações, denominado propriamente de "staff" (estado-maior), surgido primeiramente no Exército prussiano, introduzido na organização do Exército americano pelo Ministro da Guerra, Elihu Root, em 1903, e que se vem tornando imprescindível no seio das organizações civis (inclusive na administração de empresas mercantis de grande porte), constituindo-se em órgão especial, um "staff", um órgão de aconselhamento, postado junto a um funcionário responsável, e desprovido de poderes de ação para o resto da estrutura.

Na estrutura militar, a função do estado-maior é planejar, aconselhar, auxiliar o oficial comandante, supervisionar, enfim, o comando, *mas não comandar*.

Ao "staff" civil se aplicam também os mesmos termos, isto é: estuda problemas administrativos planeja, aconselha, observa; *porém não age*. Quer esteja, porém, agregado a um chefe-executivo, ou a outros administradores principais, a unidade staff influi em todos os sentidos, para cima, para baixo, ou para fora, através das linhas organizacionais. Todavia, é sempre aconselhamento, jamais comando.

Como disse FAYOL, "quaisquer que sejam a sua aptidão e sua capacidade de trabalho, os chefes de grandes empresas não podem, por si só, desempenhar todas as suas obrigações, pelo que se vêm forçados a recorrer a um grupo de homens que dispõem do rigor, da competência e do tempo que porventura faltam ao Chefe. Esse grupo de homens constitui o Estado-Maior Gerencial. É um auxílio, ou um reforço, como que uma extensão da personalidade do gerente, a assistí-lo no levar a cabo os seus deveres. Esse "staff" só se apresenta destacado como órgão à parte em grandes empreendimentos, crescendo sua importância na medida em que avulta a dêstes últimos." (3)

Por conseguinte, são diversas entre si, e não devem confundir-se, a função dos órgãos de linha, a

função dos serviços auxiliares, e a função dos órgãos-staff".

O "staff" é a agência de ideação, de planejamento e de conselho opinativo. Os serviços auxiliares são como órgãos de função fisiológica: cuidam da manutenção de uma organização já existente, mas não das grandes diretrizes substantivas; o "staff" cuida de rever a organização, consoante o impõham novas necessidades; e também cuida de re-fazer a formulação de diretrizes capitais (*major policies*), tentando adaptar a empresa às contingências de cada momento.

De modo geral, pode dizer-se que os órgãos-staff surgiram com a necessidade imperativa das pesquisas realizadas para fundamentar planejamentos.

Essa forma de especialização é certo que está ainda muito imperfeita. Mas mesmo onde possa parecer não existir absolutamente qualquer função de planejamento, aí estará elas ainda que empírico, em qualquer atividade onde se empregue o pensamento e a pesquisa nos problemas administrativos. A mais insignificante repartição de linha tem que planejar, por si própria, o seu trabalho, procedendo, pois, diariamente, a planejamentos, quer pela ação propulsora de funcionários imediatamente responsáveis por decisões operativas, quer pela necessidade inadiável de todas as horas. Daí a necessidade da pesquisa, do "staff", um órgão que — diga-se de passagem — nem por isso deve adquirir qualquer monopólio de planejamento, impossibilitando a outros órgãos do governo de elaborar os seus próprios programas futuros e traçar suas diretrizes, sendo mesmo oportuno lembrar-se aqui que embora se consiga um órgão central de "staff", especializado agudamente na função de planejamento e coordenação, este deve ser *suplementar* e não *exclusivo*.

Dessa maneira, a prática tem demonstrado que a formação de partes integrantes de uma larga organização sob a pressão crescente da especialização na divisão do trabalho, levou a três tipos principais de órgãos administrativos subordinados ao executivo-chefe: órgãos de linha, serviços auxiliares e órgãos-staff". Dentro de cada um desses órgãos, a especialização fragmenta a tarefa em sub divisões convenientes, engendrando os cargos específicos.

Daí pensarmos que a posição dos órgãos-staff" não é rígida, devendo tais órgãos postarem-se ao

(3) HENRI FAYOL, in URWICK, op. cit., pág. 104.

longo da linha, ora servindo aos órgãos executivos ora aos serviços auxiliares. Cumpre mesmo notar que na prática, nem sempre a distribuição das funções obedece nítidamente a essas categorias lógicas, acontecendo que, de ordinário, o trabalho de "staff" nem sempre fica claramente discernido, embricando-se algumas vezes com os serviços auxiliares, que também, às vezes, exercem funções genuinamente de "staff". E aqui o nosso pensamento também vem de encontro à boa solução de outro aspecto fundamental para a estrutura e funcionamento dos órgãos de "staff" que é o referente à *hierarquia*.

A clássica estrutura do exército, com seu sistema de responsabilidades decrescentes oferece-nos demonstração mais palpável do que é uma hierarquia. Assim, não é de estranhar que as organizações de grande vulto tendam a acompanhar os padrões que, em essência, consistem na universal subordinação do subalterno ao superior, através de vários níveis de responsabilidade, que vêm desde o cimo até a base de uma estrutura rigidamente escalonada.

Nestas organizações, os próprios cargos têm o seu justo lugar na hierarquia, rotulados com um título que os distinga dos demais, cabendo ao seu ocupante não só a autoridade bastante para dar ordens a subordinados como o dever consequente de acatar e obedecer ordens de superiores.

Como o número de cargos decresce à medida que sobe o nível da organização, a estrutura, em conjunto, tende a afigurar-se a uma pirâmide, cuja larga base diminui rapidamente de dimensões, níveis acima, até ao vértice, onde é postada a autoridade suprema que rege a organização. Em seu todo, a estrutura governamental se enquadra nesses moldes, atendidas ligeiras modificações; e cada unidade do trabalho é como uma máquina, cujas peças — pelo poder de mando, expresso em regulamentos, portarias, circulares, ordens individuais, etc. — funcionam mecânicamente.

O grau de subordinação pode diferir dentro de certos limites, tanto quanto o do dever de obediência, sendo mais sensível nas classes inferiores do que nas superiores; em ambos os casos, porém, a forma típica da hierarquia pressupõe e exige a aplicação universal da regra de subordinação e obediência — como afirmou WHITE.

Partindo deste ponto de vista, podemos considerar que, em qualquer estrutura, os órgãos mais íntimos são permanentes centros de decisão: se mui-

tas questões sobem ao chefe da organização, para sua decisão sobre elas, outras se resolvem mesmo nos planos inferiores da escala hierárquica. A análise de qualquer organização revelaria as mais inesperadas localizações do poder de decidir em toda a linha hierárquica. Modernamente, vamos encontrar nos mais adiantados países a localização de poder de decisão mesmo à parte da estrutura da administração pública, como nos Estados Unidos, onde encontramos comissões reguladoras independentes, tanto nos governos federal como estaduais — que não são responsáveis perante o executivo nem dêle recebem instruções ou controle, funcionando fora da hierarquia oficial que depende do Presidente ou do Governador.

Outro problema cardinal para a Administração Pública, e que diz respeito mui de perto aos órgãos de pesquisa, é a *delegação de autoridade*. A autoridade administrativa, tal como ocorre com a autoridade política, pode apresentar-se *concentrada* ou *dispersa*.

Dentro de um qualquer nível de governo considerado isoladamente, como o da União, dos Estados ou dos Municípios, a jurisdição específica pode ser concentrada ou dispersa. Assim o chefe-executivo pode ser investido da mais completa autoridade, o que caracteriza o chamado sistema integrado; em caso contrário, temos o sistema descentralizado.

Na prática existem extensas graduações que vão da mais ampla descentralização à mais completa integração.

O funcionamento de uma organização é profundamente influenciado pela definição e pela delegação de autoridade. Logo de início, cumpre salientar a da unidade de comando, preceito que mais geralmente se observa na organização militar e nas empresas mercantis do que propriamente na administração civil. Essa regra acentua a necessidade de uma fonte única de autoridade suprema baseando-se no velho preceito: "ninguém pode servir a dois amos". Sem unidade de comando, ter-se-á desde logo desorganização, irresponsabilidade, confusão e pusilanimidade.

A definição da autoridade, partindo-se da unidade de comando, deve ser estabelecida de maneira mais clara e precisa. Falta de clareza neste ponto dá azo a incertezas, conflitos e irresolução. Rigorosa definição de autoridade sempre foi coisa essencial, de alto a baixo da linha; cada funcio-

nário tem o direito de saber precisamente o que se espera dêle, porque só assim conseguirá corresponder à expectativa.

Poder de mando e a respectiva responsabilidade devem ser equivalentes. O fim em vista é definir-se tão precisamente esta última que cada funcionário encarregado de deveres definidos e investido de poderes e autoridade adequados, seja responsável pelo bom êxito de cada tarefa.

Nas organizações públicas, o poder e autoridade são de ordinário atribuídos por lei exclusivamente ao chefe-máximo de cada órgão principal. As necessidades cotidianas, porém, vão levando à delegação e subdelegação desses poderes pelos diversos níveis da organização, passando cada autoridade ao nível inferior uma certa soma de autoridade específica.

A delegação de autoridade dentro de um órgão de administração pública é uma ação revogável e sujeita a modificações, embora sendo quase sempre específica, isto é, apenas para o desempenho de deveres de um cargo específico. A boa administração exige que delegação seja tão precisa e específica, quanto possível, para que se possa posteriormente conseguir uma coordenação das partes componentes de qualquer organismo complexo, trabalhando estas em cooperação umas com as outras. Assim como, num aparelho mecânico, a máquina emperrará quando as suas peças não se movem no tempo devido, num organismo, a consequência de

coordenação imperfeita leva à ineficiência. Coordenação é o ajustamento das funções das partes componentes umas para com as outras, e o movimento e trabalho dessas partes, a tempo, de tal modo que cada um dê o máximo de sua contribuição para a produção resultante do todo.

A coordenação do grande número de partes de qualquer organização de grande vulto é sempre um reflexo do acúmulo e da divisão do trabalho a realizar; daí por que seus preceitos evoluem dia a dia, procurando satisfazer a cada hora as novas injunções do serviço. E também aí, os órgãos-staff, se postados em toda a linha, nos vários níveis, podem descobrir toda a máquina em ação, vêr-lhe os erros e as falhas e procurar-lhe soluções adequadas. E assim, através de uma coordenação dos órgãos de aconselhamento, analisam-se as ordens, as instruções, as portarias baixadas pelo chefe-executivo, para situá-las na experiência conseguida em outros setores, agindo dessa maneira os órgãos "staff" como um dos instrumentos suplementares de coordenação. Além do mais, promovendo conferências, entrevistas, inquéritos, e outros meios interdepartamentais de coordenação especializada, através de todos os níveis da organização, os órgãos-staff se tornam também um elemento eficaz de coordenação, porquanto seus estudos especializados os familiarizam com as consequências da coordenação precária, habilitando-os, pois, a propôr ao chefe-executivo os meios de conveniente retificação.

Documentos e Documentação

(Introdução aos trabalhos do Congresso de Documentação, realizado em Paris, em 1937, assinada por M. PAUL OTLET)

(Tradução de FRANCISCO MARTINS DIAS FILHO)

M. Paul Otlet, Secretário-Geral do Instituto Internacional de Documentação, de Bruxelas, é conhecido pelos excelentes trabalhos relativos ao moderno ramo da ciência da Administração — dentre os quais "Traité de Documentation", a que a "Revista do Serviço Público" tem feito referência. O presente escrito foi traduzido, por iniciativa da Seção de Documentação, do D.A.S.P., da obra editada pelo "Congrès Mondial de la Documentation Universelle" (Rue Sainte Dominique, 28, Paris), com o mesmo título, à página 251. São os cinco primeiros capítulos, e em sua tradução, por fidelidade ao original, foi por vezes mantida a terminologia diferente da usada na administração brasileira.

I — DOCUMENTOS E DOCUMENTAÇÃO

1. Documento é o livro, a revista, o jornal; é a peça de arquivo, a estampa, a fotografia, a meda- lha, a música; é também, atualmente, o filme, o disco e toda a parte documental que precede ou sucede a emissão radiofônica.

2. A Documentação é constituída por uma série de operações distribuídas, hoje, entre pessoas e organismos diferentes. O autor, o copista, o impressor, o editor, o livreiro, o bibliotecário, o documentador, o bibliógrafo, o crítico, o analista, o compilador, o leitor, o pesquisador, o trabalhador intelectual.

A Documentação acompanha o documento desde o instante em que ele surge da pena do autor até o momento em que impressiona o cérebro do leitor.

Ela é ativa ou passiva, receptiva ou dativa; está em toda parte onde se fale (Universidade), onde se leia (Biblioteca), onde se discuta (Sociedade), onde se coleione (Museu), onde se pesquise

(Laboratório), onde se administre (Administração), onde se trabalhe (Oficina).

II — ELEMENTOS DA DOCUMENTAÇÃO. MATERIAIS E ESTRUTURA

1. Em todo documento devem ser consideradas três ordens de elementos: os elementos materiais (substância, forma e acabamento), os elementos gráficos (textos, imagens reais ou convencionais, notações), os elementos intelectuais.

Os elementos intelectuais são os mais importantes; mas sua possibilidade de expressão está, porém, em função dos dois primeiros. Trata-se, sempre, de dar forma a qualquer fragmento retirado da realidade, de exprimí-la tal qual ela é, ou de maneira tal que a imaginação possa representá-la. Para esse fim escolhe-se (elimina-se, retém-se, deforma-se, amplifica-se, diminui-se, exagera-se ou atenua-se) e grupa-se em uma certa ordem. A escolha e o agrupamento são determinados pelos fins que podem ser: quer, registrar objetivamente o que é, quer o de fazer compreender por certa categoria dada do espírito, quer o de persuadir a fim de obter tal adesão ou tal ato voluntário, quer, ainda, o de distrair, divertir, exaltar, encorajar, consolar.

As operações e os produtos da documentação (tôdas as espécies de documentos) ocorrem no ciclo assim definido. O homem, alternativamente, tira idéias da realidade ou introduz idéias na realidade; entre a realidade e a idéia intervêm, cada vez mais, os documentos que, por sua vez, servem à elaboração de novos documentos. O conjunto dos documentos existentes deve ser constantemente caldeado e macerado, submetido às operações de uma "química", mais exatamente, de uma "metalurgia documental" (pois que se trata da extração de elementos, de refinação, de liga, e de soldagem). Da mesma maneira que se deve separar de

sua ganga o metal puro, assim separa-se a verdade, original e tida por dita uma vez, da massa de erros e de repetições.

Não é bastante, assim, à documentação produzir e acumular, confusamente; ela deve remontar a seus fins, saber registrar segundo a ciência, saber criar segundo a arte e saber aplicar segundo a utilidade.

2. Na documentação trabalham, continuamente, duas tendências: uma a especialização, donde a divisão de tarefas, outra, a combinação, donde a colaboração. Encontram-se essas tendências no ciclo inteiro das operações: produção, distribuição, conservação e utilização.

Por conseguinte, tôdas as publicações devem conformar-se a esse princípio: possibilidade de comparar, uns com os outros, os resultados expostos, de acumulá-los, de acondicionar de maneira diversa seus elementos e isto só é realizável com um mínimo de disposições que digam respeito à forma, tanto material quanto intelectual. Em particular, aplica-se esse princípio no que diz respeito às notícias históricas originais publicadas em periódicos, se as considerarmos como uma produção da qual todo o conteúdo, através dos resumos, das anotações, das críticas e das dissecações, está destinado a passar, em seguida, pelos ciclos das formas documentais sistemáticas.

3. O espírito cria, incessantemente, formas intelectuais; incessantemente, estas se reproduzem da mesma maneira que as espécies naturais, plantas e animais, se perpetuam através da vida e da morte dos indivíduos. A realidade documental, por conseguinte, se apresenta como fundo e forma. O fundo são os materiais acumulados; a forma são as estruturas sob as quais se apresentam. A desobstrução do que possa ajudar esta produção contínua não é uma das menores tarefas da documentação racional. Quanto melhores forem os materiais, quanto mais sólidos e de maior mobilidade, tanto mais fácil será enquadrá-los nas diferentes estruturas. Reciprocamente, quanto mais facilmente forem transformáveis e desmontáveis essas estruturas, tanto maior será a facilidade que se encontrará na utilização dos materiais num maior número de estruturas diferentes. A Física resolveu o problema da transformação de tôdas as formas da energia, umas nas outras. A Documentação, por sua vez, deve resolver o problema da

fácil conversão de estruturas ou conjuntos, uns nos outros, da utilização múltipla dos materiais ou elementos.

4. A Documentação propõe tal problema em termos tanto mais audaciosos quando o espírito, já se tendo elevado muito alto no sentido da generalização e da abstração, pode, presentemente, invocar em seu auxílio a arte útil do cálculo, assim como o das máquinas maravilhosas nascidas desta mesma arte. Estas máquinas realizam sempre, em número cada vez maior, as operações intelectuais que, durante muito tempo, erradamente, acreditavam-se reservadas ao espírito, tão somente. O espírito, nos dias de hoje, está vestido, armado, equipado; tem seus instrumentos. Os documentos que êstes serviram a produzir são, por sua vez, novos instrumentos para a produção de outros. E' o ciclo.

III — O SISTEMA DE PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS

1. Pode-se, teóricamente, considerar uma organização que, para cada domínio dos conhecimentos e das atividades e sobre uma base de cooperação internacional, compreendesse as dezenas de formas seguintes de publicação:

- a) Elementos de documentação: fichas bibliográficas e analíticas de documentação bibliográfica ou analítica;
- b) Coleção de documentação bibliográfica ou analítica (títulos ou análises);
- c) Tábuas de documentação sinótica (dados numéricos, constantes, estatísticos);
- d) Atlas de mapas e de quadros;
- e) Coleções de monografias;
- f) Revista (notícias sobre progressos recentes);
- g) Anuários informando sobre as pessoas e as instituições;
- h) Coleções de textos antigos ou clássicos;
- i) Catálogos-inventários das entidades ou objetos do domínio considerado;
- j) Terminologia;
- l) Notações e símbolos fundamentais;
- m) Classificações;
- n) Trabalhos gerais sistemáticos;
- o) Dicionários ou encyclopédias alfabéticas;

- p) Planos coordenados de pesquisas;
- q) Códigos de resoluções (indicações e votos, regras, métodos, convenções dos organismos internacionais qualificados).

Essas formas de publicação cobririam, assim, o campo inteiro de cada ramo do conhecimento e, portanto, por totalização, o campo inteiro da Ciência.

2. Numerosas associações internacionais, algumas muito poderosas, deram início à organização racional dos conhecimentos e das atividades, cada qual dentro do seu domínio particular. Essas associações contam-se às centenas. E' chegado o momento em que, assumindo a tarefa de dar uma organização intelectual a tudo que interesse a suas finalidades, essas associações darão lugar à Documentação. Conseqüentemente, a elas cabe presidir, segundo os princípios federativos e cooperativos, à edição do sistema de publicações necessário à coordenação dos esforços futuros.

3. Poderiam ser tomadas medidas para declarar qualificados apenas os trabalhos cujos autores tivessem conhecimento da matéria aparecida nas publicações do sistema, e que tivessem decidido, êles próprios, a conformarem-se às normas estabelecidas. Seria dispensada, dêsse modo, a procura de outras fontes, procura que equivaleria, verdadeiramente, à de agulhas em palheiros. O sistema daria uma base sólida à "República das letras e das ciências" e, também, um meio de impor suas leis organizadoras, a exemplo do esporte que, pela desclassificação, e apenas por tal meio de coação, conseguiu fazer suas regras respeitadas.

4. Pode-se considerar mais, teóricamente, também. As bibliotecas de todo o mundo, representando os leitores, e as Associações científicas que produzem ou controlam as publicações dos autores se uniriam em uma vasta cooperativa: de produção-venda, para uns, de consumo-compra, para outros.

Seriam assim resolvidas as incertezas quanto ao financiamento mínimo das publicações, essenciais que são para assegurar a marcha da Ciência.

IV — PERIÓDICOS. REDAÇÃO E APRESENTAÇÃO DE MEMÓRIAS

1. O lugar eminente que ocupava outrora o livro veio a ser ocupado pelo periódico. Diz-se

que há, pelo menos, 30.000 periódicos nos quais são lançados artigos, análises e relações de obras, informações.

2. Esta massa considerável destina-se a ser recebida, estudada bibliográficamente, catalogada, analisada, conservada, distribuída à leitura, lida e incorporada aos instrumentos gerais de documentação. Desnecessário é dizer que todo o progresso de que é suscetível o preparo e emprêgo dêsse material é de natureza a acrescer-lhe o rendimento.

3. Este progresso pode firmar-se sobre cada um dos elementos: títulos, sumários e tabelas; conteúdo das matérias tratadas, abreviação dos títulos; datas; modo de citação dos periódicos; medição em cíceros ou extensão das linhas; composição; caracteres tipográficos; paginação; grandes rubricas ou títulos coletivos; distinção em parte oficial ou não oficial; ilustrações; resumos dos artigos em diversas línguas; sumário junto ao impresso; tâbuas e index; publicidade; anúncios, classificação e índices. Esses vinte pontos foram objeto de observações, de comparações e de recomendações. E' desejável que se tornem gerais, universais e que o Congresso elabore, do ponto de vista documental, um modelo de periódico, sujeito sempre a revisões e a modificações, propondo à livre crítica geral não obstante sua condição de melhor e mais racional modelo do que se deveria realizar.

4. Um grande progresso é de esperar-se da indicação do periódico não sómente como uma entidade documental independente, mas, também, como elemento de um conjunto maior. (Sistema de publicações e Enciclopédia documental).

V — AS NOVAS FORMAS DE DOCUMENTOS. FOTOS. FILMES. DISCOS.

1. Os documentos prendem-se a um conjunto de sinais: visuais, uns; auditivos, outros. Todos os sentidos do homem poderiam ser utilizados para esse fim (Ex. a escrita táctil dos cegos). Porém, na realidade, apenas a vista e o ouvido deram lugar a desenvolvimento no qual se associam, constantemente, entre si. Um texto é a visualização de caracteres que evocam o som da palavra; o cinema falado faz ver e ouvir, simultaneamente, no que está com a radiofonia prestes a aliar-se à televisão.

2. À Documentação, daqui para o futuro, cabe tirar as conclusões dêstes fatos e da extre-

ma significância que tomaram na realidade social. O livro de hoje, em relação ao livro de ontem, pode ter conservado seu lugar, porém, foi desalojado da posição quase que exclusiva que ocupava no tempo em que o Livro e Biblia eram, por assim dizer, equivalentes.

3. No novo conjunto, o microfilme (fotomicrofilme) está prestes a ocupar todo um setor. Em bobinas ou em "plaquettes", já reunidas em apreciáveis coleções; com minúsculos aparelhos para a filmagem e outros para a projeção, o microfilme vai modificar as próprias condições da organização documental. Os trabalhos originais, acompanhados da tumultuária, mas utilíssima aparelhagem de suas ilustrações, mapas, diagramas, anexos etc., não mais serão reduzidos de modo a torná-los cabíveis no limitado espaço dos periódicos. Confiados aos Centros de Documentação, e por êstes atestada a data científicamente certa, êsses trabalhos lá ficarão depositados, prontos a serem reproduzidos por filmes (eventualmente por cópias fotostáticas ampliadas), a qualquer pedido. Os grandes centros poderão limitar-se ao anúncio bibliográfico dos trabalhos neles depositados. Disso resultará um auxílio extraordinário aos trabalhos de especialização dos quais, embora interessando a grupo reduzido, o progresso geral da ciência depende.

4. Em todos os sentidos, o desenvolvimento deve ser esperado. Com as máquinas para compor e com as grandes impressoras tornou-se necessário trabalhar tendo em vista a quantidade, em detrimento da qualidade. Pela cópia fotostática (reflectografia), pelos processos econômicos do decalque ("Océ"), pelos processos da duplicação colorida (Fordigrafia), podem-se conceber edições sem inversão de grande capital. Os meios de reprodução oferecem, assim, todas as possibilidades de uma curva ascendente, de um exemplar à sig-

nificativa tiragem de milhões de exemplares, por meio de clichés metálicos.

5. Progride, por outro lado, a gravação do som (fonografia). Fazem-se verdadeiros fonogramas sobre substâncias, de tão leve peso que se pode expedi-las como correspondência ou carta. Um passo a mais no sentido do progresso: o escrito pode, assim, ser lido, digamos, como aumentado por uma lente.

Desse modo seriam substituídas a escrita e a leitura natural pela transcrição artificial da palavra em sinais arbitrários. A entonação viria juntar-se à articulação. Bastaria, então, um aparelho que transformasse a palavra falada em um texto escrito fonéticamente, desembaraçado, por conseguinte, de toda ortografia e de toda etimologia. A estenografia conduziu a êsse estado e já possui mesmo máquinas especiais (estenótipo).

6. Que se concentrem as invenções, que sejam dirigidas para fins elevados, definidos e propostos antecipadamente; que se aumentem os prêmios reservados pela multidão de interessados às iniciativas, e então novas maravilhas se realizarão. A telecomunicação assumiu a posição de pioneira.

Amanhã será ela seguida pela teledocumentação. Visão artificial!

"Um dia, dizia Hetzel, há mais de um século, o lenhador sentado diante de sua choupana, na floresta, poderá ler os livros que lhe serão enviados por um sistema de bibliotecas". Hoje em dia, eis realizada a predição! Diremos, por nossa vez, "Um dia, bastará fazer mover pequenas agulhas, sobre um quadrante numerado de um mostrador, para ler, diretamente, as últimas informações dadas pela Enciclopédia Mundial, disposta como um centro de irradiação contínua. Esse será o livro que, contendo todos os assuntos, estará à disposição do universo".

CRITÉRIOS DE PROMOÇÃO

MOACIR DE MATOS PEIXOTO

Técnico de Administração

A PROMOÇÃO é, não há negar, um dos mais importantes aspectos da administração de pessoal. E sua importância deriva não só da complexidade dos múltiplos problemas que envolve mas principalmente da decisiva influência que exerce sobre a eficiência do trabalho.

Já disse W. F. WILLOUGHBY (1) que é importantíssimo o instituto da promoção e que é difícil exprimir a magnitude de como um sistema adequado influi na eficiência do serviço, máxime sob dois prismas: assegurar os mais competentes para as funções superiores e conseguir que haja estímulo, sem o qual nenhum trabalho é eficiente.

E tanto é isto verdade no que diz respeito às atividades do Estado, quanto no que concerne ao campo de ação das empresas particulares. Com efeito, é condição precípua, para o êxito de qualquer empreendimento, que todos os que nêle tomam parte empreguem os melhores e mais sinceros esforços no sentido de dar fiel cumprimento à tarefa que compete a cada um; que todos se interessem pelo bom resultado dos esforços comuns; que haja certeza de que todos serão recompensados na medida da eficiência demonstrada por cada um; em uma palavra, que haja estímulo.

Este elemento, o estímulo, imprescindível à eficiência de qualquer serviço, é, pode-se dizer, a pedra angular sobre que repousa todo o edifício de uma bem organizada administração de pessoal.

E, justamente, a promoção é um dos meios de melhor se desenvolver o estímulo. Para isto, porém, é mister que se baseie em um sistema bem traçado, onde se distribuam as recompensas imediatas ou possíveis de modo rigorosamente equitativo e em cujo funcionamento haja plena confiança por parte de todos os interessados.

Os males resultantes da inobservância dos princípios expostos seriam tão consideráveis, que melhor fôra não haver o instituto da promoção, pois

"a badly planned promotion system harms an organization not merely by pushing ahead unqualified persons but also by undermining the morale of the whole group" (2).

Como prova, podemos imaginar o caso de alguém, que entrasse para uma organização qualquer, convicto, por promessas formais, de que, preenchidas determinadas condições, lhe caberia uma recompensa, especificada de antemão e que, após o fiel cumprimento de todas as obrigações assumidas, não visse recompensados seus justos esforços. Em tal caso, este alguém teria a sensação de estar sendo prejudicado, explorado, roubado, até; perderia o estímulo, desinteressar-se-ia pelo trabalho e, consequentemente baixaria o nível da produção até o mínimo capaz de impedir a demissão, se é que esta não lhe fôsse até desejável. Com isto, prejudicar-se-ia com a falta de disposição para o trabalho, que se lhe tornaria um tormento, ao invés de ser, como deve, a grata satisfação de um dever social e causaria também, grandes males à organização, com essa espécie de resistência passiva, que no caso se traduziria pela não cooperação no solucionar os problemas que porventura surgissem e pela má execução das tarefas sobre que não houvesse rigoroso controle.

Pior ainda seria se o empregado se visse preterido por outrem na recompensa a que fizera jus, pois então, em vez de apatia, sentiria amarga revolta íntima, que o faria capaz de procurar, por todos os meios subreptícios e insusceptíveis de denunciá-lo, prejudicar o mais possível os interesses da empresa, como revide à injustiça sofrida.

A situação delineada, seria preferível a certeza de que não haveria possibilidade de recompensas

(1) *Principles of Public Administration* — Washington — 1927 — Pág. 298.

(2) LEONARD D. WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration* — New York — Pág. 368.

ulteriores após a admissão, pois, neste caso, não seria possível haver injustiças, nem tão pouco desilusão por promessas não cumpridas. O empregado desempenharia, então, seus encargos de bom grado, pela única satisfação de merecer honestamente a remuneração estipulada. Nesse sentido, tratando do Estado, diz ERNEST S. GRIFFITH que :

"as garantias pessoais, se bem que importantes, são secundárias em comparação com o prazer sadio proporcionado por um trabalho realmente criativo",

sendo ainda :

"indispensável que haja também uma genuína, altruística devoção ao interesse público" (3).

No caso inverso, isto é, quando existe um sistema de promoções bem organizado, há o natural incentivo de cada um produzir o máximo num tempo mínimo, daí resultando a mais perfeita concatenação de esforços para a consecução da finalidade colimada.

Isto não quer dizer que a promoção, por si só, baste para se obter tal resultado; mas, como parte integrante de uma bem organizada administração de pessoal, exerce influência preponderante naquele sentido.

A promoção pode ser encarada sob dois aspectos: assegurar a escolha dos mais aptos para as funções mais elevadas e recompensar os esforços e a dedicação dos mais assíduos.

No serviço público, cada um desses aspectos admite várias modalidades, conforme o tipo do sistema de pessoal de que façam parte. Vamos, porém, denominá-los segundo os critérios de merecimento, de antiguidade e misto, compreendido este como o que abrange parcialmente os dois anteriores, com preponderância de um ou de outro.

Pelo critério do merecimento, faz-se a seleção dos mais aptos por meio de provas ou pela apuração de determinadas condições estabelecidas previamente, ou ainda, mais raramente, por livre escolha.

O critério da antiguidade consiste em promover o funcionário de maior tempo de efetivo exercício na classe ou então o que atinge certo tempo

(3) *A Nova Administração Pública*, in "Revista do Serviço Público" — Ano III — Vol. 1 — N. 2 — Fevereiro de 1940 — Págs. 5 e segs.

de serviço no cargo, caso este que WILLOUGHBY denomina de aumento de remuneração automático (4).

E, de acordo com o misto, é escolhido o funcionário que reúna, às condições de merecimento exigidas determinada antiguidade.

O critério de merecimento e o misto são os mais usados.

Do ponto de vista dos interesses do Estado, não há negar que o primeiro é o melhor, haja vista dos sistemas usados na Inglaterra e nos Estados Unidos, cuja reputação de eficiência é universalmente proclamada. Nesses países, porém, a organização do "Civil Service" se baseia na melhor remuneração para as funções mais elevadas, existindo, assim, íntima correlação entre estas e aquela; em outras palavras, a remuneração pelo exercício da função aumenta à proporção que são maiores os encargos e responsabilidades, na escala hierárquica. Quer isto dizer que o funcionário, a par de perceber, quando promovido, maior remuneração, tem que desempenhar encargos diferentes e de maior complexidade que os exercidos até então.

Dêsse modo, é compreensível que o Estado tome precauções ao entregar serviços de responsabilidade a quem nunca os desempenhou antes, ou pelo menos a quem estavam afetos outros de menor relevância. Estas precauções se traduzem, na prática, pelas provas de seleção, que algumas vezes assumem o caráter de concurso de segunda entrância; pela apuração mais objetiva possível das aptidões necessárias à função superior; por livre escolha da autoridade competente, presumivelmente baseada em elementos outros, mas tão valiosos como os apontados, caso que assume o característico de nomeação, quando recai sobre pessoa estranha ao funcionalismo ou à carreira em que se deu a vaga; e, ainda, por um dos meios citados, ou combinação de quaisquer deles, com o caráter de experiência, ficando entendido que se dará o decesso da função se, após certo prazo, ficar demonstrado que esta não foi exercida a contento.

O critério de antiguidade se justifica por ser o que mais de perto consulta os interesses do fun-

(4) W. F. WILLOUGHBY, *ob. cit.*, pág. 304.

cionário (5), fornecendo, ao mesmo tempo, ao Estado a certeza de não haver sido praticada nenhuma injustiça.

Poder-se-ia alegar que a apuração objetiva do merecimento também atinge idêntica finalidade, a par de desenvolver o estímulo e premiar os mais competentes. Teóricamente, tem pleno valor tal alegação. Na prática, porém, revela-se inoperante, de vez que ainda não foi idealizado um método, que exclua de todo o fator subjetivo na apuração do merecimento.

Contudo, o critério de antiguidade não pode nem é usado com exclusão dos demais, visto não assegurar recompensa aos mais competentes e, portanto, não favorecer de modo acentuado o estímulo, elemento essencial à eficiência do serviço público, e também porque

"seniority alone will tend to fill the higher places with 'incompetents'" (6).

Entretanto por mais aperfeiçoados que sejam, os métodos de apuração do merecimento nunca ficam isentos de falhas. E estas não só prejudicam diretamente os atingidos, mas ainda se refletem, de maneira pejorativa, em todo o corpo do funcionalismo, gerando descontentamento e diminuição do incentivo.

Em resumo, verifica-se que o critério de merecimento, apesar dos inconvenientes apontados, é mais vantajoso para os interesses do Estado, ao passo que o de antiguidade assegura melhor as justas aspirações dos funcionários, podendo-se afirmar, com HARVEY WALKER (7), que :

"When seniority is disregarded and promotions are made so'ely on the basis of merit there is dissatisfaction".

Com o fito de harmonizar ambos, procurando aproveitar-lhes as vantagens e diminuir-lhes os inconvenientes, difundiu-se o uso do critério misto.

Releva salientar que o qualificamos de misto para clareza da exposição, pois, em regra é o mes-

(5) Diz LEFAS (*apud* MONIZ SODRÉ, *in Estatuto dos Funcionários — Estudos e Projetos* — Edição do D.A.S.P. — 1940 — Pág. 38) que "l'idéal des fonctionnaires serait que l'avancement fût donné exclusivement à l'ancienneté".

(6) JOHN M. PFIFFNER, *Public Administration* — New York — 1938 — Pág. 224.

(7) *Public Administration in the United States* — New York — 1937 — Pág. 185.

mo designado como de merecimento, e ainda porque, visto basear-se numa aplicação conjugada dos dois outros critérios, parece que tal qualificativo indica, com maior precisão, seu caráter compósito.

Aliás, não nos parece aconselhável o critério misto, pelas razões que vamos expor.

Como já foi dito, o sistema de promoções deve atender aos interesses do Estado e dos funcionários. Exatamente por isto, há os critérios de merecimento e de antiguidade. Ora, se o funcionário já tem garantida a salvaguarda de suas aspirações pelo último critério, que necessidade há de se introduzirem elementos de antiguidade no merecimento?

Se não é possível aquilatar, com plena evidência, os méritos de um funcionário sobre outro, é evidente que a correção do julgamento não pode ser feita por meio de antiguidade, a menos que se considere esta como índice de mérito, o que positivamente não corresponde à verdade.

Na apuração do merecimento nos diversos países, inclusive o nosso, não há quesitos onde influa a antiguidade, para o efeito de ser atribuída ponderação máxima. Senão vejamos: em que pode ela influir nos concursos ou provas de habilitação? nos quesitos da "Service Rating Form" dos Estados Unidos? nos questionários italianos ou franceses? nas nossas condições de valor de informações, compreensão de responsabilidades, urbanidade, etc.?

Evidentemente, a maior ponderação tanto pode ser atribuída ao funcionário mais antigo como ao mais moderno. E se a promoção é por merecimento, para que atender à antiguidade? A promoção por antiguidade cogita, acaso, de merecimento? Não, a menos que se considere tal a assiduidade e o cumprimento dos deveres, no quanto baste para não ocasionar a suspensão.

Mas é claro que assiduidade não constitui merecimento, pois se baseia no interesse da remuneração sem descontos e da colocação na lista de antiguidade.

Tão pouco é merecimento a observância dos deveres essenciais, já que isto constitui obrigação e, como tal, a sua infringência implica penalidade. Além disso, admitir o contrário seria premiar a inércia e a frouxidão.

É certo que a assiduidade é computada no merecimento, mas únicamente como um dos muitos

fatôres de que o mesmo se compõe e sua apuração se restringe a determinado período.

Cumpre, também, examinar o problema do ponto de vista do estímulo e da eficiência dêste resultante. Pelo critério misto, o funcionário, que não preenche determinados requisitos de antiguidade (no caso brasileiro, estar nos dois primeiros terços da classe), desinteressa-se do serviço e perde todo o incentivo de trabalhar, para só readquirí-lo quando suficientemente antigo para ser promovido.

Não há negar que se precisa também atender, no critério de merecimento, ao fator experiência adquirida. Mas êste fator já está previsto na ins-

tituição do interstício. E então, das duas, uma: ou o interstício não preenche a finalidade para que foi criado, isto é, a aquisição da experiência imprescindível ao bom desempenho da função pública — e neste caso deve ser abolido — ou tem dado resultados satisfatórios — e então dispensa perfeitamente quaisquer elementos complementares, como os requisitos de antiguidade já referidos.

O que não se comprehende é que entre dois funcionários de igual merecimento e com o interstício completo, possa um ser promovido antes do outro sómente porque, devido a circunstâncias aleatórias, preencheu mais depressa as condições de antiguidade, exigidas sem motivo plausível.

Provimento de cargo público

O aproveitamento

J. A. DE CARVALHO E MELO

Assessor Jurídico

O DECRETO-LEI n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, condensou leis diversas relativas ao funcionalismo público.

Eram muitas realmente, e disseminadas, as normas atinentes à matéria. Cada Ministério, repartição ou serviço tinha não poucos preceitos próprios, pelos quais se regiam as atividades dos seus servidores. E, não raro, dispositivos havia divergentes regulando, em setores distintos, situações mais ou menos idênticas, pouco ou nada diferentes.

Não há negar, por conseguinte, que o referido diploma legal deu melhor ordem ao assunto, de tamanha complexidade e não menor importância.

Com efeito.

Sistematizou o ingresso do cidadão no serviço público.

Foi além. Especificou direitos e deveres dos funcionários entre si, em frente aos seus chefes imediatos, em face das partes e do Estado.

Mais. Indicou as vantagens que lhes seriam concedidas durante sua permanência nos quadros da administração. Durante sua passagem pelo serviço público e, ainda, posteriormente, quando em inatividade, já se vê.

Orientado no sentido de bem dispor as coisas que se propôs metodizar, enumerou os modos ou formas de prover cargos públicos.

Aí, como era natural, e necessário mesmo, previu, não apenas o ingresso do estranho nos quadros administrativos (n.º I do art. 12 do E.F.), mas ainda, e com alguma segurança, a movimentação dos integrantes desses ditos quadros (ns. II e III do art. cit.). Regulou, por igual, o retorno de quantos deixaram o serviço público voluntariamente. Disciplinou a volta dos que, por motivos

outros, foram, a contragosto, eliminados do aludido serviço (ns. IV e V do art. ref.). Também o fez em relação a quantos dêle se afastam, sem prejuízo, é bem de ver, de sua qualidade funcional (ns. VI e VII do cit. art.).

Isto posto, eu sei, o leitor sabe, todos sabemos, que entre os vários modos, ou formas de prover cargo público, conta-se o aproveitamento.

Naturalíssimo seria que, à semelhança dos demais, tivesse él — o aproveitamento — características próprias e indissimuláveis, peculiares e essenciais, privativas, inconfundíveis, substanciais. E as tem facilmente perceptíveis.

Naturalíssimo, repito, porque cada uma dessas diferentes formas, ou modos distintos, de preencher cargo público subentende situações que devem preexistir, pressupõe, no candidato, requisitos que devem ser comprovados; considera relações anteriores, de caráter jurídico, leva em conta portanto, e em tódas as hipóteses, condições e circunstâncias preliminares e, mesmo, concomitantes.

Assim é que a nomeação, por exemplo, está subordinada à prévia satisfação de certas e determinadas exigências; a promoção e a transferência requerem a coexistência de outras tantas, que lhes são imprescindíveis; a reintegração assenta, baseia-se, alicerça-se principalmente, na ilegalidade do afastamento do funcionário; a readmissão e a reversão, por sua vez, estão vinculadas à prova de insubsistência dos motivos que legitimaram a demissão ou a aposentadoria.

Nenhum, todavia, aspecto oferece mais interessantes que o aproveitamento. Interessantes, especificadamente, no tocante à possibilidade de prejuízos que poderá trazer ao funcionário.

Senão vejamos.

O aproveitamento requer :

- a) que o aproveitando seja funcionário público;
- b) que esteja em disponibilidade; e, em dado caso,
- c) que tenham cessado as razões determinantes da disponibilidade.

Considerem-se tais exigências e verificar-se-á, desde logo, a ligação do aproveitamento a situações anteriores legalmente definidas.

A qualidade de funcionário que ao interessado se requer, decorre de nomeação inicial por autoridade competente, e de haver tomado posse do cargo em que fôr provido. E' a posse, aliás, que completa a investidura do cidadão naquela qualidade, ou seja, na qualidade de funcionário.

Realmente,

"funcionário é a pessoa legalmente investida em cargo público" (art. 2.º do E.F.),

e posse

"o ato que investe o cidadão em cargo ou função gratificada" (art. 24 do E.F. cit.).

A disponibilidade é estado de inatividade. Inatividade eventual, passageira, efêmera, transitória, quer proceda da supressão do cargo que ocupa, quer de conveniência de afastamento do funcionário do serviço público.

A disponibilidade, nesta hipótese, exige prévia prova de haver o funcionário adquirido estabilidade, outra situação de maior importância para ele e para o próprio serviço.

Assim, preso à disponibilidade, está, também, o aproveitamento vinculado à estabilidade.

*
* *

O Decreto-lei n.º 1.713, de 1939, possibilita o aproveitamento em cargo equivalente, por sua natureza e vencimento, ao que ocupava o interessado, quando em atividade.

Possibilita — é bem o termo — porque, neste particular, lhe não reconhece direito que deva ser necessariamente atendido e respeitado.

Possibilita, sim, pois que admite solução diferente; permite desfecho diverso e, em última análise,

prejudicial, senão ao patrimônio, pelo menos a legítimo interesse do funcionário.

Na verdade, o que a lei enuncia, com manifesta expressividade, é que

"se o aproveitamento se der em cargo de vencimento ou remuneração inferior ao provento da disponibilidade, terá o funcionário direito à diferença" (§ 2.º do art. 83).

Ora, é sabido que o provento da disponibilidade está em função do tempo de exercício. Por isto mesmo, é calculado na razão de um trinta-avos por ano de serviço público (art. 194 do E.F.).

Atente-se bem nesses dizeres e, sem maior dificuldade, concluir-se-á que o Estatuto foi, talvez, pouco feliz na adoção de tal princípio. E que, na prática, para logo se vê, abrirá margem a decisões intencionalmente arbitrárias do poder público.

De fato. Um funcionário, que conte menos de dez anos de exercício, poderá ser posto em disponibilidade, e o será, então, com um terço do vencimento ou remuneração que perceba.

Aproveitado, mais tarde, em cargo sobre tais efeitos equivalentes, tudo estará resolvido a contento. Mas a verdade é que legítimo será o ato que o fizer tornar à atividade com retribuição apenas igual ao referido provento, com prejuízo, portanto, de dois terços do vencimento ou remuneração anterior.

E' certo que, via de regra, o provento da aposentadoria, estado jurídico afim da disponibilidade, não pode ser superior ao vencimento ou remuneração da atividade, mas a recíproca nem sempre é verdadeira. Nem sempre, ou quase nunca.

Isto, entretanto, o que autoriza e legítima o Estatuto relativamente ao aproveitamento do funcionário. E, nessa passagem, ao que me parece, adota a lei uma solução prejudicialíssima ao servidor do Estado.

E esse prejuízo tanto mais realça, quanto é certo que o aproveitamento é sempre resolvido *ex officio*.

Paralelamente, convém notar que, subordinado o aproveitamento à nova posse, que do funcioná-

rio se exige, tudo perderá êste, se o não fizer no prazo legal estabelecido. Tudo :

"será tornado sem efeito o aproveitamento e cassada a disponibilidade, com perda de todos os direitos de sua anterior situação".

Aqui, as coisas assumem caráter de maior gravidade, eis que, por deixar de repetir um ato já, em tempo hábil, em ocasião própria, praticado, elimina-se o funcionário dos quadros da administração.

Por o não repetir, sim, visto que a posse, na espécie, não tem objeto nem efeito.

Realmente :

a) o aproveitamento é forma privativa, modo exclusivo, de prover funcionário em cargo público; e

b) da posse, como se viu, resulta, dimana, procede, decorre uma situação definida, que a disponi-

nibilidade não destruiu :— a qualidade de funcionário.

Mas, como exigir que o interessado adquira essa qualidade, se, precisamente, porque a possui, é que está em disponibilidade? Onde já se viu atribuir êste estado a quem não é funcionário?

Vê-se, pois, que a posse poderá bem ser dispensada.

Para tanto, bastará que ao aproveitamento se dê o sentido que lhe é imanente, e compatível com a significação legal reconhecida à disponibilidade.

Será suficiente compreender que esta não passa de mero afastamento do exercício do cargo, e aquêle nada mais representa que simples designação, ou indicação normal, da repartição ou serviço, onde deverá reiniciar o funcionário as suas atividades.

Aí ligeiros comentários que outros poderão contrariar, ou melhor desenvolver, a seu juízo.

DIREITO E JURISPRUDENCIA

DOUTRINA

O silêncio da administração pública e seus reflexos jurídicos

FERNANDO MENDES DE ALMEIDA

SUMÁRIO : — O silêncio como forma de declaração da vontade. Recurso hierárquico. O art. 223 do E.F. Prazos para despacho. Ingresso em juízo.

1. A função do silêncio como forma de declaração da vontade e como meio de prova é um dos temas favoritos dos pesquisadores do direito. Não será objetivo dêste estudo voltar a revê-la, mas, apenas, invocá-la no que ela fôr útil como subsídio ao assunto que queremos estudar.

O presente estudo se destina a examinar o silêncio como declaração opinativa do Poder Executivo, correspondente à provocação feita pelo recurso hierárquico. Entretanto, visto que, incidentalmente, êle se articula com a doutrina geral relativa ao silêncio como forma declaratória da vontade e meio de prova, sempre que necessário fôr, procuraremos interpretar os pontos difílcultos do nosso tema com os auxílios que a doutrina geral oferecer.

2. A história do silêncio, como forma declaratória genérica, resume-se em três momentos.

O primeiro é aquêle em que predomina o princípio de que, quem cala, consente, cuja fórmula erudita se atribui ao direito canônico. (*Qui tacet consentire videtur*). Entendida como absoluta, a regra dá ocasião a erros gravíssimos (1).

(1) Cf. JOSÉ AUG. CÉSAR "Ensaios sobre os atos jurídicos", pág. 52, nota 13), onde o ilustre mestre resume a opinião de SAVIGNY, para quem, em princípio, o silêncio era ineficaz, opondo-se ao "*qui tacet consentire videtur*" o fragmento de PAULO (D. 50.17.142), e onde o mesmo jurista critica SAVIGNY, e estabelece que o silêncio tem eficácia nas segs. circunstâncias: interpelações de boa fé que exijam resposta; atos positivos de terceiros sobre o patrimônio do silêncio. Sempre que os usos correntes esperam afirmação ou oposição, o silêncio pode significar consentimento. *Data venia*, preferimos no plano do direito positivo e de sua aplicação — a opinião de RIBAS: A regra "*qui tacet consentit*" sómente é verdadeira, quando a lei impõe a obrigação de declarar expressamente ou não o consentimento (RIBAS: "Curso de Direito Civil", II, pág. 347 e notas). De maneira que se a lei deixa livre a pessoa a forma de declarar, o silêncio deve haver-se como *abstentão* estranha ao problema da vontade.

No segundo, predomina o fragmento de Paulo: "*Qui tacet, non utique fatetur: sed tamen verum est, eum non negare*" (*Digesto*, 50. 17. 142. *De diversis regulis juris antiqui*). A fórmula, que é contraditória, não pode ser aceita literalmente, pois dizer que quem cala, não consente, nem nega, é o mesmo que excluir, de plano, a significação do silêncio (2).

No terceiro, estabelece-se uma opinião razoável que pode ser aplicada, à medida que a necessidade surja, aos casos concretos. As regras de generalidade relativa a propósito do silêncio reduzem-se então ao preceito lógico de que o silêncio se equipa para ao consentimento, se o contrário não resultar de sua interpretação (3). Como, entretanto se torna possível firmar as bases da interpretação? Parece indicado atender, na compreensão de tais

(2) Cf. nota 1, retro. A doutrina do silêncio converge, em matéria probatória, para o da *confissão tácita* (Cf. PEREIRA E SOUSA, "Primeiras linhas", pág. 162 e nota 455, da edição de Teixeira de Freitas). MORAIS CARVALHO entende porém, com ALMEIDA E SOUSA, ("Segundas linhas", nota 427 que no silêncio não se vê confissão, nem negação, fundando-se no frag. de PAULO (MORAIS CARVALHO: "Praxe Forense", § 419 e nota 247). E' que CARVALHO ensina: "A falta de contradição à asserção da parte não pode ser considerada como confissão tácita". Ora, silenciar não é faltar com a contradição; é não dizer. Nesse ponto, ao que parece, CARVALHO se equivocou, até ao apoiar-se no fragmento de PAULO, pois duas proposições contraditórias são contrárias por essência e uma proposição sem correspondente estanca com o silêncio da parte a que ela se dirigiu. Então, se de tal silêncio os usos e costumes podem deduzir concordância, proposição sem eco tem por silêncio a sua repetição.

(3) Veja notas n. 1 e n. 2, e ainda WINDSCHEID, "Pand", I, § 72, nota 10, da ed. Fadda e Bensa. A fórmula de LEONHARD, citado por WINDSCHEID, é inteligente: "O silêncio não significa consentimento, se quem se cala o faz por razões diversas da vontade de consentir." Entre estas razões, cumpre lembrar as causas que podem invalidar os atos jurídicos ou determinar a incoincidência entre a declaração da vontade e o teor da vontade. Mesmo aceita a lição de LEONHARD é claro que o silêncio também pode valer negativa. Assim o que celebrou um pacto de contraendo e silenciou sobre o cumprimento da obrigação de fazer, confessou com tal silêncio o seu ânimo de não cumprir aquilo a que se obrigou.

bases, aos usos e costumes e aos pressupostos que nos inclinem a admitir que o silêncio, em dados casos, é um substitutivo da declaração verbal afirmativa. Mas, mesmo assim, muitas cautelas se devem tomar com o fim de evitar erros incorrigíveis (4).

3. No parágrafo anterior, relembramos a doutrina do silêncio, como forma declaratória genérica, isto é, pressupusémo-la aplicável à seguinte exemplificação: a) ao silêncio como declaração da vontade nos atos jurídicos; b) ao silêncio como elemento de dedução da confissão ficta em matéria de prova.

Estendendo a doutrina geral do silêncio aos casos em que não há declaração de vontade, nem prova judicial verificamos, desde logo, que se à administração pública se dirige uma reclamação ou recurso hierárquico e não se obtém qualquer despacho, também ocorre *silêncio*.

Ora, qual a significação de um tal silêncio?! Vai-lerá um despacho negativo, ou nada oferecerá para que permita interpretação? Quem lança mão de recurso hierárquico, assim procede, porque espera um despacho administrativo. Omití-lo é silenciar, e silenciar será livre à administração pública, independentemente de sanção?! Qual, afinal, a expressão ideológica da omissão?! Nenhuma, ou equivalente ao despacho negativo?!

Admitida a primeira, o recurso hierárquico não passará de utopia, e, assim, quantas vezes se fizer reclamação administrativa, tantas vezes permanecerão insolúveis os interesses simples dos administrados, por causa da inércia dos órgãos despachantes, e os direitos dos administrados serão recompostos pelo Poder Judiciário. Acontece, entretanto, que na atual legislação brasileira há casos em que o recurso hierárquico é preliminar do ingresso em juízo. Como atribuir nenhum significado ao silêncio da administração pública em casos tais?!

(4) "O silêncio vale *consentimento* sempre que, atentas as circunstâncias a que ele vem unido, nenhuma outra interpretação razoável e equitativa se lhe pode dar" (CÉSAR: "Ensaio", cit., pág. 51). A interpretação do silêncio, no nosso entender, pode provir: da opinião profissional (V. WINDSCHEID, ob. cit., I, § 72 nota 10 ao fim): dos usos; da equidade; da orientação legal aplicável à espécie em exame (Cf. RIBAS: ob. cit., II, 347 e notas). Adotada a fórmula acima, é evidente que quem pagou a dívida a outro sómente poderá repetir o indébito, se provar que com a *confissão ficta do débito* (pagamento) errou; não pode igualmente negar a dívida, quem pediu *novação*, pois esta é a confissão tácita de que o débito existe.

valecendo a nenhuma significação do silêncio, este se torna capa de abusos, porque, não havendo despacho, não haverá possibilidade de ingresso em juízo.

Conseqüentemente, lógica é a observação de que o silêncio da administração pública nos casos de recursos hierárquicos não despachados, equivale a um despacho desfavorável.

4. Há um pressuposto necessário que leva o administrado a uma reclamação junto à administração pública. É a obtenção do despacho. Se este falha, há um silêncio do órgão despachante: se há um silêncio do órgão despachante, equitativo é, antes de mais nada, concluir que a administração pública, pela inércia, quis solucionar um caso que exigia um "sim" ou um "não". Ora, tôdas as vêzes em que a administração pública despacha, ela emite a sua declaração. Quando não despacha, a despeito de se lhe ter dirigido um recurso hierárquico, das duas, uma: ou diz: "sim", ou diz "não". O que não é admissível é entender que nem diga "sim", nem diga "não".

Chamada a despachar, a administração pública falta a esse mister. Se falta a esse mister, não é porque o tempo lhe urge; é porque não quer pronunciar-se. Assim sendo, a sua omissão é como o silêncio; porém, razões de equidade nos levam a dar a tal silêncio significado negativo.

5. Para que se deduza a orientação acima sugerida, urge que a lei estabeleça um termo dentro do qual ao órgão despachante incumbe acatar a reclamação administrativa ou contrariá-la. De maneira que, escoado o prazo legal para a emissão do despacho administrativo, se o recurso hierárquico versa sobre interesse simples do administrado o reclamante o renova em tôdas as instâncias administrativas subsequentes; se versa sobre direito, ingressa em juízo para que o seu direito se recomponha em razão de uma sentença (5).

(5) Cumpre distinguir os recursos hierárquicos. Uns são o caminho único que a lei defere aos administrados, como por ex., aquêles que têm caráter de pedido — tais os em que o administrado pede um favor da administração pública; outros são o caminho gracioso de recompor o direito sem a intervenção do judiciário. Dêstes, os que versam sobre direitos em geral, salvo se de funcionários públicos, são voluntários, porque as partes podem imediatamente ir ao Poder Judiciário; os que versam sobre direitos de funcionários são obrigatórios — por se reputarem preliminares do ingresso em juízo (Cr. ZANOBINI — *Corso di Diritto Amministrativo*, II, 65-130). No presente estudo, é especialmente lembrada a categoria dos recursos *hierárquicos obrigatórios*, a qual se acha prevista no art. 223, do Decreto-lei federal n. 1.713, de 1939.

6. As causas referentes a direitos de funcionários públicos têm como antecedente o desprezo de tais direitos, por ato ou omissão, praticados pela administração pública através de seus representantes imediatos. Porém, visto que o antecedente nem sempre é objeto de prova facilmente produtível, a lei brasileira exige que qualquer funcionário público, antes de intentar demanda, provoque, pelo recurso hierárquico, um despacho que, sendo negativo, ponha em foco o fato que há de ser objeto da demanda, ou seja, o desprezo pelo seu direito.

A obrigatoriedade do recurso hierárquico como preliminar das ações referentes ao direito do funcionário público pode parecer, de um lado, restrição ao direito de petição, e de outro, invasão na matéria de direito adjetivo. Mas essa aparência não tem nada que a confirme, a partir do instante em que notamos que ela improcede, porque a obrigatoriedade do recurso hierárquico, atendendo ao princípio da economia processual, visa resolver extra-judicialmente o que talvez dispense a intervenção do Judiciário, e, depois de despacho negativo, firmar a prova de que a administração pública não quer respeitar o direito de seu servidor. Por isso mesmo, ao caráter obrigatório do recurso hierárquico corresponde uma sanção: declarar o juiz que o autor carece de ação, quando não haja tentado anteriormente o pedido por via administrativa.

Ora, se para aquêle que não tenta, por via administrativa, recompôr os seus direitos de funcionário, a sanção é a de não ter qualidades para o exercício da ação, à administração pública, quando não atende de modo algum ao recurso hierárquico, também corresponde uma sanção: o silêncio vale negativa.

7. A aplicação que, no nosso entender, a teoria expandida teve, está no art. 223, do Decreto-lei federal n.º 1.713. O teor do dispositivo citado é o seguinte: "O funcionário só poderá recorrer ao Poder Judiciário depois de esgotados todos os recursos da esfera administrativa, ou após a expiração do prazo a que se refere o § 1.º, do art. 221".

No inciso inicial ("depois de esgotados todos os recursos da esfera administrativa"), pretende-se que qualquer ação referente a direito de funcionário sómente é acolhível, depois que, em sucessivas instâncias administrativas, o autor obtiver despacho desfavorável; no inciso final ("ou após a expiração do prazo a que se refere o § 1.º do arti-

go 221", isto é, 90 dias), admite-se que se o órgão despachante silenciar após 90 dias, poderá o funcionário ingressar em juízo. E' o que, no nosso entender, se conclui do art. 231, do Decreto-lei número 1.713, que assim dispõe: "A decisão final dos recursos deverá ser dada dentro do prazo de 90 dias". Se a decisão "deverá ser dada em 90 dias", parece concludente que, quando não verificada, o funcionário poderá agir judicialmente. Deve-se, pois, entender que a inércia ou o silêncio da administração pública equivale a um despacho negativo. Se não, vejamos.

Se em 90 dias, a decisão deve ser dada e se, passado esse termo, o funcionário já está em condições de demandar, o silêncio do órgão despachante só pode ter significado negativo, pena de não proceder a ação futura.

8. Encarado de modo geral, o silêncio admite inúmeras modalidades de situações por ele determinadas.

Ora, quando o órgão despachante nega ou acolhe, por despacho a pretenção de um funcionário, diz-se que o recurso hierárquico atingiu o seu escopo. Quando, pelo contrário, nenhum despacho sobrevém ao recurso hierárquico, ou é de se considerar o fenômeno anormal ou é de se considerá-lo acidental. Se o virmos como anormal, não poderá o reclamante sofrer as suas consequências; se o situarmos como acidental, igualmente o reclamante dependerá de uma solução.

A "inércia da administração pública" é o fenômeno por que ela, tendo de dar soluções administrativas provocadas pelos administrados, falta no exercício dessa sua incumbência. Mas a inércia é uma omissão e, ante a falta do despacho, o reclamante sómente deve ter um caminho lógico: interpretá-la como silêncio de significado negativo. Quando não ocorra despacho, há silêncio entre presentes, isto é, de um lado o recorrente que ofereceu a proposição e, do outro, o recorrido que, silenciando, se opôs à proposição, do recorrente.

De admitir que o silêncio, nos recursos hierárquicos, nada significa, e que dêle nem há deduzir um "sim" nem um "não", a conclusão lógica seria o dilema: ou a administração pública não tem o dever de despachar e sómente a faculdade, ou ela tem esse dever e falecem meios para levá-la a cumprí-lo. Tolerada a primeira observação, a reclamação administrativa seria, em princípio, inútil, sus-

tentada a segunda, qual seria o meio de compelir o órgão despachante ao dever?!

Existe, no direito processual, uma ação que, vacilantemente, nos ocorre lembrar como possível para compelir o órgão despachante, a não abusar da inérgia. Ela chama-se: cominatória de prestação de fato. Duvidamos, entretanto, de que tal ação caiba na espécie, porque a ação supõe um direito a ser protegido e o fato de emitir despacho não tem como credor o reclamante. Ele é apenas um episódio técnico da administração pública (6). Ademais, incorreto seria aplicar aos casos em que um órgão despachante faltasse com a sua missão no recurso hierárquico a ação de prestação de fato. Incorreto, porque não só complicaria extremamente o funcionamento do aparelho administrativo, como também o subordinaria a dar, em juízo, despacho adequado a um papel referente a mero recurso hierárquico (7).

Como quer que seja, é evidente que alguma solução se impõe, e a que oferecemos é aceitável, conforme procuraremos demonstrar.

9. A necessidade de se assegurarem os interesses coletivos é um dos corolários que justificam a existência da administração pública. Quando, em vez de zelar nesse importante capítulo, a adminis-

(6) No estado atual do processo civil brasileiro, é cabível a cominatória para prestação de fato, a inúmeras casos que a lei prevê e para pedir "em geral, a quem, por lei ou convencão tiver direito de exigir de outrem que se abstenha de ato ou prestação de fato dentro de certo prazo (Cód. de Processo Civil, art. 302, n. XII). Nos termos em que se acha redigida a disposição legal, é evidente que a cominatória — alvitrada para a espécie — seria nada menos que uma solução forçada. A regra embora geral não comporta um tipo de cominatória em que a administração pública fosse compreendida a despachar. E' que essa incumbência da administração pública não exprime obrigação tal que, cumprida, solvesse a posição de sujeito ativo do recorrente. O recorrente não é credor de um despacho, porque este não é direito, nem é possível imaginar que, despachando, a administração pública solve algum vínculo jurídico, por uma prestação de fazer. (Cf. "Comentários ao Cód. de Proc. Civil", vol. IV, LUIS MACHADO GUIMARÃES, ao art. 302, n. XII), pois se assim fosse, à inérgia da administração pública haveria a responsabilidade por perdas e danos. Em que pese o argumento, ao menos como dever moral, dar despacho é incumbência que se não dispensa à administração pública.

(7) BORSI, que, noutras palavras, observou a mesma inconveniência, sugeriu que ao silêncio da administração pública se contrapusesse um "contencioso ad hoc" cu se estendesse a alçada dos órgãos concededores dos atos administrativos (BORSI: "Il silenzio della Pubblica Amministrazione nei riguardi della Giustizia Amministrativa", cit. no artigo de RESTA: "Il silenzio della Pubblica Amministrazione e la giustizia amministrativa", em *Rivista di Diritto Pubblico*, vol. 21 (1.ª parte) págs. 513-529.

tração pública procura, por todos os meios, colocá-lo à margem, a ocorrência é ilógica e é ilegal.

Fundado na observação acima, em França, o legislador de 1864, estabeleceu, no art. 7.º do decreto de 2 de novembro do mesmo ano: "Quando os ministros despacham sobre recursos às decisões de seus subordinados, devem emitir suas decisões no prazo de quatro meses a partir da data em que a reclamação administrativa lhes foi entregue. Expirado esse prazo sem que a decisão seja dada, os interessados podem considerar rejeitada a reclamação e demandar junto ao Conselho de Estado" (8).

Comparando-se o dispositivo do decreto francês citado com a orientação prescrita no inciso final do art. 223, do Decreto-lei federal n.º 1.713 conclui-se que ambos condicionam, ou melhor, ambos determinam um *término*, dentro do qual o despacho deve ser dado, pena de a inérgia haver-se como despacho negativo. Típico o sentido da solução: se a administração pública se cala, não consente; se não consente, cumpre àquele que se vê prejudicado no seu direito pôr-se em lide com o Estado. E' a hipótese em que "qui tacet, non consentit". Todavia, como caracterizar a solução que a lei esboça, nos casos em que o recurso hierárquico não é despachado?

Quando em França, o decreto de 1864 solveu a dificuldade criada pela inérgia dos órgãos despachantes, dominava a teoria de que o ministro de Estado era juiz ordinário em matéria de contencioso administrativo. Daí aquela disposição que previa ação por denegação de justiça. Esta a interpretação de um escritor italiano (9). Entretanto, não é ela aceitável, visto que, intentada contra o Estado, a ação de que se trata não visa aplicar sanção ao silêncio, mas a recomposição do direito de que o órgão despachante não desejou tomar conhecimento.

Por decisão do Conselho de Estado Francês, em 9 de dezembro de 1904 (10), a inérgia não é decisão implícita até que ocorra a fluência do prazo

(8) Em França, havendo tribunais administrativos, as ações do tipo aqui estudado se intentam perante uma sessão judicante do Conselho de Estado. E' uma característica do chamado "Regime Administrativo".

(9) BORZI: *Condizioni attuali di svolgimento e indirizzo delle istituzioni del contenzioso amministrativo francese*, "Archivo Giuridico" (nuova serie, vol. X, página 416).

(10) Cf. "Année Ad." (1904) pág. 144.

fixado em lei. Daí por diante, considera-se despacho.

LAFERRIÈRE deu a essa solução o aspecto de ficção legal (11). Porém, merece mais acato, ao nosso ver, a opinião de CHAMMARD, para quem a decisão implícita resulta de uma presunção da lei (12). Mas em que se funda a presunção da lei? Parece-nos que num pressuposto lógico: o recurso hierárquico é o meio pelo qual o cidadão quer obter resposta da administração pública e se esta não lhe responde, natural é que a solução não preça (13). Mas, haverá uma obrigação jurídica para a administração pública de despachar os recursos hierárquicos? Se houver, a sanção que deva compelí-la, qual será?

Não se creia em que haja sanção direta para a inércia da administração pública, pena de forçosamente concluir que *despachar* seja obrigação jurídica. Essa incumbência é uma das formas típicas de função essencialmente administrativa, a que não devem dar desprezo os órgãos despachantes.

Como tal, se a lei não destinasse uma sanção indireta ao silêncio da administração pública, que seria dos reclamantes? No caso de interesses simples, a graciosidade da reclamação poria término ao pretendido pelo recorrente; no caso de direitos, negar ao recorrente a possibilidade de entrar em juízo por não ter o recurso hierárquico o devido despacho, seria tolher o direito de petição. Daí a sanção indireta resumida na orientação da lei, a qual presume para o silêncio da administração pública o valor de um "não" (14).

Do exposto, deflui que: a) o silêncio da administração pública é a recusa do que pretende o recorrente; b) sendo a recusa, no caso de o recurso hierárquico versar sobre direito (art. 221 e 223, do Decreto-lei federal n.º 1.713), pode o recorrente entrar em juízo; c) podendo o recorrente

entrar em juízo, o silêncio — por valer recurso — firma a circunstância de que o autor não é carecedor de ação.

Em suma, a previsão do art. 223 do Decreto-lei federal n.º 1.713, no inciso final, resume duas feições conexas, sendo que uma decorre da outra: a) a primeira é a de que o silêncio é a negativa implícita; b) a segunda é a de que o silêncio previne a carência de ação.

Como já foi estudada a primeira feição, passaremos agora à segunda.

10. Aquêle que ingressa em juízo para dêste obter justiça, exerce a faculdade que estava potencialmente contida no seu direito subjetivo. Esse exercício supõe um direito subjetivo violado e ameaçado por se defender. O interesse jurídico-mamente protegido deve existir para a propositura da ação. Mas isso não basta. Que é mais necessário?!

Necessário é que o autor reúna os requisitos para o exercício da ação: o interesse legítimo violado ou ameaçado e a atualidade desse interesse jurídico a ser defendido.

O primeiro requisito é, só por si, o conteúdo da pretensão do autor, pois se não houver interesse legítimo, nem interesse legítimo violado ou ameaçado, temerário e ilógico será que alguém demande (15). O segundo é o de que, se não há violação, nem ameaça ao interesse legítimo, inócuo é e será a contencção, o que não isenta o autor de responder por perdas e danos (16). Pretender justiça é esperar que o judiciário integre o direito subjetivo, ou como quer WINDSCHEID, é buscar a tendência do direito, de atuar (17). Acontece, todavia, que o direito provém do fato. Por isso, todo aquêle que demanda, deve demonstrar o fato objeto da lide, sem o que não haverá o que chamam "presteza giurídica".

Aplicando-se o que ficou dito à espécie de que trata êste estudo, é coerente convir em que se o funcionário público entra em juízo para ação contra o Estado, deve estar claro o fato que ocasionou a petição, ou seja, o fato de que o seu direito está

(11) LAPERRIÈRE: "Traité de la jurisdiction administrative", II, pág. 429 (2.ª ed.).

(12) CHAMMARD: "Le recours contre le déni d'administration", pág. 55, cit. em RESTA, "Riv. di Diritto Pubblico", vol. 21, cit.

(13) ORLANDO: "La giustizia amministrativa in "Trat.", III, pág. 676; GAMMEO: "Giustizia Amministrativa", I, 489.

(14) RESTA: "Il silenzio della Pubblica Amministrazione e la Giustizia Amministrativa", Rivista di Diritto Pubblico, vol. 21 (1.ª parte) págs. 512-525.

(15) Art. 2.º do C. de Processo Civil.

(16) Art. 3.º do C. do Processo Civil.

(17) É o conceito de "Anspruch", dado por WINDSCHEID, ob. cit., § 43.

ameaçado ou violado, por ato ou omissão da administração pública.

Ora, o interesse jurídico, que o funcionário público visa defender, com a intervenção do órgão jurisdicional, não é tal que se reputa violado ou ameaçado porque a administração pública — voltada para complexíssimos problemas — aparentemente não mostrou ter conhecimento dele. Provar, pelo recurso hierárquico, o pronunciamento do órgão despachante, é, por conseguinte, o meio hábil de tornar efetivo o desprêzo do direito do funcionário ou quiçá, a sua consideração. Daí a prévia da

ação em juízo: a necessidade de se endereçar o recurso hierárquico à administração pública, para que despache, pelo "sim" ou pelo "não". Recusada a proposição do recorrente, fica patente o ânimo do órgão despachante de não conhecer do direito do funcionário: renovadas as instâncias e reproduzida a orientação anterior, pode, em seguida, o recorrente ingressar em juízo. E se a administração pública silencia, pergunta-se, que é que sucede? Visto como o seu silêncio é recusa, é posto em foco o elemento que dará ao autor a situação de que ele não carece do remédio judiciário. Logo, o silêncio previne a carência de ação.

PARECERES

APOSENTADORIA — CÁLCULO DE PROVENTOS — REMUNERAÇÃO DOS FISCAIS DO IMPÔSTO DO CONSUMO

— *O princípio geral a que se deve obedecer em relação às aposentadorias é de que elas se devem reger pela lei em vigor ao tempo em que foi decretada, salvo o caso de compulsória em que a lei aplicável é aquela em vigor ao tempo em que o funcionário completou a idade limite.*

— *Interpretação dos arts. 197, a, e 199, § 4º, do E.F.*

— *Idem, do Decreto-lei n.º 5.436, de 30-4-43.*

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA

PARECER

1. Francisco Lousada Gonçalves, Fiscal do Impôsto de Consumo na Capital do Estado do Rio de Janeiro, por decreto de 31 de maio de 1943, foi aposentado, no interesse do serviço público e de acordo com o art. 197, alínea a, do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, contando 25 anos de serviço público.

2. No processo da aposentadoria foram aplicados os dispositivos legais, então vigentes, que mandavam:

a) calcular os proventos da aposentadoria, proporcionalmente ao tempo de serviço, na razão de 1/30 por ano de serviço, sobre o vencimento ou remuneração da atividade (art. 199, § 4º, do Estatuto dos Funcionários);

b) calcular as percentagens de acordo com a arrecadação do ano anterior (Decreto-lei n.º 5.436, de 30 de abril de 1943);

c) limitar as percentagens a Cr\$ 60.000,00 (parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei n.º 5.436, de 1943).

3. Segundo o cálculo feito, os proventos da inatividade atingiram Cr\$ 62.666,70, calculados da seguinte forma: 1/25 sobre o máximo da percentagem Cr\$ 60.000,00, visto terem as percentagens excedido o limite no ano anterior; 1/25 do vencimento do cargo então exercido.

4. Houve, entretanto, divergências expressas, especialmente no parecer do Senhor Procurador do Tribunal de Contas, que calculava as percentagens sobre o total apurado, isto é, 1/25 sobre Cr\$ 75.980,00.

O Tribunal de Contas, entretanto, mandou proceder ao registro, de acordo com o cálculo feito pelo Ministério.

5. Não se conformou, entretanto, Francisco Lousada Gonçalves, que vêm agora pedir a revisão dos cálculos de sua aposentadoria, alegando:

a) que não foram tomadas por base da operação as cotas por ele percebidas no ano anterior, de 1942, como determina o art. 90, capítulo VI, da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936;

b) que houve vacilação em combinar aquelle dispositivo com o do Decreto de 30 de abril de 1943;

c) que as dúvidas tornaram-se evidentes através dos cálculos feitos com insegurança;

d) que o Decreto n.º 5.436, de 1943, coexiste com a Lei n.º 284, de 1936;

e) que os proventos devem ser, na realidade, de ... Cr\$ 75.200,00 tomando-se como base o vencimento do agente fiscal, classe "K" e mais 1/25 das percentagens percebidas em 1942, até Cr\$ 60.000,00.

Em resumo é o que alega.

6. As informações e pareceres, constantes do processo, são pela subsistência do cálculo feito pelo Tesouro Nacional.

Não obstante, o Diretor-Geral da Fazenda Nacional expõe algumas considerações que mostram a procedência, em parte, do pedido, sugerindo uma lei especial resolvendo o assunto.

Esta é a questão sobre a qual tenho de dizer, atendendo à solicitação do Senhor Ministro da Fazenda.

7. O princípio geral a que se deve obedecer em relação às aposentadorias é de que elas se devem reger pela lei (ou pelas leis) em vigor ao tempo em que foi decretada, salvo o caso de compulsória em que a lei aplicável é aquela em vigor ao tempo em que o funcionário completou a idade limite.

E', entre outras, a lição de ROUBIER (*Les Conflits de Lois dans le temps* — vol. II — fls. 475) *in verbis*:

"Quant à la pension de retraite, il a été jugé bien souvent que la législation applicable était celle en vigueur au moment où le fonctionnaire est admis à faire valoir ses droits à la retraite. Jusque-là, la législation peut changer, soit dans un sens favorable, soit dans un sens défavorable au fonctionnaire".

8. Ora a aposentadoria do requerente foi decretada quando em vigor o art. 199, § 4º, do Estatuto dos Funcionários e o Decreto-lei n.º 5.436, de 30 de abril de 1943.

O primeiro dispositivo estabelece uma norma geral, de aplicação obrigatória para todos os funcionários, e o segundo refere-se especialmente aos fiscais do impôsto de consumo, quanto ao limite do cálculo das percentagens.

Dispõe o primeiro: (art. 199)

"§ 4º O provento de aposentadoria será proporcional ao tempo de serviço, calculado na razão de um trinta avos por ano, sobre o vencimento ou remuneração da atividade".

Declara o segundo dispositivo:

"nenhum agente fiscal do impôsto de consumo poderá perceber, de percentagem, importância anual superior a sessenta mil cruzeiros (Cr\$ 60.000,00)".

Ora, não podendo o provento da inatividade ser superior ao da atividade (art. 199, § 6º, do Estatuto), infere-se desde logo que o dispositivo supra é também aplicável aos inativos.

Sendo assim, o cálculo de aposentadoria deve ser feito tomando-se como base o provento da atividade, no caso, tratando-se de remuneração (art. 108 do Estatuto) o vencimento da atividade mais a percentagem no limite fixado pela Lei n.º 5.436 acima citada.

9. Não me parece ter aplicação a Lei n.º 284, de 1936, cuja terminologia é diferente e que obedeceu a um sistema de remuneração alterado pelo Estatuto. Além do mais, se nos afigura impossível a sua aplicação porque o que ali se diz no art. 9º das disposições transitórias colide com o Estatuto.

Efetivamente, não há como conciliar o critério ali firmado de se calcular a aposentadoria sobre o provento (vencimentos) do ano anterior ou na média dos três (3) últimos anos com o disposto no art. 199, § 4º, do Estatuto que manda tomar como base o vencimento ou remuneração da atividade.

10. E' bem de ver que, havendo uma parte variável cujo cálculo deve ser feito sobre um período de um ano, ter-se-á de recorrer forçosamente às percentagens percebidas

das no ano anterior, no silêncio da lei, sem que para isso se torne necessário recorrer à Lei n.º 284, cuja aplicação somente dificuldades pode trazer a uma boa hermenêutica do disposto no Estatuto, que é a lei em vigor.

11. Como bem disse o Ministro RUBEN ROSA:

"A garantia aos "vencimentos integrais", assegurada ao funcionário aposentado com mais de 30 anos de serviço efetivo, só diz respeito: a parte fixa (*Constituição*, art. 156, letra e cfr. *Constituição* 1934, art. 170, n.º 4); a variável é calculada de acordo com o que fixar a lei" (Decreto n.º 24.174, de 25 de março de 1934. Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, Disp. Trans., art. 36).

Salvo exceções (*Constituição*, art. 156, letra f; *Est.* arts. 200, 201), o provento de aposentação será proporcional ao tempo de serviço calculado à razão de 1/30 sobre o vencimento ou remuneração da atividade (*Est.*, arts. 199, § 4º, 203), não podendo ser superior ao vencimento ou remuneração da atividade nem inferior a 1/3 (*Const.*, art. 156, letra g; *Est.*, art. 199, § 4º). (*Relatório do Tribunal de Contas*, do exercício de 1941, pág. 20).

12. Nesta conformidade parece-me que o cálculo do provento da aposentadoria deveria ter sido feito tomando-se como base 1/25 do vencimento ao tempo da aposentadoria mais a percentagem 1/25, sobre o ano anterior, respeitado o limite.

13. Em relação a esta, foi levantada uma dúvida no processo. Entende o requerente e o Dr. Procurador do Tribunal de Contas que o cálculo da proporção deve ser feito na seguinte base:

Cr\$ 75.980,00

_____ × 25, isto sem atender-se ao limite de 30

Cr\$ 60.000,00, limite que só será levado em conta se o resultado da operação o exceder.

Entendem outros (o Tesouro e o Tribunal de Contas), que havendo um limite o cálculo deve ser feito da seguinte

forma _____ Cr\$ 60.000,00
30 × 25, isto é, a percentagem base

será aquela prevista no limite legal e sobre ela calculada a proporção.

14. Parece-me que o bom entendimento da lei está com o Tribunal de Contas, porque, se o provento da atividade do requerente podia se reduzir ao padrão de vencimento mais uma percentagem de Cr\$ 60.000,00, máximo que poderia perceber o funcionário agora aposentado, não seria possível calcular o provento da inatividade sobre quantia maior.

A realidade é que o seu provento de inativo será 1/25 do que percebia na atividade, calculado pelo máximo, de acordo com aquilo que percebeu no ano anterior.

15. Assim sendo, sou de parecer que o pedido merece ser atendido, somente em relação ao padrão de vencimento,

visto como se me afigura certo o cálculo da percentagem, feito pelo Tesouro Nacional.

É o que me parece pelo exame do processo e da lei em vigor.

TEMÍSTOCLES CAVALCANTI
Consultor Geral da República

Nota: Por Aviso n.º 2.164, de 15-10-45, o Exmo. Sr. Ministro da Fazenda comunica haver mandado proceder de acôrdo com este parecer.

FUNCIONÁRIO PÚBLICO PÔSTO À DISPOSIÇÃO DE AUTARQUIA — PAGAMENTO DE VENCIMENTOS — I.P.A.S.E.

— A remuneração é um corolário essencial ao exercício do emprêgo público.

— Se o servidor é pôsto à disposição de uma autarquia a esta cabe pagar-lhe o vencimento; a prestação de serviços é de ser presumida, até prova em contrário.

— *Interpretação do Decreto-lei n.º 6.877, de 18-9-1944.*

MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO PARECER

1. Em 4 de abril de 1935, o presidente do Instituto Nacional de Previdência — hoje I.P.A.S.E. — dirigiu-se ao Ministro do Trabalho Indústria e Comércio pedindo fôsse pôsto à disposição dêsse Instituto o fiscal de Caixa de Aposentadoria e Pensões Heitor Dias Fernandes, para ser aproveitado nos serviços de instalação e fiscalização das agências do mesmo Instituto.

2. A êsse pedido respondeu favoravelmente o então titular da Pasta, o ilustre Professor Agamemnon de Magalhães, nos seguintes termos :

“Atenda-se sem vencimentos, providenciando-se para a substituição interina do funcionário por absoluta necessidade de serviço como demonstra a informação do CNT”.

3. E, na conformidade da autorização, permaneceu o servidor à disposição do Instituto de 18 de maio de 1935 a 22 de outubro de 1938, sem que, contudo, percebesse vencimentos.

4. Em processo anterior, do mesmo interessado, que transitou por esta Consul'toria, e no qual foi formulada consulta concernente ao direito que lhe deveria assistir quanto à percepção de vencimentos, respondemos, com a aprovação ministerial (Processo n.º MTIC 143. 512-43, Parecer n.º 2.022, in Boletim do Pessoal de 24 de abril de 1944 — Ano V, pág. 513):

“O despacho ministerial cuja declaração se pede é categórico e inequívoco ao pôr o interessado à disposição do Instituto de Previdência sem vencimentos. Não há, pois, porque interpretá-lo ou declará-lo: in

claris cessat interpretatio. Se o interessado se julga com direito a haver do Instituto de Previdência qualquer pagamento, cabe-lhe formular diretamente seu pedido ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado sucessor do Instituto Nacional de Previdência, e que é uma autarquia dotada de personalidade jurídica e patrimônio próprios, e cujos atos sómente através de recurso devem ser conhecidos pelo titular desta Pasta.”

5. Dirigindo-se o interessado ao I.P.A.S.E., foi-lhe negado o pagamento dos vencimentos reclamados sob fundamento de que fôra êle pôsto à disposição do Instituto sem vencimentos, e que nos termos da lei institucional dêsse órgão, então em vigor, o Decreto n.º 24.563, de 3 de julho de 1934, sómente com a autorização do seu Conselho Deliberativo poderia êle ficar à disposição da instituição com vencimentos pagos pelos seus cofres, não constando do processo tal autorização. E salientou-se finalmente que, sendo o vencimento retribuição do trabalho, não há nos assentamentos de seus serviços competentes “o menor vestígio da atividade do recorrente durante o período de mais de três anos da disposição” (fls. 15).

6. Não se conformando o interessado com a solução negativa do I.P.A.S.E., dela recorreu para o Sr. Ministro.

7. Examinando o assunto, tal como acima foi exposto, cabe-nos assinalar desde logo que a remuneração é um corolário essencial ao exercício do emprêgo público. Esse particular é bem salientado por D'ALESSIO que distingue entre o exercício de função pública e o de emprêgo público. O primeiro pode ser ou não remunerado enquanto que o segundo o é necessariamente :

“Il diritto allo stipendio non appartiene a tutte le persone fisiche investite di un ufficio pubblico, ma solo agli impiegati: a quelli, cioè, che prestano l'attività loro in modo continuativo e con finalità di carriera. Avendo così l'obbligo di dare tutta l'attività loro all'ufficio ed unicamente all'ufficio, debbono dall'esercizio dell'attività stessa trarre un corrispettivo tale da permettere la esistenza ed una esistenza conforme alle esigenze stesse della funzione pubblica da desimpegnare” (FR. D'ALESSIO, *Istituzione di Diritto Amministrativo Italiano*, Torino, 1932, I vol., pág. 463).

E insiste o eminente tratadista no caráter alimentar do estipêndio, salientando que não é de ser admitido ato que derogue a obrigação de pagá-lo

“Il diritto al trattamento sorge ope juris come conseguenza della nomina non essendo possibile una deroga al precetto generale” (vol cit., pág. 465).

8. Entre nós, o vencimento ou remuneração é declarado direito do servidor e incluído como o primeiro dêles no Título II do Estatuto dos Funcionários Públicos sob a epígrafe de “Direitos e Vantagens”, e o seu caráter alimentar — consequentemente irrenunciável — é pôsto em relêvo quando se lhe atribui o privilégio da impenhorabilidade, quando se institui a sua inaccessibilidade, entendendo-se a defesa do vencimento ao ponto de impedir a lei que venha êle a ser gravado por impôsto ou taxa, salvo o de renda (art. 275 do Estatuto dos Funcionários Públicos).

9. E, se tais preceitos vigoram por força do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, já antes decorriam êles de legislação anterior ou eram reconhecidos em doutrina e jurisprudência pacíficas.

10. Por isso, se o interessado, funcionário público, foi pôsto à disposição de uma autarquia, órgão delegado do poder público na administração de previdência dos servidores do Estado, e se essa disponibilidade se fêz sem vencimentos, o que se segue é que não caberia à União pagá-los mas à própria autarquia que se iria valer dos seus serviços, e não que deixasse o servidor de fazer jus, de um lado e de outro, à percepção de vencimentos.

11. Nem seria mister insistir, pela notoriedade da matéria, em que a regra então adotada pelo Sr. Ministro AGAMEMNON MAGALHÃES é a que hoje prevalece, resultando de preceito legal expresso (Dec.-lei n.º 6.877 de 18 de setembro de 1944): se o servidor é pôsto à disposição da autarquia a esta cabe pagar-lhe o vencimento, e essa regra prevalece também no I.P.A.S.E., para seus próprios servidores, ex-vi do art. 65 do Decreto-lei n.º 2.865, de 12 de dezembro de 1940.

12. Quanto aos argumentos do I.P.A.S.E., afiguram-se-nos os mesmos irrelevantes para ilidirem a obrigação de pagar o estipêndio do servidor pôsto à sua disposição. Com referência à competência que caberia ao antigo Conselho Deiberativo para autorizar a requisição, não a encontramos entre os incisos do art. 82 do Decreto n.º 24.563 que enumerava as atribuições desse órgão, sendo certo que, no caso, não está em jogo a organização de quadro nem a fixação de vencimentos mas a requisição de servidor público, pois, como vimos, não se trata de servidor do Instituto, mas de funcionário público pôsto à sua disposição. De outra parte, a argüição de que os arquivos da instituição não dão o menor vestígio da atividade do recorrente não é confirmada pela certidão do próprio I.P.A.S.E., a fls. 7 e 8v., da qual se verifica que, a serviço do Instituto, foi o interessado inaugurar a sua agência de Recife. E se outros dados não há, não se poderia presumir falta do interessado mas deficiência do serviço, pois, o que não se deve presumir é a irregularidade que se impõe à antiga administração do órgão delegado de ter solicitado do Ministro de Estado fôsse pôsto à sua disposição funcionário público apenas para que este se eximisse dos encargos que lhe cabriam por força das funções exercidas.

13. Julgamos que, pôsto o funcionário público à disposição de autarquia, a prestação de serviços em favor desta é de ser presumida, até prova em contrário, como entendemos que a disponibilidade traduz, para o órgão que a solicita, a obrigação de remunerar os serviços do empregado requisitado, desde que, se é certo que não deve a repartição arcar com o pagamento de quem não lhe presta serviços, também é certo que não deve o servidor ficar privado da percepção de vencimentos.

14. Apenas uma dúvida de ordem jurídica impede que nos manifestemos pelo provimento do recurso desde logo, e esta resulta do preceito do art. 4º, alínea d, do Decreto-lei n.º 2.865, citado, que estende ao I.P.A.S.E. os prazos prescricionais de que goza a Fazenda Nacional. O interessado deixou de estar à disposição do I.N.P. em 22 de outubro de 1938 e seu requerimento ao I.P.A.S.E. data de 25 de maio de 1944, mediando entre esse período mais de cinco anos. Teria assim incorrido em prescrição o direito do recorrente, caso não houvesse ele suscitado outro processo, de que dá notícia o presente e ao qual já aludimos, transcrevendo parecer anterior desta Consultoria. Como a reclamação administrativa interrompe o curso da prescrição, será mister seja o processo aludido anexado ao presente a fim de que seja verificado esse aspecto fundamental à solução do recurso. E é essa diligência que solicito, antes de opinar em conclusão.

II

Com a juntada do processo aludido em nosso parecer anterior, verifica-se que o interessado interrompeu o curso da prescrição, formulando em 15 de maio de 1940 um protesto judicial contra a União Federal e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (fls. 9 do processo MTIC 9 664-40), e em 4 de fevereiro de 1942 repetia a reclamação administrativa, dirigindo-se ao Sr. Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio (fls. 12 do processo citado). Podemos, pois, concluir, de acordo com o exposto no parecer anterior, que ao interessado assiste direito de haver do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado o pagamento dos vencimentos ao tempo em que esteve à disposição dessa autarquia. E, nesse sentido, opino seja provido o seu recurso.

OSCAR SARAIVA

Consultor Jurídico do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio.

JULGADOS

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — CARREIRAS — TRANSFERÊNCIA

— A transferência de uma para outra carreira é admitida em lei, mas assentindo o funcionário e concordando a administração. Se aquêle se opõe e alega que não tem aptidões para exercer a nova função, essa recusa não

deve ser considerada como rebeldia, passível de punição.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação Cível n.º 8.143

Relator: Sr. Ministro Castro Nunes.

Apelante: Davi Spilborghs Costa.

Apelada: União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, em sessão p'ena, de acordo com os votos proferidos e constantes das notas taquigráficas, em rejeitar os embargos, pelo voto da maioria.

Supremo Tribunal Federal, 19 de junho de 1945. — José Linhares, Presidente. — Castro Nunes, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Castro Nunes — Foi Relator perante a Turma o Ministro José Linhares, cujo relatório é o seguinte: (fls. 130, lê).

Foi êste o voto do eminentíssimo Relator (fls. 132, lê).

Divergiu o Relator, Ministro Orosimbo Nonato, com o seguinte voto: (lê).

Com o Ministro Revisor votou o Ministro Valdemar Falcão: (lê). E igualmente o Ministro Bento de Faria.

DECISÃO

"Deram provimento, contra o voto do Sr. Ministro Relator. Não tomou parte no julgamento o Senhor Ministro Goulart de Oliveira, que não esteve presente à sessão, com motivo justificado".

A União opôs os seguintes embargos: (lê).

Impugnou-os o autor.

Sejam presentes com êste relatório ao Exmo. Sr. Ministro Revisor.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — Em linha de princípio, compete à Administração mover o pessoal, designando os funcionários para os serviços em que possam ser mais úteis ou eficientes, possibilidade que decorre da amovibilidade inerente à função pública, com a exceção constitucional relativa à magistratura — não podendo assim o Poder Judiciário corrigir o possível desacordo que do ponto de vista da conveniência do serviço possa resultar dessa ou aquela transferência.

Mas essa tese verdadeira, aliás não negada pelo acórdão embargado, nos termos do voto vencedor do eminentíssimo Ministro Orosimbo Nonato, comporta razoáveis restrições que estão claramente subentendidas na conceituação legal.

Cada serviço público é um organismo diferenciado em carreiras que se definem por atribuições próprias, e isso mesmo está dito no art. 7º do Estatuto dos Funcionários Públicos da União — "as atribuições de cada carreira serão definidas em regulamento" — compreendendo cada carreira várias classes, que se diferenciam uma das outras apenas pelo padrão de vencimentos, guardando, todavia, a unidade profissional ou funcional, o que importa em dizer que os funcionários das diferentes classes de uma mesma carreira têm atribuições idênticas, do que decorre a liberdade de que dispõe a administração para designar para

esta ou aquela função os funcionários de uma mesma carreira.

"Respeitada essa regulamentação (isto é, as funções concernentes a cada carreira) as atribuições inerentes a uma carreira podem ser cometidas, indistintamente, aos funcionários das diferentes classes".

Assim dispõe o parágrafo único do art. 7º citado.

Numa estrada de ferro existem os serviços de escritório, os de locomoção, tráfego, etc., constituindo cada um deles uma carreira ou conjunto de categorias ou classes, e exigindo dos respectivos empregados conhecimentos ou especializações que, sem a desorganização dos serviços, não podem ser postos à margem.

Tão rigoroso é o Estatuto dos Funcionários Civis da União que, nesse particular, chega até a proibir a introdução do funcionário no desempenho de serviços alheios à sua carreira:

"É vedado ao funcionário exercer atribuições diversas das inerentes à carreira a que pertencer..." (art. 272).

O sentido ou alcance da proibição é o resguardo do serviço público, na sua organização ou eficiência. E tanto existe por disposição expressa no código geral da função pública como subentendido ou implícito estaria em qualquer serviço que, por sua complexidade, exija funções diferenciadas.

Dos autos se vê que existem na linha férrea de que se trata, como, aliás, em todas as ferrovias, agentes de primeira classe, segunda, terceira, etc., conforme o movimento das estações que lhes sejam designadas; e que o recrutamento se faz entre conferentes e telegrafistas, constituindo estes o viveiro de onde sairão aquêles.

E quanto basta para caracterizar a carreira de agente de estação, à qual não pertencia o escriturário, que era empregado do escritório, funcionário burocrata, designado ou transferido para o lugar de agente de estação.

A transferência de uma para outra carreira é possível e está admitida na lei. Mas assentindo o funcionário e concordando a administração. Em tais casos está pressuposta ou pelo menos presumida a competência do funcionário para a nova função em carreira diferente.

Mas se o funcionário se opõe e alega que não tem aptidões para exercer a função, essa recusa não é uma atitude de rebeldia, sobretudo quando se mostra dos autos, à vista das informações técnicas prestadas pela Inspetoria Federal das Estradas de Ferro, que nas estações de pequeno movimento da ferrovia em questão — e para uma dessas teria de ser necessariamente designado o agente improvisado — o chefe da estação acumulava a atribuição de telegrafista, função técnica que não estaria ao alcance do transferido desempenhar, e a contento, como seria necessário para não se expor a uma demissão.

Eis porque, sentindo divergir do meu eminentíssimo colega Ministro Aníbal Freire no parecer, como todos brilhante, que deu como Consultor-Geral da República, rejeito os embargos, para confirmar o acórdão embargado, nos termos do voto do eminentíssimo Ministro Orosimbo Nonato.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato (Revisor) — Sr. Presidente, o embargado tinha, em seu prol, uma decisão da Justiça Trabalhista. Àquele tempo ele era funcionário de uma estrada de ferro particular e, no caso da transferência, a Justiça do Trabalho deu-lhe razão. Demais disso, tratava-se de transferência para um cargo técnico na administração da estrada, o que estava não só contra a ordem natural das coisas, como, também, em desacordo com o texto da lei. O longo e minucioso voto do Sr. Ministro Castro Nunes acaba de evidenciá-lo.

Rejeito os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Sr. Presidente, recebo os embargos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Rejeitaram os embargos, contra o voto do Sr. Ministro Filadelfo Azevedo.

Não tomou parte no julgamento o Sr. Ministro Barros Barreto, que não compareceu, por ter que presidir à sessão no Tribunal de Segurança Nacional.

DESACATO — CONCEITO — FUNCIONÁRIO PÚBLICO

— Sendo a pessoa desacatada um guarda-civil no exercício de uma função própria à finalidade do Estado, como é a manutenção da ordem, claro que é ele um funcionário público, folgadamente catalogável no âmbito do artigo 327 do Código Penal.

— Interpretação do art. 327 do Código Penal.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

N.º 12.937 — Capital

Apelante: Luís Ruas

Apelada: A Justiça Pública

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação criminal n.º 12.937, da comarca de São Paulo, em que é apelante Luís Ruas, e apelada a Justiça: acordam os juízes da Primeira Câmara Criminal do Tribunal de Apelação, por votação unânime, dar provimento em parte à apelação, para considerar como provado tão só o crime de desacato, substituindo a pena restritiva de liberdade pela de multa, que ora fixam em mil cruzeiros.

E assim decidem porque, quanto ao crime de desacato, não há dúvida possível. Sendo a pessoa desacatada um

guarda-civil, no exercício de uma função própria à finalidade do Estado, como é a manutenção da ordem, claro que é ele um funcionário público, folgadamente catalogável no âmbito do art. 327 do Código Penal. Esse dispositivo, com bastante clareza e amplitude, em boa hora incluído na legislação penal, veio dirimir tôdas aquelas dúvidas que a propósito do conceito de funcionário público comportavam a doutrina e a jurisprudência anteriores.

Por outro lado, é inequívoco o desacato, na sua expressão objetiva. O apelante, estabelecendo forte altercação com o guarda-civil, recalcitrando em obedecer às suas determinações, e afinal procurando desabridamente fugir do local, praticou atos que bem caracterizam aquela figura jurídica. Sobretudo o último, tentando escapar com o seu automóvel, impossibilitando, assim, a efetivação da medida coercitiva, veio acentuá-la ainda mais.

O conceito do delito de desacato em face do Código vigente apresenta-se com largueza bastante para abranger atitudes como a do apelante. Atitude insólita, por certo, como bem o acentuou a sentença apelada.

Todavia, quanto ao delito de ferimentos leves, não se deparam nos autos elementos que o caracterizem de maneira segura, para que se possa julgá-lo procedente.

A prova de que o réu tivesse agido com dolo, direto ou mesmo eventual, é precaríssima. A que emerge dos autos não autoriza reconhecê-lo. E como, segundo o parágrafo único do art. 15 do Código Penal, salvo os casos expressos em lei, ninguém pode ser punido por fato previsto como crime, senão quando o pratica dolosamente, a acusação improcede nesse particular.

O réu, pondo o carro em movimento, teve apenas intenção de fugir. Mas se esse gesto já se considerou como integrando o delito de desacato, não será suscetível, à míngua de melhores elementos informativos, ser levado também à categoria de crime autônomo.

A aparente submissão do apelante às ordens do guarda teve tão só o objetivo de arranjar uma oportunidade para a sua escapula. E enquanto aquêle dava a volta por detrás do carro, o apelante impulsionou-o, procurando abandonar o local. Foi quando Avelino, agarrando-se a um dos lados do veículo, tentou nêle subir. Mas como lhe faltasse apoio para os pés, eis que o automóvel do apelante é desprovido de estribos, conforme se verifica pela fotografia de fls., não se pôde sustentar, sendo, então, arrastado até uma certa distância, ferindo-se.

O apelante é que não poderia prever que o guarda tão açodadamente se agarrasse ao carro. A defesa nesse particular é aceitável.

Dessa forma, responde o apelante apenas pelo crime de desacato, cuja pena a lei comina alternativamente entre detenção e multa. E no caso dos autos esta parece a mais consentânea com a responsabilidade do apelante e com as suas condições pessoais e profissionais.

São Paulo, 13 de novembro de 1944 — Ferreira França, Presidente, com voto. — Vasconcelos Leme, Relator, — Nelson de Noronha Gustavo.

RIOS NAVEGÁVEIS — PRIORIDADE DOS TERRENOS MARGINAIS — BENS PÚBLICOS

— Na forma do direito anterior, da Constituição de 1934, da Carta de 1937 e do Código de Águas sempre foram considerados como do domínio público os terrenos marginais dos rios navegáveis e dos que se formam os navegáveis, não cabendo a particulares a propriedade ou posse legítima, nem o uso em relação a estas frações de imóvel, senão mediante concessão expressa do poder público, na forma das leis em vigor.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Apelação Cível (1.ª Câmara)

N.º 3.047 — Pôrto Alegre

O Dr. Juiz de Direito da 7.ª Vara, 1.º apelante;

O Estado do Rio Grande do Sul, 2.º apelante;

Os herdeiros do General Palmeiro da Fontoura, apelados.

ACÓRDÃO

Visto, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível, vindos desta capital, em que são: 1.º apelante — o Dr. Juiz de Direito da 7.ª Vara; 2.º apelante — o Estado do Rio Grande do Sul; e apelados — os herdeiros do Gal. Manuel Palmeiro da Fontoura:

Os antecessores dos apelados propuseram contra o Estado a presente ação para o fim de compelí-lo a lhes devolver as porções de terrenos à margem do rio Guaíba, de que aquêles se apossou em consequência da construção do cais do pôrto desta capital, ou a indenizar o seu correspondente valor, se preferir ficar com elas, por motivos de utilidade pública, além de compor os danos e prejuízos decorrentes do esbulho que, sem figura de desapropriação, lhes fêz da margem do rio, na testada dos referidos terrenos, — tudo como se liquidar na execução.

Os terrenos em apreço são situados à rua Voluntários da Pátria, entre Vigário José Inácio e a Praça Visconde do Rio Branco, com fundos ao rio Guaíba, tendo um dêles a extensão de 16,55 m, com a área superficial de 918,52 m², e o outro de 22,93 m, com a área superficial de 4.210,86 m².

Para legitimar o direito de propriedade sobre as porções dêsses terrenos, juntaram os apelados certidões de que aos primitivos antecessores foram outorgadas as respectivas concessões pelo poder público, além de dois títulos Torrens, um dos quais, sob o n.º 13.472, compreendendo um terreno com 8,03 m, e o outro, sob o n.º 13.473, abrangendo um terreno com 4,40 m, ambos à rua Voluntários da Pátria com fundos ao canal do rio Guaíba.

A não ser os direitos resultantes dêstes dois títulos, cuja eficácia não pode ser contestada, nos termos do Decreto n.º 451-B, de 31 de maio de 1890, por ser da índole do sistema Torrens assegurar e garantir a intangibilidade do imóvel inscrito no respectivo registro, não há nos autos elemento algum que comprove a concessão aos antecessores dos apelados das margens do rio Guaíba para justificar o pedido em relação ao excesso de terrenos não compreendidos nas fôrças daqueles títulos Torrens.

Consta, com efeito, da documentação ajuizada que a primitiva concessão referia-se a um terreno que terminava "na costa do rio" ou "com fundo para o rio", sem incluir a respectiva margem, nem alcançar os terrenos reservados, de modo que não é possível afirmar-se, como pretendem os apelados, que havia em seu favor um título legítimo emanado ao poder público em condições de assegurar o direito pleito. Sem a prova dessa transferência em forma regular, a conclusão a que se chega é que ao domínio do Estado pertenciam, na conformidade das leis anteriores, e continuaram a pertencer, as porções de terrenos, não especificadas no registro Torrens, sobre que também versa a demanda.

Segundo observa CARVALHO DE MENDONÇA, desde o direito português era geralmente recebido o princípio de que ao Estado e não aos proprietários continentais pertenciam as margens dos rios navegáveis. Isso passou para o direito brasileiro que deu a tais terrenos a extensão de 15,4 m, para a parte de terra, contados do ponto médio das enchentes ordinárias. Essa porção deve estar sempre livre e desembaraçada, não podendo ser cultivada pelo proprietário do terreno. Estes terrenos são, pois, do domínio público dos Estados, se por algum título legítimo não se acharem no domínio federal ou municipal, ou, por concessão, no uso de algum particular (*Rios e Águas Correntes*, ed. de 1909, pág. 238).

De acordo com êste ponto de vista, CARLOS MAXIMILIANO, DANIEL DE CARVALHO e TEMISTOCLES CAVALCANTI concuíram, com tôda a procedência, que na forma do direito anterior, da Const. de 1934, da Carta de 1937 e do Código de Águas sempre foram considerados como do domínio público os terrenos marginais dos rios navegáveis e dos que se formam os navegáveis, não cabendo a particulares a propriedade ou posse legítima, nem o uso em relação a estas frações de imóvel, senão mediante concessão expressa do poder público, na forma das leis em vigor (*Direito*, vol. 29, págs. 115 e 128; vol. 30, pág. 97).

Nestas condições, desde que os apelados não demonstraram a propriedade plena e exclusiva dos terrenos marginais ao rio Guaíba, de vez que não apresentaram legítimo de sua concessão pelo poder público para justificar o domínio sobre o excesso de terras não incluídas no registro Torrens, os acrescidos advindos da construção do cais pertencem, indubitavelmente, ao Estado, e não aos apelados, por se terem produzido em águas públicas, ex-vi do art. 16, § 1.º, do Código de Águas (veja-se CARVALHO SANTOS, *Cód. Civ. Interp.*, vol. 7, n.º 4, pág. 371).

Acordam, nessa conformidade, em 1.ª Câmara Cível do Tribunal de Apelação, por maioria de votos, dar em parte provimento aos recursos necessário e voluntário para, reformando a sentença recorrida, mandar que a indenização devida corresponda apenas aos acrescidos referentes às

porções de terrenos constantes dos títulos Torrens, tendo-se em vista o valor atual do imóvel e deduzindo-se de seu total as despesas do atérro, além da importância correspondente à valorização da coisa pelas benfeitorias feitas no local e nas adjacências.

Custas na forma da lei.

Pôrto Alegre, 23 de outubro de 1945.

ADMAR BARRETO, presidente, vencido, em parte. Escrevendo antes da vigência do *Código Civil*, Clóvis, na classificação dos bens em públicos e privados, doutrinou, com amparo na Lei n.º 1.507, de 26 de setembro de 1867, e no respectivo regulamento, baixado com o Decreto n.º 4.105, de 22 de fevereiro de 1888, que são bens do Estado, entre outros, "as margens dos rios navegáveis... se por algum título legítimo não forem do domínio federal, municipal ou particular" (*Teoria Geral do Direito Civil*, ed. de 1908, pág. 268).

Era então princípio incontrovertido, no nosso direito, que os indicados bens eram juridicamente suscetíveis de domínio privado, podendo mesmo, na opinião de muitos, ser adquirido por usucapião, antes de codificar-se o direito civil pôtrio.

A *Constituição* de 16 de julho de 1934, ao versar o assunto, dispôs que são do domínio dos Estados as margens dos rios e lagos navegáveis, destinadas ao uso público, se por algum título não forem do domínio federal, municipal ou particular (art. 21, inciso II).

Repetida a norma do art. 37, letra b, da carta constitucional de 1937, a nossa tradição jurídica, a respeito, de cerca de um século, jamais sofreu qualquer interrupção.

Pode-se afirmá-lo, porque, silenciando o legislador constituinte de 1891, a propósito, CARLOS MAXIMILIANO, com amparo na legislação ordinária, ensinou que "as margens, os terrenos acrescidos a estas e as ilhas pertencem aos Estados, salvo os que se acham, por qualquer título legítimo, sob o domínio particular" (*Comentários à Constituição*, n.º 410).

Ora, na espécie, provaram os apelados, indubitavelmente, — segundo o meu ponto de vista — que os terrenos marginais, descritos na inicial, aos quais se ligaram os acrescidos, estão sob o domínio privado, pertencendo-lhes.

Uma série copiosa e ininterrupta de títulos dominicais, com início na primitiva concessão de 28 de setembro de 1785, torna certa a legitimidade com que os antecessores dos apelados ocuparam, como proprietários, aquêes imóveis, com fundos para o rio, e ainda o domínio dos últimos sobre os terrenos.

A propriedade em questão, dos antecessores dos recorridos, sofreu séria e inequívoca contestação, afinal declarada improcedente por decreto judicial de 7 de junho de 1877, confirmado, na sua parte substancial, pelo Tribunal da Relação, em acórdão de 28 de maio de 1878.

A circunstância de esse aresto não fazer coisa julgada, na espécie, por lhe faltar e à presente ação a tríplice identidade, não lhe retira a importância, como elemento de convicção no julgamento da lide, na parte em que ela se refere à natureza dos bens, a que se ligaram os acrescidos, para caracterizá-los como propriedade particular.

Demais, o domínio privado, no caso concreto, consolidou-se, definitivamente, ao menos em parte, pelas inscrições no Registro Torrens, mencionadas a fls. 80 e 81 v., não podendo aquêle, relativamente às porções inscritas, de conseqüente, ser atingido por qualquer contestação. De acordo com o art. 75 do Dec. n.º 451-B, de 31 de maio de 1890, a exibição judicial do título constitui obstáculo absoluto a qualquer litígio contra o conteúdo de tais documentos e contra a pessoa nêles designada.

Assentado esse ponto da demanda, pelo reconhecimento do domínio dos apelados sobre terrenos da antiga Chácara do Couto, com fundos para o rio, abrangendo, assim, as terras que lhe eram marginais, aos mesmos apelados não é lícito negar a propriedade dos respectivos acrescidos.

Já assinalara LAFAYETTE, com assento no princípio jurídico de que o acessório segue a sorte do principal, que a aquisição da coisa acessória se opera pelo simples fato da sua união com o principal, sem indagar-se se a união é causada por acontecimento natural ou por esforço humano (*Direito das Coisas*, § 38).

Essa regra de direito, sem o propósito de inová-lo, transplantou-a o legislador brasileiro no Decreto n.º 24.643, de 6 de junho de 1934, que publicou o *Código de Águas*.

Depois de declarar, no art. 11, que os terrenos reservados, nas margens das correntes públicas de uso comum, são públicos dominicais, se não estiverem destinados ao uso comum ou se por algum título legítimo não pertencerem ao domínio particular, acrescentou, no art. 16, § 1.º:

"Os acréscimos que por aluvião, ou artificialmente, se produzirem nas águas públicas ou dominicais, são públicos dominicais, se não estiverem destinados ao uso comum ou se por qualquer legítimo não forem de domínio particular".

Definiu, primeiro, no corpo do artigo, a aluvião, para, em seguida, no § 1.º, regular a propriedade dos acréscimos, do mesmo modo, quaisquer que sejam, por ação natural ou artificial.

Não sendo, como não é, reivindicável o imóvel acrescido, de que o segundo apelante é possuidor, não proprietário, de conformidade com o art. 35 do Decreto-lei n.º 3.365, de 25 de junho de 1941, bem procedeu o Dr. Juiz de Direito, quando, excetuando a restituição da coisa, apenas condenou o Estado a satisfazer danos, em que se resolveu a ação.

A minha divergência com a maioria reside apenas em que considero, para o cálculo da indenização, como a sentença apelada, os acréscimos correspondentes às margens dos terrenos em sua totalidade, sem restringi-los aos imóveis inscritos no registro Torrens.

Dos danos, entretanto — nesse ponto não há discrepância de votos — devem ser afastados os que decorriam da vedação do uso da testada do imóvel à margem do Guaporé. Nesse particular merece provida a apelação. Os danos devem ser demonstrados na ação, e os apelados não o fizem. Apenas o montante dêle é que poderia ser apurado na execução. João Soares, relator para o acórdão. Sílvio Duncan. Fui presente, José Correia da Silva.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Acesso dos escriturários à carreira de oficial administrativo

As carreiras de Escriturário e Oficial Administrativo, dentro do serviço público civil federal, são cometidos, de modo geral, os encargos burocráticos de estudo e informação de processos, elaboração de pareceres, além de outros variados serviços de rotina.

Acontece que, em virtude da ausência de um plano de classificação de cargos, feito à base das funções realmente exercidas e das responsabilidades imanentes, as atribuições desempenhadas pelos ocupantes daquelas duas carreiras, na prática, muito se aproximam e quase se completam.

Alicerçado em tais circunstâncias, procedeu o D.A.S.P. aos necessários estudos sobre o assunto, visando obter a solução que melhor amparasse os naturais interesses dos escriturários, sem prejudicar, porém, o afluxo de novos elementos, vital para a Administração, e que deriva dos candidatos a oficial administrativo, habilitados em concurso.

Por outro lado, verificou-se, no curso de tais pesquisas, que grande parte dos candidatos aprovados nos mais recentes concursos para oficial administrativo já pertenciam aos próprios quadros do funcionalismo, provindo das carreiras de Escriturário, Dactilógrafo e de várias séries funcionais de extranumerários.

Por isso, pareceu aconselhável assegurar aos escriturários o acesso à classe inicial da carreira de Oficial Administrativo, tornando-se privativa dos mesmos metade das vagas que ocorrerem na referida carreira.

Vale salientar que não poderá ser levantada qualquer dúvida sobre o caráter constitucional da medida ora proposta, face ao artigo 156, b, da Constituição, segundo o qual

“a primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso”.

Com efeito os escriturários já se encontram, de fato, investidos, legalmente, em cargos da carreira, constituindo o acesso ora proposto não uma “primeira investidura”, mas uma promoção, de feito excepcional, por isso mesmo prevista e regulada no decreto-lei a ser expedido.

Por esse motivo, justifica-se, também, o critério de merecimento absoluto, adotado para selecionar, dentre os escriturários, aqueles que devam ter ingresso na carreira superior, de Oficial Administrativo.

Nestas condições, o D.A.S.P. submeteu à apreciação do senhor Presidente da República o respectivo projeto de decreto-lei, que concretiza as medidas propostas.

Tendo o senhor Presidente da República aprovado a sugestão do D.A.S.P., foi expedido o Decreto-lei n.º 8.700, de 17-1-46, que possibilitou aos escriturários o acesso à carreira de Oficial Administrativo. A providência em foco, dado o seu caráter de justiça, foi bem recebida pelo funcionalismo público.

(E.M. 21, de 9-1-46, publicada no *Diário Oficial* de 18-1-46, pág. 844).

NOTAS PARA O FUNCIONÁRIO

APOSENTADORIA E REVERSÃO

763

Aposentado na classe “E” da carreira de Escriturário do Quadro Permanente do Ministério da Aeronáutica, solicitou reversão à atividade.

De conformidade com o disposto no art. 80 do Estatuto dos Funcionários a reversão só poderá verificar-se

quando ficar apurado em processo, não mais subsistirem os motivos determinantes da aposentadoria.

Dispõe, ainda o parágrafo 3º do citado art. 80, *in verbis*:

“Em nenhum caso poderá efetuar-se a reversão sem que, mediante inspeção médica, fique provada a capacidade para o exercício da função”.

Tendo sido a aposentadoria do interessado fundamentada no art. 196, item IV do citado Estatuto por estar atacado de "tuberculóide, forma clínica de lepra", à vista dos citados dispositivos, deveria ser o mesmo submetido, prèviamente, a exame de saúde.

Foi, assim, o interessado submetido a exame de saúde no Serviço de Biometria Médica, que concluiu em seu parecer,

"por que deva ser mantida sua aposentadoria (grifei) e submetido a reexame dentro de um prazo não inferior a 360 dias, de acordo com a "alta condicional" que lhe foi concedida pelo Serviço de Lepra da Prefeitura do Distrito Federal".

Sugeriu, ainda, o S.B.M. no item 2 do mesmo parecer,

"no sentido, porém, de conciliar a pretensão do funcionário em causa, com os interesses do serviço público, este serviço, sugere seja estudada a possibilidade de ser encarada a presente reversão em caráter de readaptação, fazendo-se essa, em "Seção de Sadios" de um Leprosário do M. E. S., onde poderá o servidor ficar em permanente observação clínica, até alta definitiva".

Solicitado o seu parecer, o Serviço de Lepra da Prefeitura do Distrito Federal, onde se encontrava o interessado em tratamento, discordou do parecer do S. B. M., opinando pela reversão, esclarecendo, porém, "que a condicionalidade da alta concedida só se refere à obrigação do paciente de se submeter à vigilância periódica junto às autoridades sanitárias, até que atinja o prazo de três anos para a concessão da alta definitiva, conforme estatui o regulamento".

Ouvido novamente o S.B.M., que é a repartição competente para julgar da capacidade física e das condições de saúde, exigidas de conformidade com o citado parágrafo 3.º do art. 80 do E.F., manteve aquèle Serviço o seu parecer de fls. 7, já mencionado, pelo qual se verifica *ainda subsistirem* os motivos determinantes da aposentadoria do interessado.

Por outro lado, não estando ainda regulamentado o instituto da readaptação, e pelo que se verifica do processo, também não será possível atender-se à sugestão do S. B. M., no item 2 do seu parecer transcrito no item 6 dêste parecer.

Nestas condições o D.A.S.P. opinou pelo indeferimento do pedido, por falta de amparo legal, e por que fosse, o processo, encaminhado ao Ministério da Aeronáutica, para arquivamento.

(Ex. de mot. 68, de 12-1-46, publicada no *Diário Oficial* de 25-1-46, pág. 1.276).

NORMAS SÔBRE REQUISIÇÃO DE FUNCIONÁRIOS

764

A respeito da matéria, foi expedida, pela Secretaria da Presidência da República, a seguinte Circular:

CIRCULAR N.º 1-46 — EM 9-1-46

Senhor Ministro:

Havendo o Senhor Presidente da República aprovado a sugestão contida na exposição de motivos n.º 2.458, de 28-12-45, do Departamento Administrativo do Serviço Públíco, solicito de V. Ex.^a as providências necessárias no sentido de serem observadas, no encaminhamento dos processos de requisição de funcionários as seguintes normas:

a) o órgão requisitante dirigir-se-á diretamente ao órgão a cuja lotação pertencer o funcionário, indicando os motivos que fundamentam a requisição;

b) o órgão a que pertence o funcionário informará se o afastamento acarreta prejuízo aos serviços e, em seguida, submeterá o assunto à decisão do Ministro de Estado, o qual, se concordar com a requisição, encaminhará o processo à Presidência da República, para a necessária autorização;

c) a informação das propostas de requisição de funcionários lotados em órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, bem como o encaminhamento do pedido de autorização a que se refere o item anterior, caberão à direção suprema dos aludidos órgãos.

Aproveito o ensêjo para renovar a V. Ex.^a os meus protestos de elevado aprêço e distinta consideração. — Lino Moreira, Secretário da Presidência da República.

(Publicada no *Diário Oficial* de 11-1-46, pág. 475).

INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO

765

Reclamado contra o retardamento de sua nomeação para cargo público federal e alegando ter sido preterida por candidato de classificação inferior, F. solicitou nomeação ou admissão para cargo ou função pública federal ou admissão, como contratada, no Serviço Públíco do Estado do Ceará.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.:

a) que a reclamante, até esta data, só logrou habilitação no concurso realizado para a carreira de Dactilógrafo (C-149), no qual se classificou em 23.º lugar;

b) que a nomeação ou admissão obedece à ordem exata da classificação no concurso ou prova respectiva, salvo quando a necessidade do serviço impõe a preferência dos candidatos do sexo masculino, como os Ministérios Militares;

c) que, do concurso prestado pela solicitante, já foram nomeados 16 candidatos, 13 de classificação superior e 3 de inferior, sendo estes candidatos do sexo masculino, para o Q.P. do M.G.;

d) que, em realizando concursos e provas e para que os candidatos nos mesmos possam depositar confiança, se faz mister sejam postergadas as considerações pessoais e a vida privada dos candidatos que a interessada procura fazer valer;

e) que, se assim se procedesse, se poria por terra a maior conquista do Serviço Civil Brasileiro — da acessibilidade dos cargos públicos a todos os brasileiros con-

soante as suas capacidades — consagrada nas Cartas Políticas de 1934 e 1937;

f) que, por isso, a reclamante deverá aguardar sua nomeação de acordo com a classificação obtida no concurso, que prestou.

Assim, o D.A.S.P. opinou por que, nesse sentido, se respondesse à missivista.

(Exp. de mot. n.º 40, de 7-1-46, publicada no *Diário Oficial* de 17-1-46, pág. 772).

AJUDA DE CUSTO

766

A Secretaria Geral do Ministério da Guerra solicitou audiência do D.A.S.P., no processo em que o Inspector de Alunos, classe G, do Quadro Suplementar do M.G., removido, *ex-officio*, no interesse da Administração, da Escola Militar de Realengo, nesta Capital, para a de Resende, no Estado do Rio de Janeiro, requer o pagamento de ajuda de custo.

Examinado o assunto, face à legislação vigente, esclareceu o D.A.S.P.:

a) que o funcionário removido *ex-officio* pode receber ajuda de custo (art. 137, do E.F.);

b) que essa vantagem visa a "indenizar o funcionário das despesas de viagem e de nova instalação" (§ 1.º, artigo 137, E.F.) e deve ser "arbitrada pelo chefe da repartição ou do serviço em que se encontrar lotado o funcionário" (art. 138 do E.F.);

c) que a ajuda de custo deve ser paga em duas partes: a metade, correspondente às despesas da viagem, "adiantamento, no local da repartição ou serviço de que foi desligado" e o restante, referente às despesas de nova instalação, "após haver entrado em exercício na nova repartição ou serviço (art. 139, do E.F.) e "quando comprovadas devidamente as despesas de nova instalação" (Exp. mot. n.º 1.974, de 19-8-41, do D.A.S.P. — *Diário Oficial* de 22);

d) que, assim, a ajuda de custo de que se trata deveria ter sido arbitrada e paga, na sua metade, pela repartição em que o funcionário era lotado, e não pela em que deveria passar a ter exercício;

e) que foi, pois, irregular a ajuda de custo arbitrada e paga ao recorrente;

f) que, entretanto, é inegável que o mesmo foi removido *ex-officio* e viajou para o local da nova repartição, realizando despesas da viagem, a que uma das partes da ajuda de custo se destina a indenizar;

g) que a repartição em que servia foi extinta antes do término da licença em cujo gôzo se encontrava, sem que tivesse sido arbitrada a ajuda de custo a que fazia jus;

h) que a adição do requerente só foi oficialmente publicada na E.M. de Resende, repartição para onde fôr removido em 8-3-45, depois, portanto da sua apresentação;

i) que o requerente não chegou a entrar em exercício na nova sede, não fazendo jus, assim, ao restante da ajuda de custo.

3. Não esclarecia o processo a situação atual do interessado, face à conclusão de invalidez definitiva a que chegou a J.M.S. da Escola Militar de Resende, isto é, se o S. B. M. homologou o laudo, caso em que deve ser provida a sua aposentadoria, ou se não o considerou definitivamente inválido, caso em que deverá ser licenciado até se encontrar em condições de reassumir o exercício, ou de ser aposentado.

4. Assim, foi de parecer o D.A.S.P.:

a) que em face das condições excepcionais que o processo encerra, devia ser mantida a ajuda de custo paga ao funcionário, e correspondente às despesas de viagem;

b) que devia ser examinada a situação do recorrente, na forma do disposto no item 3 do seu parecer; e

c) que sómente no caso de o mesmo reassumir o exercício poderá fazer jus ao restante da ajuda de custo.

5. Com êsse parecer foi restituído o processo à Secretaria Geral do Ministério da Guerra.

(Parecer — proc 21.655-45), publicado no *Diário Oficial* de 2-2-46, pág. 1.715).

INSTERSTÍCIO E PROMOÇÃO

767

Regulando o assunto, foi promulgado o Decreto-lei n.º 8.723, de 18-1-46, publicado no *Diário Oficial* de 22-1-46, pág. 1.074, e do seguinte teor:

DECRETO-LEI N.º 8.723 — DE 18 DE JANEIRO DE 1946

Altera o art. 53 do Decreto-lei n.º 3.770, de 28 de outubro de 1941

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição e de acordo com o art. 31 do Decreto-lei n.º 96, de 22 de dezembro de 1937, decreta:

Art. 1.º O art. 53 do Decreto-lei n.º 3.770, de 28 de outubro de 1941, passa a ter seguinte redação:

"Art. 53. Não poderá ser promovido o funcionário que não tenha o interstício de setecentos e trinta dias de efetivo exercício na classe, salvo se, na mesma classe, nenhum outro o houver completado.

Parágrafo único. O funcionário promovido sem interstício, na forma da parte final dêste artigo, não poderá obter nova promoção antes de decorridos dois anos de efetivo exercício".

Art. 2º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 1946, 125.º da Independência e 58.º da República.

JOSÉ LINHARES.

Theodoreto de Camargo".

PROVA DE IDADE PARA APOSENTADORIA

768

Consultou o M.G. quanto à possibilidade de ser aceito como prova de idade, para efeito de aposentadoria, o documento de fls. na falta de certidão de registro civil de nascimento.

Examinando o assunto o D.A.S.P. esclareceu que, quando não haja certidão de registro civil de nascimento, poderá-se admitir seja a prova de idade feita por um dos documentos abaixo citados, desde que dos mesmos conste a indicação de dados sobre o nascimento (lugar, data, filiação, etc.):

- a) certidão de casamento;
- b) caderneta ou certificado de reservista;
- c) carta de naturalização;
- d) título declaratório de nacionalidade brasileira; e
- e) demais documentos indicados na Circular n.º 8-37, da Secretaria da Presidência da República.

Quanto aos documentos citados anteriormente nas alíneas c e d, cabe aqui lembrar que:

I) para naturalização na conformidade do art. 40 do Decreto-lei n.º 1.202-39, (estrangeiros que serviam como funcionários públicos e ficaram obrigados a se naturalizarem), foi pela Portaria n.º 2.198-39, do Ministro da Justiça, determinado que as repartições encaminhassem àquela Ministério os pedidos dos interessados (simples requerimento), acompanhados de informações sobre tempo de serviço, data e pôrto de desembarque, cargo que ocupavam e a qualificação constante dos assentamentos.

Documento legal comprovante de idade não era exigido, pois.

II) para concessão de título declaratório da cidadania brasileira, apresentam-se-nos duas hipóteses:

a) estrangeiros casados com brasileiro ou brasileira ou tendo filhos brasileiros e que possuam imóvel, requisitos estes satisfeitos antes de 16-7-34; e

b) estrangeiros que residissem no Brasil antes da Proclamação da República e não houvessem demonstrado o desejo de conservar a nacionalidade de origem.

Os processos para obtenção do título até pouco tempo, eram instruídos, únicamente, com:

- certidão do registro do imóvel;
- certidão de nascimento de filho brasileiro;
- certidão de casamento com brasileira ou brasileiro;
- certidão da Delegacia de Ordem Política e Social, quanto a antecedentes;

— atestado de residência há mais de 10 anos, no país. (Todos estes requisitos deveriam ter sido satisfeitos antes de 16-7-34).

Vê-se, daí, que data de bem pouco tempo a exigência de apresentação de provas mais positivas sobre a situação política e social dos estrangeiros, como sejam: passaporte, certidão de residência ininterrupta desde a data que satisfez o primeiro requisito para obtenção do título, car-

teira de identidade de estrangeiro. Prova legal da idade, portanto, não era exigida.

Daí não vir o D.A.S.P., aceitando tais títulos, como comprovantes de idade, quando obtidos pela forma indicada nos tópicos I e II do item 3 dêste parecer.

Nessas condições, o documento apresentado pelo interessado não poderá servir como prova de idade, devendo, na falta de qualquer outro dentre os indicados acima, ser feita a referida prova mediante registro decorrente de justificação judicial.

(Parecer-proc. n.º 24.093-45, publicado no *Diário Oficial* de 9-1-46, pág. 341).

FAULTAS DE EXTRANUMERÁRIO AO SERVIÇO

769

O Instituto de Biologia Animal, do Ministério da Agricultura, consultou o D.A.S.P. sobre o pedido do auxiliar de veterinário, referência XI, em exercício na Estação Experimental daquele Instituto, em Deodoro, no sentido de lhe serem transformados 24 dias de faltas ao serviço em licença para tratamento de saúde em pessoa de sua família.

O requerente alegou ter-se ausentado do serviço a 1º de setembro do corrente ano, em vista da enfermidade de sua esposa que foi operada no Estado de São Paulo, do que apresentou atestado médico frisando, ainda, ter sido sua ausência tão prolongada por não ter conseguido alugar casa nesta Capital, para onde transferir sua família.

Segundo informou o Assistente-Chefe da referida Estação Experimental, o requerente se ausentou do serviço mediante comunicação verbal prévia que lhe fizera, tendo-lhe telegrafado posteriormente, e o considerou bom servidor, digno de atenção em seu pedido.

A Divisão do Pessoal do aludido Ministério, examinando o processo, salientou não existir atualmente qualquer dispositivo legal que ampare a pretensão do interessado, que está sujeito à dispensa por abandono da função e cujo caso achou conveniente ser apreciado pelo D.A.S.P., a fim de que se "estudasse uma fórmula capaz de estender aos extranumerários da União os benefícios do art 172 do Estatuto dos Funcionários (licença por motivo de doença em pessoa da família).

O Chefe da Seção Administrativa daquela Divisão opinou por que se indeferisse o pedido por falta de amparo legal, mas que se considerassem como justificadas as faltas do requerente, para efeito disciplinar.

Vejamos primeiramente o que dizem as alíneas a, b, c e f da Circular DF-11, de 20-6-45;

a) poderá o servidor faltar ao serviço, sofrendo o desconto correspondente ao vencimento ou remuneração e sendo computados os pontos negativos correlatos, mas sem ficar inciso em penalidade, quando sua ausência fôr determinada por causa justificada não prevista em lei (item IV do art. 225 do E.F.);

b) considera-se falta justificada, para efeito da alínea anterior, aquela que decorrer de motivo reputado justo, a critério do chefe da repartição ou serviço;

c) no caso das alíneas anteriores, deverá o servidor obter prévia autorização de seu chefe imediato ou provar a impossibilidade de havê-la solicitado;

d) a fim de não haver solução de continuidade na contagem dos 30 dias consecutivos de ausência, que caracterizam o abandono do cargo, só deverá ser imposta a penalidade, por falta ou faltas não justificadas, após o comparecimento do servidor.

Das alíneas aqui transcritas da referida circular, se conclui, desde logo:

a) que devem ser descontados os salários correspondentes aos dias de ausência do aludido servidor;

b) que, entretanto, podem ser consideradas justificadas as referidas faltas para efeitos disciplinares, já que ao Chefe imediato do servidor compete assim considerá-las, e como se depreende da informação prestada, o mesmo parece a isso disposto;

c) que, assim, a autorização do Chefe, no caso presente, pode ser considerada tacitamente concedida, visto não constar do processo recusa formal à mesma, e sim que o servidor se apresentara ao mesmo Chefe, embora fora do horário de expediente e verbalmente, para comunicar-lhe a necessidade da ausência; e

d) que não se pode cogitar de dispensa por abandono da função no caso vertente, porquanto o servidor em aprêço faltou apenas 24 dias e não 30, necessários à caracterização do abandono.

Quanto ao pedido propriamente dito do interessado, isto é, a transformação de suas faltas em licença para tratamento da saúde em pessoa de sua família, atualmente não encontra apoio legal.

Com êste parecer, restituiu-se o processo à D.P.A.

(Parecer-proc. n.º 24.306-45, publicado no *Diário Oficial* de 9-1-46, pág. 341).

ADMISSÃO INDEPENDENTEMENTE DE PROVAS

770

A Fábrica do Andaraí propôs a admissão de amanuense-auxiliar referência XIV, da sua T.N.M., na função de amanuense, referência XVII, da mesma tabela, independentemente de prestação de provas.

O D.A.S.P. examinando anteriormente o assunto, reconheceu achar-se o candidato proposto em condições de exercer a função.

Tendo em vista, porém, a existência de candidatos habilitados em prova, foi o nome do interessado incluído, abaixo do último colocado, na relação dos que aguardavam admissão.

De fato, se há urgência no preenchimento de determinada função, para a qual não haja candidato habilitado é de toda conveniência admitir-se quem, pelos títulos que possa apresentar, esteja em condições de desempenhá-la com eficiência. O interesse da administração, nesse caso, está bem caracterizado.

Uma vez, porém, que existem candidatos habilitados em prova, não há como justificar-se a admissão de alguém

que a ela não se submeteu, aplicando-se para tal o mencionado item VI da Circular DF-53, como pretende a Fábrica do Andaraí.

Seria oportuno ressaltar que o sistema de seleção por meio de concursos e provas tem finalidade altamente moralizadora. Princípio hoje consagrado nos países democráticos, ele assegura iguais possibilidades a todos, alargando ao máximo a área de recrutamento.

Milhares de brasileiros já se submeteram a concursos e provas organizados pelo D.A.S.P.

E o fizeram porque estavam convencidos de que, se aprovados, seriam nomeados ou admitidos rigorosamente de acordo com a classificação obtida.

Efetivar, pois, a presente proposta, seria sobrepor o interesse de um ao interesse de muitos.

Em face do exposto, a Divisão do Pessoal, não vendo como alterar o ponto de vista da antiga D.F., opinou por que fosse o processo encaminhado à Secretaria Geral do Ministério da Guerra, para os devidos fins.

(Parecer-proc. n.º 6.759-45, publicado no *Diário Oficial* de 21-1-46, pág. 1.009).

APOSENTADORIA DE INTERINO

771

A Divisão do Pessoal do Departamento de Administração do Ministério da Justiça consultou o D.A.S.P. sobre a possibilidade de ser aposentado pelo Decreto-lei n.º 7.615 de 6-6-45, o ex-Escrivário, classe E, interino, do antigo quadro I daquele Ministério, exonerado por inabilitação no respectivo concurso em que fôra inscrito *ex-officio*.

Motivou a consulta um requerimento do mesmo, dirigido ao titular da pasta, em que pede seja tornado sem efeito o decreto que o exonerou, a fim de não ser interrompida a contagem de tempo de serviço, para os efeitos da aposentadoria pretendida.

A situação do interessado é, em resumo, a seguinte: Achava-se licenciado para tratamento de saúde, de acordo com o art. 168 do E.F., mas, como inscrito *ex-officio* no concurso submeteu-se às provas e não logrou classificação para efetivar-se no cargo, tendo sido, consequentemente exonerado a 14-5-45. Como se julgasse curado, aceitou fôsse de novo nomeado interinamente para o mesmo cargo, a 29-6-45, não podendo, porém, tomar posse, por ter sido inabilitado no indispensável exame de saúde. Não foi promovida a anulação do decreto de sua renomeação, por ainda estar submetido a tratamento de saúde, na expectativa de que, dentro do prazo para a posse, conseguisse reabilitação física. Mas o novo exame confirmou a inabilitação.

Diante do exposto e à vista do processo, o D.A.S.P. foi de parecer:

a) que, de fato, à letra da lei, o suplicante não tem direito ao que pleiteia, porquanto atualmente não é servidor público, por não ser ocupante de cargo ou função remunerada pelo Estado;

b) que o fato de ter sido legalmente exonerado por não lograr habilitação no concurso e a circunstância de não poder tomar posse do cargo para que fôra renomeado, o colocam fora dos quadros do funcionalismo;

c) que, todavia, a aposentadoria concedida aos interinos bem como a assegurada aos extranumerários, se revestem de um caráter mais obrigatoriamente assistencial do que de favor, mercê ou graça do Estado, como facilmente se depreende do parecer 337, de 31-1-44, dêste Departamento;

d) que, por outro lado, a moléstia que atingiu o suplicante, se manifestou numa época em que o mesmo ainda era ocupante do cargo, tendo sido êle licenciado para tratamento de saúde;

e) que a circunstância de se achar êle agora fora dos quadros do funcionalismo foi motivada menos por sua própria vontade do que por imposição de sua condição de funcionário interino, visto como se achava inscrito *ex-ofício* no concurso e a não realização das provas, de qualquer modo o inabilitaria, fazendo-o, pois, preferir arriscar-se nos exames;

f) que a exoneração e consequente nomeação do suplicante pode ser considerada, para efeito da aposentadoria, como uma ligeira interrupção de sua condição de servidor público, a quem o Estado se vê na obrigação de amparar na desventura;

g) que os três anos de carência, de que trata o § 1º do Decreto-lei n.º 7.615, de 6-6-45, devem ser considerados de serviço público e não apenas em caráter interino, porquanto atualmente todos os efetivos, os extranumerários e os interinos têm direito à aposentadoria;

h) que, paralelamente ao parecer citado 337, de 31-1-44, do D.A.S.P., pode ser promovida a anulação dos efeitos do decreto de exoneração do suplicante, para o só fim de aposentadoria do mesmo, nos termos do decreto-lei acima referido.

Nestas condições, ao restituir à D.P.J., o presente processo, o D.A.S.P. opinou por que fôsse deferido o pedido do suplicante.

(Parecer-proc. n.º 23.864-45, publicado no *Diário Oficial* de 21-1-46, págs. 1.008-1.009).

EXAMES DE SANIDADE E CAPACIDADE FÍSICA

772

Regulando o assunto, foi expedido o seguinte ato:

DECRETO-LEI N.º 8.384 — DE 17 DE DEZEMBRO
DE 1945

Dispõe sobre os exames de sanidade e capacidade física e dá outras providências

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

Art. 1º Para efeito de licenças, controle de falta ao serviço, posse e exercício, verificação sistemática das condições físicas do servidor público e pessoas de suas famílias, os exames médicos serão realizados pelas Seções de

Assistência das Divisões do Pessoal do Departamento de Administração de cada Ministério.

Parágrafo único. Para os mesmos efeitos, êsses exames serão realizados pelas respectivas organizações próprias, quando se tratar de servidores de repartições que possuam órgãos de pessoal.

Art. 2º Para os efeitos de aposentadorias os exames serão realizados pelo Serviço de Biometria Médica.

Art. 3º Nos Estados, os exames a que se refere o art. 1º serão realizados pelos postos das Seções de Assistência Social e, na falta dêstes, por médicos de serviços federais, civis ou militares, médicos de serviços estaduais ou municipais, ficando os mesmos sujeitos à revisão pelas Seções de Assistência Social, de cuja aprovação ficarão dependendo.

Art. 4º O Serviço de Biometria Médica fornecerá às Seções de Assistência Social, mediante requisição, todos os exames complementares, que forem julgados necessários ao esclarecimento de cada caso-clínico.

Art. 5º O Serviço de Biometria Médica devolverá às Seções de Assistência Social, dentro do prazo de 15 dias, a contar da data da publicação do presente decreto-lei, todo o material, inclusive auto-ambulâncias, que lhe foi transferido das referidas Seções de Assistência Social.

Art. 6º As atribuições das Seções de Assistência Social constarão dos regimentos dos Departamentos de Administração.

Art. 7º Este Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 1945, 124º da Independência e 57º da República.

JOSÉ LINHARES.

A. de Sampaio Dória.
Jorge Dodsworth Martins.
Canrobert Pereira da Costa.
P. de Leão Veloso.
J. Pires do Rio.
Maurício Joppert da Silva.
Theodoreto de Camargo.
Raul Leitão da Cunha.
R. Carneiro de Mendonça.
Armando F. Trompowsky.

(Publicado no *Diário Oficial* de 12-1-46).

SIMPLIFICAÇÃO DO PROCESSAMENTO DA MOVIMENTAÇÃO DO PESSOAL EXTRANUMERÁRIO

773

Fôra assinado o Decreto-lei n.º 8.201, de 21 de novembro de 1945, alterando vários artigos do Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943, a fim de tornar mais simples e mais rápido o processamento das admissões e melhorias do pessoal extranumerário da União.

O objetivo principal dessa simplificação foi retirar do Presidente da República um enorme volume de expediente de pura rotina burocrática, transferindo-o aos respectivos órgãos ministeriais, já agora perfeitamente apare-

lhados para um cabal desempenho dessas atividades, à vista da experiência adquirida em longo período de centralização administrativa, sob a orientação e fiscalização direta ou indireta do D.A.S.P., como órgão auxiliar que é da Presidência da República.

Por motivo de prudência, no entanto, essa simplificação limitou-se apenas ao processamento das admissões e melhorias dos extranumerários mensalistas, deixando à margem as demais modalidades de provimento, tais como transferências, readmissões e reversões, que continuam ainda a processar-se pelo sistema de centralização, segundo os trâmites consignados nos dispositivos próprios do referido Decreto-lei n.º 5.175, de 1943.

É escusado salientar que o novo sistema tem dado resultado excelente, não só facilitando o preenchimento de funções vagas nas diversas tabelas de mensalistas como permitindo maior flexibilidade na movimentação desse pessoal, dentro de cada série funcional, à vista da mais rápida efetivação das melhorias, motivo ponderável de estímulo e eficiência no serviço.

Assim, é aconselhável e oportuno que se estenda às demais modalidades de provimento idêntica medida. As atribuições conferidas pelo sistema atual, ao Presidente da República, no caso de transferências, reversões e readmissões de extranumerários mensalistas, pela sua própria natureza, devem ser distribuídas, em cada ministério, às autoridades próprias, a exemplo do que se adotou em relação às admissões e melhorias.

Dentre as vantagens que decorrerão dessa providência, se adotada, predomina a de aliviar a atenção do Presidente da República de uma grande massa de processos para cuja solução estão capacitados os órgãos próprios da administração federal, além de possibilitar essa medida um maior rendimento do trabalho pela simplificação, ao mínimo, dos atos administrativos a que se devem subordinar êsses assuntos.

Nestas condições, o D.A.S.P. submeteu ao senhor Presidente da República o projeto de decreto-lei, alterando a redação do capítulo VIII daquele diploma legal, Decreto-lei n.º 5.175, citado, relativo à transferência, e os artigos 54 e 57, relativos, respectivamente, à readmissão e à reversão, e que consubstancia as medidas propostas.

O Presidente da República aprovou a sugestão do D.A.S.P., assinando o Decreto-lei n.º 8.661, de 14-1-46.

(Exp. de mot. 2.460, de 29-12-45, publicada no *Diário Oficial* de 16-1-46, pág. 712).

DIFERENÇA DE VENCIMENTOS

774

Foi assinado, dispondo sobre essa matéria, o seguinte ato:

“DECRETO-LEI N.º 8.841, DE 24 DE JANEIRO DE 1946

Dispõe sobre o pagamento da diferença de vencimento ou reunieração

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º Os aumentos concedidos pelo Decreto-lei n.º 8.512, de 31 de dezembro de 1945, não serão considerados para efeito do que dispõe o § 2.º do art. 3.º das Disposições Transitórias da Lei 284, de 28 de outubro de 1936, nem determinarão para os servidores afiançados a obrigação de reforçar a fiança.

Art. 2.º Este decreto-lei vigora a partir de 1 de janeiro de 1946.

Art. 3.º Revogam-se às disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 1946, 125.º da Independência e 58.º da República.

JOSÉ LINHARES.

J. Pires do Rio.

(Publicado no *Diário Oficial* de 25-1-46).

INTERINIDADE E CRIAÇÃO DE CARGOS ISOLADOS

775

Técnicos de Administração, classe I, interinos, do D.A.S.P., pleitearam a criação de diversos cargos isolados, de provimento efetivo, de Técnico, padrão K, em vários Ministérios, para o efeito de serem os signatários nos mesmos providos.

Em abono da sua pretensão, alegaram os interessados:

a) que exercem, em caráter interino, cargos das carreiras de Técnico de Pessoal, Técnico de Seleção, Técnico de Orçamento e Técnico de Organização;

b) que sua nomeação, mesmo a título interino, foi precedida de entrevista, realizada perante banca examinadora especializada, a fim de demonstrarem nível intelectual e aptidão para o exercício dos cargos;

c) que, pelos Decretos-leis n.º 8.398, de 18-12-45, e 8.243, de 23-11-45, foram criados cargos isolados, de provimento efetivo, de Técnico de Pessoal, Técnico de Seleção, Técnico de Organização e Técnico de Orçamento, nos Quadros Permanentes dos Ministérios da Aeronáutica e das Relações Exteriores;

d) que

“é óbvio, todavia, que, sem visos de subestimação, não caberá àqueles servidores ministeriais o mesmo volume e complexidade de atribuição afetos aos im- petrantes, que, diariamente, se empregam na solução de problemas administrativos, os quais não se limitam a um só setor da Administração, abrangendo, an- tes, todos os órgãos do Serviço Público”;

e) que, com aquela medida (alínea c), se estabeleceu, “em detrimento dos requerentes, disparidade nos processos de seleção”

para os cargos de que são ocupantes;

f) que, com efeito,

“enquanto o critério de verificação de capacidade funcional para o exercício dos cargos isolados nos Mi- nistérios citados, retribuídos com Cr\$ 2.200,00, pode prender-se exclusivamente à apresentação de títulos,

os suplicantes estariam sujeitos à prestação de concursos de provas, onde a probabilidade de habilitação é sensivelmente menor, para, finalmente, perceberem o vencimento de Cr\$ 1.500,00";

g) que,

"por equanimidade de tratamento", poderiam ser criados, em vários Ministérios, cargos isolados de provimento efetivo e de padrão de vencimento igual aos já criados, ou seja, Cr\$ 2.200,00 mensais, para os quais seriam nomeados os suplicantes;

h) que essa providência consultaria os interesses do serviço, pois os

"requerentes, conforme se pode verificar através dos Boletins de Meritíscimo que lhes foram conferidos, tiveram oportunidade de demonstrar eficiência durante o treinamento intensivo a que se submeteram";

i) que, por outro lado;

"a reestruturação da carreira de Técnico de Administração veio colocar os requerentes na situação de provisórios interinos, ou seja, na de excedentes";

j) que o decreto-lei, que reorganizou este Departamento,

"previu o aproveitamento do pessoal excedente nos quadros dos Ministérios, em atribuições funcionais correspondentes"; e

l) que, dentre os suplicantes, os Técnicos de Seleção poderão, com vantagens, ser aproveitados no quadro do Departamento dos Correios e Telégrafos, recentemente autônomo no concernente à escolha dos seus servidores.

Examinando o assunto, verificou o DASP:

a) que os suplicantes exercem, em caráter interino, cargos provisórios da classe I da carreira de Técnico de Administração, do Quadro Permanente do D.A.S.P.;

b) que sua nomeação foi, realmente, precedida de entrevista, onde demonstram possuir um mínimo de capacidade intelectual para o exercício dos cargos;

c) que esse mínimo, porém, não é suficiente para determinar a nomeação de carreira, a qual, na forma da Constituição, deve ser precedida do indispensável concurso;

d) que, com efeito, só o concurso pode demonstrar a plena habilitação intelectual dos candidatos a cargos de carreira, possibilitando, por outro lado, um sistema mais democrático de avaliação do mérito, visto como dá oportunidade, a todos os cidadãos, de concorrerem às vagas verificadas;

e) que, assim, não basta, para serem efetivados, que os requerentes tenham demonstrado capacidade suficiente ao desempenho dos cargos, mas, sim, que os mesmos tivessem revelado habilitação maior que a de todos os demais candidatos inscritos no concurso;

f) que, portanto, a realização de entrevista preliminar não dá, aos suplicantes, direito algum à efetivação.

g) que, por outro lado, não cabe aos suplicantes ajudar da eficiência dos Técnicos dos Ministérios da Aeronáutica e das Relações Exteriores, nem, tão pouco, do vo-

lume e complexidade das atribuições aos mesmos cometidas;

h) que não é possível um pronunciamento seguro sobre os motivos que nortearam a criação dos cargos de técnicos, nos citados Ministérios, porquanto a proposta respectiva não transitou por este Departamento;

i) que, entretanto, uma vez instituídos os referidos cargos, não cabe ao D.A.S.P. pronunciar-se na presente oportunidade, a respeito;

j) que caso muito diverso é o pleiteado pelos requerentes, os quais, em última análise, desejam que se criem cargos para a sua efetivação;

k) que decorrendo, da criação de cargos, ônus para os cofres públicos, é indispensável seja tal providência devidamente justificada, em todos os casos, à luz dos superiores interesses da administração;

l) que, assim, não é possível concordar com a pretensão dos signatários, visto como nenhum dos Ministérios, a que êles se referem, se pronunciou a respeito, nem consta haverem proposto medida similar, donde a conclusão lógica de serem desnecessários os cargos pretendidos;

m) que não há, outrossim, a pretensa desigualdade de tratamento entre os signatários e os técnicos dos Ministérios da Aeronáutica e das Relações Exteriores, pois êstes são ocupantes de cargos de provimento efetivo, ao passo que os requerentes ocupam, interinamente, cargos de carreira;

n) que desigualdade haveria se o Governo, para atender a interinos, criasse cargos bem remunerados de provimento efetivo, e não fizesse o mesmo relativamente a todos os demais funcionários que, em concurso público, houvessem demonstrado habilitação profissional;

o) que não procede, outrossim, a alegação de, visto terem sido transformados em provisórios, equivalerem a excedentes os cargos dos interessados;

p) que, com efeito, a conceituação de cargo provisório é exatamente contrária àquela que lhe emprestam os suplicantes;

q) que, assim, cargos provisórios são os criados para permitir, quando não há vagas (ou as há em número insuficiente) na classe inicial da carreira, a nomeação de funcionários que executem, até a realização do concurso, os serviços inadiáveis da administração;

s) que existem cargos excedentes quando, após a reorganização, de alguma carreira, há, em uma ou mais classes, funcionários efetivos em número superior às reais necessidades do serviço; e

t) que, enquanto os cargos provisórios atendem a imediata necessidade da administração, os cargos excedentes se justificam apenas pela conveniência de não prejudicar o interesse pessoal de funcionários efetivos.

Nestas condições, o D.A.S.P. opinou pelo indeferimento do pedido.

(Exposição de motivos n.º 40, de 16-1-46, publicada no Diário Oficial de 24-1-46, pág. 1.217).

SELEÇÃO

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Prático Rural

Foram as seguintes as questões apresentadas no último concurso realizado para provimento em cargos iniciais da carreira de Prático Rural (C 132) do Ministério da Agricultura :

PORUGUÊS E MATEMÁTICA

Correção de textos :

Atenção — Em cada um dos grupos de textos que se seguem há apenas um texto certo; assinale-o, colocando uma cruz dentro do parêntesis que o precede.

Não emende e não raspe, porque qualquer emenda ou rasura em um dos parêntesis poderá anular todo o grupo em que ele estiver compreendido.

1. () Quando você vir a S. Paulo, procure-me.
 () Quando você vir à S. Paulo, procura-me.
 () Quando você vier a S. Paulo, procure-me.
 () Quando você vier a S. Paulo, procura-me.
 () Quando você vir à S. Paulo, procure-me.
2. () Haviam muitas pessoas esperando-o para comprimentá-lo.
 () Havia muitas pessoas esperando-lhe para cumprimentá-lo.
 () Haviam muitas pessoas esperando-lhe para lhe cumprimentar.
 () Havia muitas pessoas esperando-o para cumprimentá-lo.
 () Haviam muitas pessoas esperando-o para lhe comprimentar.
3. () Cheguei ao Rio há dois dias atrás.
 () Cheguei no Rio há dois dias atraç.
 () Cheguei ao Rio a dois dias atrás.
 () Cheguei no Rio a dois dias atraç.
 () Cheguei no Rio há dois dias atraç.
4. () Não se esqueça de que deve ser vacinado, amanhã, todos os animais.
 () Não esqueça de que devem ser vacinados, amanhã, todos os animais.
 () Não se esqueça que deve ser vacinado, amanhã, todos os animais.
 () Não esqueça de que devem ser vacinados, amanhã, todos os animais.
 () Não se esqueça de que devem ser vacinados, amanhã, todos os animais.
5. () No ano passado, tinha nesta fazenda poucas vacas; agora, existem mais de trescentas.
 () No ano passado, havia nesta fazenda poucas vacas; agora, existe mais de trezentas.

- () No ano passado, tinha nesta fazenda poucas vacas; agora, existem mais de trezentas.
- () No ano passado, havia nesta fazenda poucas vacas; agora, existem mais de trescentas.
- () No ano passado, havia nesta fazenda poucas vacas; agora, existe mais de trezentas.

Redação

Um prático rural foi incumbido de proceder a uma verificação do estado de conservação de todo o material de serviço. Terminada essa inspeção, redige um relatório de tudo o que observou, citando falhas encontradas e apresentando sugestões para maior eficiência do serviço.

Redija esse relatório, obedecendo às seguintes instruções:

1. Use o tratamento de V.S.
2. Extensão mínima: 8 linhas.
3. Permite-se o rascunho.
4. Não assine seu nome nem assine ou cite qualquer outro nome.
5. Faça apenas o corpo do relatório utilizando as linhas abaixo.

Resolva as questões abaixo; faça os cálculos nos espaços em branco correspondentes; coloque as respostas nos lugares indicados.

1.º Resolva :

$$(3 + \frac{2}{5} \times \frac{5}{6}) \div (4 - \frac{1}{2})$$

$$\frac{5}{3} + \frac{7}{8} =$$

2. Complete :

$$341 \text{ hm}^2 = \dots \text{ ca} = \dots \text{ dm}^2$$

$$0,0435 \text{ km}^3 = \dots \text{ m}^3 \dots \text{ dast}$$

$$5 \text{ hg} = \dots \text{ dal} = \dots \text{ dm}^3$$

$$73,45 \text{ dam} = \dots \text{ km} = \dots \text{ cm}$$

3. A diferença entre os $3/4$ e a metade da terça parte de um número é 343. Determinar esse número.

4. Uma turma de trabalhadores fêz um trabalho, cujo coeficiente de dificuldade é 0,2, em 8 dias. Em quantos dias a mesma turma faria outro trabalho, cujo coeficiente de dificuldade fôsse 0,25?

5.º Num colégio há 248 alunos, dos quais 62 são internos. O número de externos representa quantos por cento da matrícula total?

PROVA ESCRITA

Abaixo, o Sr. encontrará três grupos de questões — correspondentes às secções I (Fomento da Produção Animal), II (Defesa Sanitária Animal) e III (Inspeção de Produtos de Origem Animal), do programa constante das Instruções dêste Concurso.

Responda às questões do grupo da secção por que optou, no momento da sua inscrição, e *sómente essas*.

Atenção: Não será considerada a prova que contiver respostas de diferentes secções. Só será corrigida a prova do candidato que se limitar a resolver *apenas as questões de uma das secções*.

Faça seu trabalho no almoço anexo, numerando convenientemente as respostas.

SEÇÃO I

(*Fomento da Produção Animal*)

- 1) Quais são os alimentos concentrados utilizados no Brasil, para a alimentação das vacas em lactação?
- 2) Quais são as instalações indispensáveis a uma fazenda de engorda de novilhos?
- 3) Quais são os cereais, de produção nacional empregados na alimentação do cavalo?
- 4) Primeiros cuidados a serem dispensados aos leitões recém-nascidos?
- 5) Quais as condições que deve satisfazer um terreno para a instalação de um aviário?
- 6) Qual é a duração e a freqüência do cio nos bovinos e eqüinos?
- 7) Qual é a duração da gestação nos bovinos, eqüinos e suínos?
- 8) Quais os sinais mais evidentes para reconhecer que uma vaca está próxima a dar cria?
- 9) Como se prepara a terra para a plantação do milho?
- 10) Qual a proporção de galos e galinhas a empregar num plantel de reprodução?

SEÇÃO II

(*Defesa Sanitária Animal*)

- 1) Como reconhecer que um bovino morreu de carbúnculo hemático?

- 2) Quais os limites de idade em que os bovinos podem ser atacados pelo carbúnculo sintomático?
- 3) Quais os cuidados a serem dispensados aos bezerros recém-natos para evitar a pneumo-enterite?
- 4) Quais são os principais sintomas da febre aftosa nos bovinos?
- 5) Quais são os principais transmissores da raiva?
- 6) Como reconhecer a existência da peste suína numa criação?
- 7) Qual o tratamento a ser ministrado a um cavalo com adenite eqüína (garrotilho)?
- 8) Quais são os principais ecto-parasitas que infestam os bovinos, no Brasil?
- 9) Como combater o carrapato?
- 10) Quais são os antissépticos empregados na desinfecção de vagões ferroviários?

SEÇÃO III

(*Inspeção de Produtos de Origem Animal*)

- 1) Quais são as principais condições de higiene exigidas para uma sala de matança?
- 2) Que condições deve satisfazer uma sala para fabricação de manteiga?
- 3) Quais os sinais que indicam a existência de um animal doente na inspeção *ante-mortem*?
- 4) Indicar os cuidados a serem dispensados aos animais antes do sacrifício.
- 5) Quais são os processos de matança das espécies de açougue, permitidos pela legislação federal?
- 6) Indicar os casos em que é permitida a matança de emergência.
- 7) Indicar os preceitos de higiene a adotar na ordenha manual.
- 8) Como se deve proceder à coleta de uma amostra de manteiga para exame de laboratório?
- 9) Quais as condições que deve satisfazer a água de abastecimento de um matadouro?
- 10) Que condições devem satisfazer as paredes e o piso de uma sala de manipulação de produtos cárneos?

NOTAS

Aprovado o Novo Regimento do Departamento Administrativo do Serviço Público

Pelo decreto n.º 20.489, de 24 de janeiro de 1946, o Sr. Presidente da República aprovou o novo regimento do D.A.S.P., que transcrevemos a seguir:

REGIMENTO DO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

CAPÍTULO I

DA FINALIDADE

Art. 1.º O Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) diretamente subordinado ao Presidente da República, tem por finalidade o estudo e a orientação dos problemas da administração pública exercendo as suas atividades no sentido de cooperação e articulação com os órgãos de serviço civil federal.

Art. 2.º Ao D.A.S.P. compete:

I — estudar, pormenoradamente, as repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

II — Estudar e propor sistemas de classificação e remuneração de funções e cargos públicos;

III — orientar a administração do pessoal civil da União;

IV — selecionar candidatos a cargos e funções do serviço civil federal, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e os do magistério e da magistratura;

V — promover o treinamento, adaptação, readaptação e aperfeiçoamento dos servidores civis da União;

VI — preparar, quando conveniente, candidatos a funções e cargos públicos;

VII — orientar a construção, remodelação ou adaptação dos edifícios públicos e respectivos equipamentos;

VIII — examinar projetos e orçamentos referentes à construção, remodelação ou adaptação dos edifícios públicos utilizados pelos serviços civis;

IX — sugerir medidas destinadas à instalação das repartições em prédios adequados às suas finalidades, tendo em vista a economia e as conveniências do serviço e do público;

X — opinar sobre os planos de obras relativas a edifícios públicos e aos respectivos equipamentos;

XI — colaborar, quando solicitado, no estudo e aperfeiçoamento dos serviços públicos estaduais e municipais, bem como das entidades paraestatais;

XII — organizar, anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária, a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; e

XIII — fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade de suas instruções, a execução orçamentária.

CAPÍTULO II

DA ORGANIZAÇÃO

Art. 2.º O D.A.S.P. compõe-se de:

Conselho de Administração (C.A.).

Divisão de Orçamento e Organização (D.O.).

Divisão de Pessoal (D.P.).

Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento (D.S.A.).

Divisão de Edifícios Públicos (D.E.P.).

Serviço de Documentação (S.D.).

Serviço de Administração (S.A.). (*)

Art. 3.º As Divisões e Serviços funcionarão perfeitamente articulados, em regime de mútua colaboração sob a orientação do Diretor-Geral do D.A.S.P.

CAPÍTULO III

DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Art. 4.º O Conselho de Administração (C.A.), é um órgão colegial normativo e integrante dos sistemas de organização, orçamento, pessoal e construção de edifícios públicos.

Art. 5.º O C.A. tem por finalidade promover melhor coordenação e maior eficiência dos órgãos interessados em organização, em orçamento, em pessoal e em construção de edifícios públicos.

Art. 6.º O C.A. compõe-se:

I — quando convocado para deliberar sobre problemas de organização: — do Diretor da D.O. do D.A.S.P. e dos Presidentes das Comissões de Eficiência dos Ministérios;

II — quando convocado para deliberar sobre problemas orçamentários: — do Diretor da D.O. do D.A.S.P. e dos Diretores das Divisões de Orçamento dos Ministérios;

III — quando convocado para deliberar sobre problemas de pessoal: — dos Diretores da D.P. e D.S.A. do D.A.S.P. e dos Diretores das Divisões ou Serviço de Pessoal dos Ministérios;

(*) A reprodução deste artigo está de acordo com o autógrafo.

IV — quando convocado para deliberar sobre construção de edifícios públicos: — do Diretor da D.E.P. do D.A.S.P. e dos Diretores das Divisões de Obras ou órgãos equivalentes dos Ministérios.

Art. 7º As reuniões do C.A. serão presididas pelo Diretor-Geral do D.A.S.P.

Parágrafo único. Auxiliará os trabalhos do C.A., na qualidade de seu secretário, o Secretário do Diretor-Geral do D.A.S.P.

Art. 8º O C.A. funcionará com a maioria absoluta de seus membros natos e, dentro de sua competência consultiva e orientadora, deliberará por maioria de votos.

Art. 9º Compete ao Presidente do C.A. convocar as reuniões e distribuir os trabalhos.

Parágrafo único. Quando necessário, poderá convidar, para tomar parte nos trabalhos do mesmo Conselho, os dirigentes ou representantes de quaisquer órgãos ou entidades, cujas atividades interessem ao problema em estudo.

Art. 10. Nenhuma vantagem deverá corresponder ao exercício das funções de membro ou secretário do C.A., que serão, porém, consideradas serviço relevante.

CAPÍTULO IV

DA COMPETÊNCIA E ORGANIZAÇÃO DAS DIVISÕES E SERVIÇOS DA D.O.

Art. 11. À D.O. compete:

I — elaborar, anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta do orçamento da União;

II — organizar, para cada serviço, departamento, estabelecimento ou repartição, o quadro da discriminação ou especialização, por itens, da despesa que cada um deles é autorizado a realizar;

III — fiscalizar a execução orçamentária, nos termos da delegação do Presidente da República ao D.A.S.P. e na conformidade das instruções presidenciais a este transmitidas;

IV — apreciar os programas de trabalho em que as repartições baseiam seus pedidos de dotação, a fim de harmonizá-los entre si e com a política orçamentária do Governo;

V — rever o custo dos programas de trabalho de cada repartição;

VI — estimar a receita pública;

VII — propor modificações dos quadros de discriminação da despesa nas condições e casos estabelecidos na legislação;

VIII — dar parecer sobre os processos de abertura de crédito adicionais;

IX — examinar toda outra questão que, diretamente ou indiretamente, se prenda à elaboração, execução e controle do orçamento federal, ressalvada a competência es-

pecífica dos mais órgãos integrantes do sistema orçamentário;

X — promover o aperfeiçoamento progressivo do processo, dos padrões e do sistema orçamentário;

XI — estudar os regimes de administração mais adequados aos vários setores de serviço público;

XII — traduzir, em planos de modificação da organização administrativa, o programa do Governo;

XIII — empreender trabalhos, de interesse para a organização e reorganização de serviços;

XIV — opinar, em conjunto com o D.F.C. do M.F., a D.E.P. e as repartições interessadas, sobre os planos de aparelhamento, equipamento e instalação de serviços;

XV — padronizar e coordenar os orçamentos e balanços das entidades autárquicas federais e promover a publicação dos primeiros juntamente com o Orçamento Geral da República;

XVI — colaborar na coordenação, das relações da Administração com o público;

XVII — auxiliar, quando solicitada, os Estados Municípios, Territórios e Autarquias em estudos relativos à sua administração orçamentária e à organização e funcionamento dos seus serviços;

XVIII — orientar os órgãos de orçamento e as agências organizadoras ministeriais e as repartições em geral, nos assuntos de sua competência;

XIX — propor as medidas necessárias à melhor coordenação da ação administrativa do Governo Federal.

Art. 12. A D.O. comprehende:

I — o Serviço de Coordenação do Planejamento Administrativo (S.C.P.A.), constituído de:

a) Seção do Orçamento Geral (S.O.G.) e

b) Seção dos Orçamentos das Autarquias (S.O.A.);

II — Serviço de Racionalização Administrativa (S.R.A.), integrado por:

a) Seção do Plano de Reestrutura da Administração Federal (S.P.R.) e

b) Seção de Métodos de Trabalho (S.M.T.);

III — a Seção de Informes Econômico-financeiros (S.I.F.);

IV — a Seção de Pesquisas Técnico-orçamentárias (S.P.O.);

V — as Comissões de Revisão (C.D.R.) e

VI — o Corpo de Relatores (C.R.);

Art. 13. As Comissões de Revisão funcionam sob a presidência do Chefe do S.C.P.A. e são constituídas pelo representante do órgão cuja proposta orçamentária estiver em exame, pelo Relator da proposta e, quando se tratar de órgão integrante de Ministério, pelo diretor de orçamento dêste.

Art. 14. O Corpo de Relatores constitui-se de especialistas nas diferentes técnicas de mais largo emprêgo no serviço público. A cada especialista são distribuídas, em correspondência com sua especialização, as unidades administrativas cujos programas de trabalho devam ter, do ponto de vista orçamentário, uniformidade de tratamento.

§ 1.º Os Relatores dispõem de assistentes em número variável, conforme as necessidades.

§ 2.º Coordena as atividades do Corpo de Relatores o Chefe do S.C.P.A.

Art. 15. Para o desempenho de delegações especiais de chefia ou para consulta em assuntos de natureza muito especializada que se relacionem com as funções da Divisão, o Diretor da D.O. e os Chefes do S.C.P.A. e do S.R.A. podem servir-se de assessores em número necessário.

Art. 16. Ao Serviço de Coordenação do Planejamento Administrativo cabe:

I — pela Seção do Orçamento Geral :

a) propor as bases para o Governo estabelecer a hierarquia das despesas públicas;

b) preparar, à vista de estimativa provisória fornecida pela S.I.E., o plano anual de distribuição dos recursos federais pelas diferentes classes e espécies de despesas que, aprovado pelo Presidente da República, constitua autorização às repartições para o desenvolvimento admitido, em princípio, nos seus programas de trabalho e no volume geral de suas propostas orçamentárias;

c) sugerir a forma de financiamento de empreendimentos extraordinários ou classificados em planos especiais;

d) articular as propostas parciais de orçamento, depois de examinadas pelos Relatores e readjustadas pelas Comissões de Revisão, repetindo, em relação ao conjunto, a verificação da inexistência de programas ou despesas em duplicata e de realizações previstas que se oponham; verificando, também, a inexistência de lacunas na programação geral dos serviços públicos e de diversidade entre a aplicação cogitada para os recursos e a política tributária;

e) submeter à decisão do Presidente da República, por intermédio da autoridade superior os casos em que as repartições, com o apoio das Comissões de Revisão, apresentarem propostas que afetem substancialmente o plano de distribuição prévia de recursos, por não se conformarem às cotas correspondentes;

f) estruturar, observados os padrões resultantes dos estudos da S.P.O., o documento contendo a proposta orçamentária geral; organizar os quadros de que deva esta acompanhar-se e minutar a mensagem presidencial ao Parlamento;

g) modificar o documento orçamentário e seus anexos, conforme fôr determinado na aprovação ou no decorrer do exercício;

h) aconselhar quanto à cobertura do *deficit* e à aplicação do saldo;

i) apreciar e encaminhar à aprovação as propostas dos Relatores sobre o parcelamento de recursos concedidos às repartições e sobre as épocas de suprimento destas com a

preocupação de fazer coincidentes a realização das despesas com a da receita;

j) rever os processos informados pelos Relatores, principalmente para assegurar uniformidade doutrinária às informações;

l) manter o Governo a par do desenvolvimento da execução orçamentária, sumariando os relatórios periódicos dos Relatores sobre a despesa e os da S.I.E. sobre a receita;

m) indicar ao Governo a conveniência de adiar ou antecipar despesas e de modificar programas, propondo as alterações orçamentárias consequentes, uma vez mudadas as condições em que foi decidida a realização do programa ou da despesa;

n) organizar esquemas nos quais as despesas públicas se grupem homogêneamente, mas segundo critérios diversos e que se completem o mais possível, para servirem de base a estudos, dos Relatores em particular e dos órgãos do D.A.S.P. em geral, objetivando aumentar a economia na prestação dos serviços públicos e apurar a eficiência com que são prestados relativamente a seu custo;

o) reunir as observações da S.I.E. relativas à aplicação dos recursos federais nas unidades federadas, as da S.O.A. com respeito às autarquias e as dos Relatores que funcionem no exame de propostas parciais por onde se discriminem recursos com aqueles destinos, propondo as medidas necessárias à coordenação da política de financiamento de serviços adotada pela União com as iniciativas no mesmo sentido dos Estados, Municípios e entidades autárquicas;

p) formular as sugestões que o D.A.S.P. resolva apresentar, visando a qualquer alteração da política tributária ou da política orçamentária do Governo, além de nas hipóteses diversas já compreendidas em alíneas anteriores;

q) levar ao conhecimento da S.P.O. as dificuldades que encontrar na aplicação dos padrões orçamentários e as modificações aconselhadas pela experiência;

r) informar o S.R.A. das questões de organização que se oferecerem no decurso dos trabalhos de coordenação do planejamento administrativo-financeiro.

II — pela Seção dos Orçamentos das Autarquias :

a) apreciar os orçamentos e balanços das entidades autárquicas federais, especialmente quanto à observância da padronização a que estiverem sujeitos;

b) encaminhar à apreciação dos Relatores, de acordo com a especialização destes e a natureza das atividades de cada autarquia as propostas orçamentárias das referidas entidades, com o objetivo principal de procurar assegurar a necessária articulação do planejamento administrativo dos serviços descentralizados ao dos serviços centralizados correlatos;

c) observar as divergências entre a política federal de aplicação de recursos em certos setores e a das autarquias que atuem em setores paralelos ou de algum modo relacionados, particularmente quanto ao emprêgo das subvenções, assentando com a S.P.O. as medidas adequadas a garantir a coordenação desejável e conveniente;

d) examinar, com a colaboração do S.R.A. e os Relatores, as questões de custo de serviços, de economia e de eficiência que se apresentarem nos orçamentos e balanços das entidades autárquicas;

e) sugerir aos órgães incumbidos da aprovação dos orçamentos e balanços das autarquias ou às próprias autarquias quaisquer providências que ocorrerem durante a apreciação dos mesmos orçamentos e balanços;

f) promover a publicação em seções anexas ao Orçamento Geral da República, dos orçamentos das entidades autárquicas;

g) colaborar com a S.P.O. na realização dos estudos necessários à padronização dos critérios gerais e das formas especiais de que se devam revestir os orçamentos, balanços e demonstrações de contas das diferentes entidades autárquicas;

h) auxiliar a S.P.O. na elaboração das instruções que o D.A.S.P. resolva expedir para padronização dos orçamentos e balanços das autarquias e para cumprimento de qualquer outro dispositivo da legislação vigente sobre a centralização e coordenação dos mencionados orçamentos e balanços;

i) fixar os prazos em que as entidades autárquicas devam remeter aos órgãos competentes as propostas de orçamento;

j) apresentar, em conjunto com a S.P.O., qualquer sugestão relativa ao aperfeiçoamento e melhor controle da administração orçamentária e contábil das entidades autárquicas;

l) fornecer à S.I.E. os elementos referentes à receita, à despesa e à situação patrimonial das autarquias para os estudos da competência desta.

Art. 17. Constituem funções do Serviço de Racionalização Administrativa :

I — por intermédio da Seção do Plano de Reestrutura da Administração Federal :

a) proceder ao levantamento da estrutura da administração federal, mantendo atualmente os registros a respeito;

b) procurar dispôr, para estudos comparativos, de informações dessa natureza sobre outras administrações, públicas ou privadas, especialmente as dos Estados e Municípios brasileiros;

c) divulgar, em publicações periódicas, o estado de organização dos serviços da União;

d) trabalhar para que as mais unidades administrativas do país editem publicações semelhantes, cooperando com elas na consecução deste objetivo;

e) elaborar o plano geral de reestrutura da administração federal, supervisionando sua implantação progressiva, uma vez aprovado pelo governo;

f) sugerir alterações no "plano geral de estrutura", de acordo com o aconselhado pela prática ou para adaptá-lo a novas políticas administrativas, aos progressos da técnica, às necessidades supervenientes;

g) aconselhar a supressão de repartições que perderam a razão de ser por força da mudança de condições; a transformação das que, pelo mesmo motivo, perderam funções ou ganharam outras e a criação das que venham a atender necessidades novas;

h) propôr a eliminação de duplicitade ou concorrência e oposição de funções, que se evidenciarem pelo levantamento da estrutura da administração federal e pelo exame dos programas de trabalho, contidos nas propostas orçamentárias parciais, ou por outra qualquer forma;

i) observar a adequação estrutural dos órgãos administrativos às suas finalidades e, mais particularmente, ao trabalho programado para os exercícios financeiros, aconselhando as modificações que houver por convenientes, dentro dos princípios diretores do "plano geral de reestrutura";

j) atender, consultar e colaborar diretamente com as autoridades que pretendam reestruturar as repartições pelas quais respondem;

l) apreciar os projetos de estruturação e reestruturação de serviços públicos submetidos pelo Governo à consideração do D.A.S.P.;

m) orientar, sob o ponto de vista técnico, as atividades das agências de organização, existentes nos Ministérios e repartições menores que visem agrupar, seccionar ou redistribuir órgãos e determinar-lhes a competência;

n) realizar trabalhos de sua especialidade para organizações estaduais, municipais, territoriais e paraestatais, quando solicitada ou em virtude de recomendação superior;

o) auxiliar a D.E.P. no estudo dos problemas de instalação dos serviços públicos;

II — por intermédio da Seção de Métodos de Trabalho :

a) realizar estudos e pesquisas, constituindo-se em centro de atividades desta natureza, sobre as condições e processos de trabalho na administração federal;

b) organizar um repositório das práticas que se mostraram eficientes, segundo a própria verificação ou a de observadores idôneos;

c) divulgar, com apresentação a mais prática e acessível, os resultados de suas investigações, especialmente no âmbito das repartições federais;

d) orientar técnicamente as agências organizadoras dos serviços da União e as repartições desta na análise dos métodos de trabalho adotados em um caso determinado, e no planejamento e implantação de novas normas e rotinas;

e) colaborar com o C.R. e o S.C.P.A. na redução do custo dos programas de trabalho, indicando as modificações aconselháveis nos instrumentos e técnicas previstas para realizá-los;

f) preparar medidas que permitam ao C.R. e ao S.C.P.A., avaliar a eficiência dos serviços públicos, em face dos recursos concedidos para executá-los;

g) elaborar e distribuir convenientemente folhetos, cartazes, etc., difundindo conhecimentos elementares de racio-

nalização do trabalho, conselhos e esclarecimentos úteis, com o objetivo de criar atitudes positivas nos servidores do Estado;

h) sugerir às repartições a confecção de formulários, instruções escritas sobre exigências e trâmites dos processos, e outras providências administrativas, tendentes a orientar o público e facilitar suas relações com o serviço;

i) promover inquéritos para sondagem da opinião pública em relação às atividades do D.A.S.P. e auxiliar outros órgãos da administração na preparação e lançamento de inquéritos desse gênero;

j) orientar as repartições quanto à técnica de elaboração de relatórios e de divulgação em geral dos atos administrativos, por meio da imprensa ou do rádio, de exposições, filmes conferências, etc., para melhor informação do público e boa compreensão e aceitação de programas inovadores;

l) ajudar os serviços interessados na preparação de manuais, gráficos e outros elementos de utilidade para o funcionamento dos mesmos;

m) auxiliar a D.E.P. no estudo de problemas de instalação dos serviços públicos;

n) cooperar, por solicitação ou determinação superior, com os Estados, Municípios, Territórios e entidades paraestatais, dentro de sua especialização funcional;

o) dar parecer nos casos submetidos ao D.A.S.P. que versarem matéria de sua competência especializada.

Art. 18. E' da competência da Seção de Informes Econômico-financeiros :

I — estudar o comportamento, em exercícios anteriores, da arrecadação da receita e dos elementos que a integram;

II — anotar e sistematizar as informações fornecidas pelo Ministério da Fazenda sobre a arrecadação em curso;

III — coligir outros dados pertinentes à estimativa da receita federal;

IV — estimar a receita federal para cada exercício financeiro;

V — confrontar as previsões feitas, com a receita arrecadada, identificando as causas de variações;

VI — fornecer relatórios periódicos ao S.C.P.A. sobre o desenvolvimento da arrecadação;

VII — apresentar sugestões à S.P.O. referente ao método utilizado para estimar as rendas públicas;

VIII — indicar ao S.C.P.A. novas fontes de renda para atender a financiamentos extraordinários ou especiais ou para cobrir o aumento da despesa geral;

IX — procurar a correlação entre a renda nacional e as receitas e despesas governamentais;

X — determinar e apreciar a influência na estabilização da economia e outras repercussões econômico-sociais da política tributária e da política de distribuição dos recursos públicos;

XI — encaminhar ao S.C.P.A. o resultado de suas observações que deva ser transformado em sugestões sobre a política tributária ou a de gastos;

XII — realizar pesquisas de sua especialização no interesse da D.O., em relação às autarquias federais.

Art. 19. São atribuições da Seção de Pesquisas Técnico-Orçamentárias :

I — realizar estudos para o aperfeiçoamento dos métodos de estimativa das rendas públicas e do processo de fixação dos gastos públicos;

II — propor alterações na classificação da receita e na discriminação da despesa;

III — investigar e sugerir a melhor forma de apresentação do Orçamento da República e dos quadros complementares;

IV — desenvolver processos de controle da realização da despesa;

V — promover a padronização dos critérios gerais e das formas especiais de que se devam revestir os orçamentos, balanços e demonstrações de contas das diferentes entidades autárquicas;

VI — elaborar as instruções que o D.A.S.P. resolva expedir para a padronização dos orçamentos e balanços das autarquias e para cumprimento de qualquer outro dispositivo da legislação vigente sobre a centralização e coordenação dos referidos orçamentos e balanços;

VII — colaborar com as autarquias nos trabalhos de racionalização da rotina, da técnica e do sistema de elaboração orçamentária de cada uma;

VIII — apresentar qualquer sugestão relativa ao aperfeiçoamento e melhor controle da administração orçamentária e contábil das entidades autárquicas;

IX — auxiliar o S.R.A. na organização ou reforma das repartições integrantes do sistema orçamentário federal;

X — estabelecer medidas, organizar formulários, instruções, modelos, de modo a facilitar o trabalho orçamentário;

XI — empreender outros estudos ou pesquisas que interessem, de alguma forma, à administração, sob o ponto de vista técnico-orçamentário;

Art. 20. Compete às Comissões de Revisão proceder ao reajustamento das propostas orçamentárias parciais, tendo em vista as observações a respeito aduzidas pelos Relatores.

Art 21. Ao Relator cumpre :

I — manter-se, de acordo com os órgãos ministeriais de administração geral, em contato direto com as unidades administrativas que formarem sua clientela, a fim de prestar-lhes assistência e estar informado das realizações correntes, dos problemas e das políticas de cada qual;

II — examinar os programas de trabalho, contidos nas propostas parciais de orçamento, a seu cargo, no propósito de verificar;

a) se se incluem, de fato, no programa governamental de prestações de serviços públicos;

b) se guardam conformidade com os objetivos das unidades;

c) se não duplicam, no todo ou em parte, programas de outras unidades;

III — rever o custo estimado para os programas, com a colaboração da Divisão do Material do D.F.C., das Divisões de Pessoal e de Edifício Públicos do D.A.S.P., e o Serviço de Racionalização do Trabalho da própria D.O.:

a) visando à prestação mais econômica dos serviços, quer pelo simples reajuste de preços, quer pela utilização de instrumentos de trabalho, de outro órgão, modificações da estrutura ou de processo, etc.; e

b) procurando harmonizar as despesas orçadas em cada caso com as cotas que se lhe atribuiram no plano de distribuição prévia de recursos;

IV — apreciar, com iguais cautelas, os planos de inversões patrimoniais, os encargos diversos e mais elementos que, afora programas de trabalhos, se contenham nas propostas orçamentárias;

V — participar das Comissões de Revisão em que sejam debatidas propostas orçamentárias de sua clientela;

VI — apresentar, no tempo oportuno, ao S.C.P.A. as propostas parciais, convenientemente relatadas, e os quadros discriminativos e sintéticos exigidos, como complementares;

VII — encaminhar ao mesmo órgão, simultaneamente, apreciações sobre conjunto de programas examinados e outras quaisquer de interesse para o planejamento administrativo;

VIII — colaborar com o Serviço de Coordenação do Planejamento Administrativo na adaptação do Orçamento e dos quadros, de acordo com o resolvido pelos poderes competentes;

IX — dar parecer nos processos, submetidos à D.O., que versarem sobre:

a) planos de aplicação de dotações globais ou destaque parcelados das mesmas, quando dependentes de aprovação presidencial;

b) autorização para aplicação de recursos orçamentários sob regime de exceção;

c) abertura de créditos adicionais;

d) prorrogação da vigência de créditos especiais ou extraordinários;

e) anulação e transferência de dotações;

f) prestação de contas;

g) reconhecimento de dívidas;

X — propor ao S.C.P.A., de acordo com as unidades administrativas interessadas, o parcelamento dos recursos a estas concedidas e as épocas de suprimento;

XI — fornecer ao S.C.P.A. relatórios periódicos da realização de programas e despesas nas unidades-clientes, servindo-se de dados colhidos em observações diretas ou nos registros da própria unidade e dos órgãos de controle;

XII — opinar, quando solicitado, a respeito das propostas orçamentárias das repartições descentralizadas bem como dos resultados de sua gestão econômico-financeira, possibilitando a apresentação de sugestões às autoridades competentes;

XIII — cooperar com o S.R.A. nos estudos sobre a estrutura e o funcionamento das repartições públicas;

XIV — informar o S.R.A. acerca de órgãos da administração que se tornaram inúteis, que perderam funções por força da mudança de condições ou que estão a duplicar ou a prejudicar atividades de outros órgãos, bem como acerca de outras questões de organização que se oferecerem no decurso dos trabalhos de exame e revisão das propostas parciais de orçamento ou nos contatos diretos com as repartições;

XV — fazer os estudos especiais recomendados pelo S.C.P.A. sobre custo e eficiência de certos serviços e de providência para torná-los mais econômicos;

XVI — anotar para o S.C.P.A. a ausência de articulação da política federal de aplicação de recursos em serviços dos Estados, Municípios e Territórios ou nas áreas que lhes correspondem e em serviços das autarquias com a política destas e daquelas entidades;

XVII — sugerir ao S.C.P.A. indicações quanto à conveniência de adiar ou antecipar despesas e de modificar programas, em virtude de transformações na situação em que tais despesas ou programas foram aprovados;

XVIII — desempenhar outras atribuições que se presupõem incluídas nas acima enumeradas ou que a elas se liguem intimamente.

Da D.P.

Art. 22. À D.P. que compreende as Seções de Cadastro (S.Cd.), Orientação (S.Or.), Pesquisas (S.Pq.) e Classificação (S.Cl.), compete:

I — estudar, propor e administrar os planos de classificação das funções e cargos públicos;

II — estudar e propor planos de remuneração das funções e cargos públicos;

III — estudar e rever, continuadamente, os quadros e tabelas numéricas do pessoal, em colaboração com a D.O.;

IV — estudar sistemas de promoção e normas para melhoria de salário;

V — estudar os problemas de psicologia do trabalho;

VI — colaborar, quando solicitada, com os Estados, Municípios e entidades paraestatais no estudo de questões de pessoal, relativas ao seu campo de ação;

VII — colaborar na elaboração orçamentária, na parte relativa a pessoal;

VIII — elaborar e propor a expedição de normas que facilitem a uniforme aplicação da legislação ou solucionem questões de caráter geral relativas a seu campo de ação.

IX — apreciar, quando solicitada, questões relativas aos servidores públicos; e

X — propor à D.S.A. a abertura de concurso e provas de habilitação.

Art. 23. À Seção de Cadastro compete :

I — Manter registros numéricos atualizados referentes aos cargos e funções com as especificações que se tornarem necessárias;

II — Prestar todas as informações e fornecer os elementos que se tornarem necessários à elaboração orçamentária;

III — Coligir e interpretar dados estatísticos que interessem ao desempenho de suas funções;

IV — Fornecer elementos para a organização de estatísticas relativas à movimentação de pessoal;

V — Organizar e manter atualizados registros relativos a :

a) cargos e funções gratificadas;

b) funções de extranumerários, contratados e mensalistas;

c) funcionários e extranumerários, contratados e mensalistas (fichário nominal); e

d) vagas existentes nas carreiras e séries funcionais não privativas de determinado quadro ou tabela;

VI — Organizar e manter atualizadas as contas correntes dos quadros e tabelas dos diferentes ministérios;

VII — Propor a nomeação de candidatos aprovados em concursos para carreiras não privativas de determinados quadros;

VIII — Propor a admissão de candidatos habilitados em provas para extranumerário-mensalista; e

IX — Organizar e manter atualizados registros de candidatos habilitados em concursos e provas, para carreiras ou séries funcionais não privativas de determinado quadro ou tabela; e

X — Propor a abertura de concursos e provas de habilitação.

Art. 24. À Seção de Orientação compete :

I — Elaborar e propor a expedição de normas que facilitem a uniforme aplicação da legislação ou solucionem questões de caráter geral, relativas a seu campo de ação; e

II — Apreciar questões relativas aos servidores públicos.

Art. 25. À Seção de Pesquisas compete :

I — Estudar os níveis de remuneração das carreiras profissionais, dos cargos isolados, das séries funcionais e

funções, tendo em vista todos os elementos que possam influir na sua fixação;

II — Estudar o mercado de trabalho e os fatores que nêle influam;

III — Elaborar planos de promoção e de melhoria de salário;

IV — Estudar os problemas de psicologia do trabalho; e

V — Coligir e interpretar dados estatísticos que interessem ao desempenho de suas funções.

Art. 26. À Seção de Classificação compete :

I — Propor a classificação e a reclassificação dos cargos e funções;

II — Propor a regulamentação das carreiras profissionais e dos cargos isolados;

III — Manter registros numéricos atualizados referentes aos cargos e funções, com as especificações que se tornarem necessárias;

IV — Rever, continuadamente, os quadros e tabelas numéricas do pessoal;

V — Apreciar as propostas de admissão de novos contratados, de alteração de contratos e de renovação, quando em condições diferentes das anteriores; e

VI — Coligir e interpretar dados estatísticos que interessem ao desempenho de suas funções.

Da D.S.A.

Art. 27. À D.S.A. compete :

I — estudar os processos de recrutamento e seleção do pessoal do serviço público civil, e aplicar os que parecerem mais aconselháveis;

II — estudar bases de concursos e provas, organizando instruções e programas;

III — realizar concursos e provas, orientando e fiscalizando sua execução;

IV — decidir sobre recursos interpostos por candidatos;

V — promover o aperfeiçoamento da legislação e das normas sobre seleção de pessoal;

VI — opinar sobre a habilitação de candidatos à função de extranumerário-contratados, ou mensalistas, quando a admissão depender de títulos;

VII — opinar em casos de transferência sobre necessidade ou não de provas;

VIII — colaborar com os Estados, Municípios e entidades autárquicas, na seleção de pessoal, quando solicitada;

IX — organizar e manter cursos para aperfeiçoamento dos servidores públicos;

X — acompanhar e fiscalizar provas dos cursos, nos ministérios, quando daí decorrer direito a ingresso em carreiras ou séries funcionais;

XI — expedir certificados e diplomas de conclusão de curso;

XII — incentivar, entre os servidores públicos, o estudo de problemas de administração, mediante concessão de prêmios;

XIII — promover intercâmbio entre órgãos da administração pública nacional e entre êstes e instituições públicas ou empresas privadas, nacionais ou estrangeiras, no interesse do aperfeiçoamento dos servidores;

XIV — promover a realização de viagens de estudo e observação, no país ou no exterior, visando ao aperfeiçoamento e especialização dos servidores e opinar sobre bolsas de estudos a êsses concedidas; conceder bolsas a servidores estaduais ou municipais para estágios em serviços da União, ou para freqüência de cursos de aperfeiçoamento;

XV — estudar e propor regulamentação e normas para adaptar e readaptar os servidores públicos;

XVI — estudar e aplicar outras formas de aperfeiçoamento do pessoal, que se tornarem indicadas para a eficiência do serviço público e

XVII — colaborar na preparação de candidatos a cargos e funções públicas.

Art. 28. A D.S.A. compreende:

I — Seção de Planejamento (S.PI.);

II — Seção de Inscrições (S.I.);

III — Seção de Organização e Julgamento de Provas (S.O.J.);

IV — Seção de Execução (S.E.);

V — Seção de Adaptação e Treinamento (S.A.T.);

VI — Seção de Controle (S.C.); e

VII — Cursos de Administração (C.A.).

§ 1º Os C.A. terão uma Secretaria Geral, diretamente subordinada ao Diretor dos mesmos.

§ 2º O Diretor da D.S.A. terá dois assessores técnicos, a ele diretamente subordinados.

Art. 29. A S.PI. compete:

I — estudar, de acordo com investigações realizadas no trabalho, os processos de recrutamento e seleção a serem adotados;

II — elaborar instruções e programas para concursos, provas e cursos, criados isoladamente, ou devidamente articulados, com o fim de selecionar e aperfeiçoar o pessoal para o serviço público;

III — opinar sobre a habilitação de candidatos à transferência;

IV — divulgar as possibilidades e oportunidades no serviço público com o fim de atrair os melhores elementos;

V — manter contato com instituições interessadas no preparo e suprimento de pessoal para o serviço público;

VI — colaborar com a S.A.T. nas atividades a seu cargo;

VII — manter em arquivo próprio os estudos e investigações procedidos pela Seção.

Art. 30. À S.I. compete:

I — informar os interessados sobre assuntos referentes à inscrição em cursos, concursos ou provas;

II — abrir, encerrar, aprovar e cancelar inscrições de concursos e de provas, redigindo os editais necessários;

III — examinar os comprovantes e denunciar declarações falsas nas fichas de inscrição;

IV — propor a aprovação das inscrições ao Diretor, depois do exame das fichas e documentos, quando êstes últimos forem exigidos;

V — preparar os cartões de identificação e fazer a respectiva entrega;

VI — tomar todas as providências para efetuar a inscrição dos candidatos a cursos, concursos e provas na Capital ou nos Estados, remetendo o material necessário, e mantendo correspondência com os Delegados da D.S.A.;

VII — arquivar as fichas de inscrição.

Art. 31. À S.O.J. compete:

I — redigir as questões das provas, quando estas forem organizadas pela Seção;

II — elaborar chaves de julgamento, corrigir provas, decidir sobre critério de atribuição de notas, segundo normas técnicas adotadas;

III — colaborar com as Bancas Examinadoras na organização e julgamento de provas;

IV — organizar mapas de resultados parciais ou finais e prepará-los para divulgação;

V — apreciar os recursos apresentados, fundamentando os pareceres;

VI — promover e realizar revisões totais ou parciais em concursos e provas;

VII — propor a homologação ou anulação de concursos e provas;

VIII — preparar e entregar, em envelope lacrado, os folhetos de prova à S.E.;

IX — manter arquivo das provas realizadas e dos respectivos padrões.

Art. 32. À S.E. compete:

I — convocar examinadores e candidatos para realização de provas;

II — providenciar local e material para o mesmo fim;

III — receber, da S.O.J., em envelope lacrado, os folhetos de provas e distribuí-los aos candidatos, observando as normas asseguradoras do sigilo, determinadas pelo Diretor;

IV — fiscalizar as provas e efetuar a desidentificação e identificação dos folhetos;

V — manter lista atualizada das provas em realização para informações aos interessados.

VI — informar por todos os meios convenientes quanto à realização de provas, a notas atribuídas e fases dos concursos;

VII — manter atualizado o cadastro de professores e de examinadores, classificados por especialidades, bem como o de membros de comissões executivas, de fiscais e demais auxiliares;

VIII — convocar fiscais para a realização das provas;

IX — sugerir ao Diretor a indicação de servidor especializado para acompanhar e fiscalizar provas dos cursos, nos Ministérios, quando delas decorrer direito a ingresso em carreiras ou séries funcionais.

Art. 33. À S.A.T., compete :

I — estudar, por iniciativa própria ou dos Ministérios, as necessidades de adaptação e treinamento de pessoal no serviço público;

II — elaborar, para serem realizados pelos Cursos, instruções e programas para estágios, conferências, visitas de observação ou estudo, seminários e reuniões de debates, com o fim de especializar ou aperfeiçoar os servidores públicos;

III — estabelecer intercâmbio com instituições de ensino ou de pesquisas, no país ou no exterior, para aperfeiçoamento dos servidores públicos, mediante contrato de professores e concessão de bolsas de estudos;

IV — promover viagens de estudo, ou observação, no país ou no exterior, visando ao aperfeiçoamento do pessoal;

V — opinar sobre bolsas de estudo ou viagens de aperfeiçoamento concedidas aos servidores públicos;

VI — colaborar na organização e prestar assistência administrativa aos cursos nos Ministérios;

VII — estudar e aplicar meios de adaptação e readaptação dos servidores públicos; e

VIII — estimular o estudo da administração, por meio de concursos de monografias, debates escritos ou orais e divulgação de trabalhos e liyros.

Art. 34. À S.C. compete :

I — manter registro atualizado de todas as atividades da Divisão, excetuadas as referentes à rotina dos Cursos de Administração;

II — analisar e apresentar, de modo objetivo, a estatística das atividades de seleção e aperfeiçoamento para estudo comparativo dos resultados;

III — estudar e aplicar meios de controle dos resultados do recrutamento, da seleção e do aperfeiçoamento; e

IV — examinar e comprovar as despesas realizadas pela Divisão, inclusive nos Estados.

Art. 35. Compete aos C.A. realizar os cursos de interesse geral da Administração Pública que devam ser ministrados pelo D.A.S.P., na conformidade do planejamento feito pela S.P.I.

Art. 36. À Secretaria dos C.A., compete :

I — realizar todo o trabalho de expediente dos cursos;

II — controlar a freqüência de professores e alunos;

III — promover a expedição de diplomas ou certificados de conclusão de cursos;

IV — executar o trabalho de mecanografia, salvo o que deva caber à Seção de Mecanografia do S.A.;

V — informar papéis relativos às atividades dos Cursos;

VI — exercer controle sobre os processos em trânsito;

VII — organizar e ter sob sua guarda o arquivo especial dos Cursos;

VIII — estudar e apresentar ao Diretor estimativas do material, pessoal e eventuais necessários à realização dos Cursos;

IX — requisitar da Seção do Material do S.A., o material necessário aos Cursos, bem como guardá-lo e distribuí-lo.

Da D.E.P.

Art. 37. À D.E.P. compete a elaboração de estudos e normas, bem como a orientação, o controle e a execução direta das medidas, de ordem técnica, contábil ou administrativa, tendo em vista o mais completo, racional e econômico aparelhamento dos serviços públicos federais, no que diz respeito aos edifícios públicos e respectivos equipamentos.

Art. 38. A D.E.P. compõe-se de :

I — Seção de Estudos e Normas (S.E.N.).

II — Seção de Orientação e Controle do Equipamento (S.Eq.).

III — Seção de Orientação e Controle de Edifícios (S.Ed.).

IV — Seção de Execução (S.E.).

Art. 39. À S.E.N. compete :

I — estudar e sugerir regulamentação dos preceitos da legislação federal sobre o aparelhamento dos serviços públicos federais em edifícios e seus equipamentos;

II — estudar e sugerir normas técnicas, contábeis e administrativas para a execução de seus trabalhos e a dos demais órgãos do sistema federal de equipamento de edifícios públicos;

III — estudar e sugerir normas e padrões para a construção dos edifícios públicos federais e equipamentos;

IV — promover, em contato com as entidades específicas, a elaboração de normas, caracterizações técnicas, métodos de ensaio, padronizações e instruções relativas aos materiais de uso nas construções, particularmente :

a) colaborando na fixação das "Normas Brasileiras";

b) mantendo estreita cooperação com a "Associação Brasileira de Normas Técnicas", o I.N.T., a D.F. do D.F.C. e as associações de classe ligadas ao assunto :

c) mantendo intercâmbio com as instituições nacionais e estrangeiras de atividades semelhantes;

V — estudar quaisquer outras questões concernentes aos edifícios públicos federais e respectivos equipamentos, propondo, quando fôr o caso, as medidas para a realização das conclusões a que houver chegado em seus estudos.

Art. 40. À S.O.E. compete :

I — orientar a aquisição de equipamentos para o serviço público federal, verificando as fontes de produção e a circulação até aos fornecedores diretos;

II — orientar e controlar a aplicação do equipamento no serviço público federal;

III — colaborar na elaboração da Proposta Orçamentária da Despesa da União, no que disser respeito às dotações para equipamentos, particularmente :

- a) examinando as propostas orçamentárias parciais;
- b) discutindo tais propostas com os interessados;
- c) participando da elaboração da síntese final;

IV — fazer os levantamentos e inquéritos necessários à realização da orientação e do controle a seu cargo.

V — acompanhar a execução orçamentária.

Art. 41. À S.O.E. compete :

I — orientar e controlar a execução de obras e a instalação de equipamentos fixos, relativos a edifícios públicos federais, particularmente :

a) examinando os projetos, especificações e orçamentos das obras de construção, reforma, conservação ou reparo, referentes aos edifícios públicos, cuja execução dependa da aprovação do Presidente da República;

b) examinando os projetos, especificações e orçamentos de instalação, reforma, conservação ou reparo dos equipamentos fixos, referentes a edifícios públicos, cuja execução dependa de aprovação do Presidente da República;

c) acompanhando a execução das obras e equipamentos fixos relativos a edifícios públicos federais, através dos relatórios periódicos enviados pelos demais órgãos do sistema federal de edifícios públicos, bem como, sempre que julgar necessário, mediante inspeções diretas;

d) tomando quaisquer outras medidas de orientação e controle, tendentes a assegurar, dos pontos de vista técnico e econômico, o planejamento e a execução mais eficientes, das obras e equipamentos fixos relativos aos edifícios públicos federais;

e) entrando em contato com os demais órgãos do sistema federal de edifícios públicos, sempre que necessário, para orientá-los ou dê-los esclarecimentos, no sentido de tornar mais eficientes e rápidas as medidas de controle a seu cargo.

II — Colaborar na elaboração da Proposta Orçamentária da Despesa da União, no que disser respeito às dotações para obras e equipamentos fixos relativos a edifícios públicos, particularmente :

- a) examinando as propostas orçamentárias parciais;

b) discutindo tais propostas com os interessados;

c) participando da elaboração da síntese final.

III — Acompanhar a execução orçamentária.

Art. 42. À S.E. compete :

I — Elaborar os projetos e especificações dos padrões de equipamento a serem adotados pelos serviços públicos federais, de acordo com os dados fornecidos pela S.E.N.

II — Elaborar os projetos, especificações e orçamentos dos edifícios e equipamentos padrões a serem adotados pelos serviços públicos federais, de acordo com os dados fornecidos pela S.E.N.

III — Elaborar projetos, especificações e orçamentos de obras de construção, reforma conservação ou reparo, bem como da instalação, reforma, conservação ou reparo de equipamento, concernentes :

c) aos edifícios públicos interessando a mais de um Ministério;

b) aos edifícios públicos interessando diretamente ao D.A.S.P.

IV — Dirigir, nas hipóteses das alíneas do inciso precedente, a execução das obras e a instalação e demais serviços relativos aos equipamentos.

V — Elaborar, quando fôr o caso, projetos, especificações e orçamentos em substituição aos que forem submetidos ao seu exame, na forma do inciso I, alíneas a e b do art. 41.

VI — executar os desenhos que se fizerem precisos aos trabalhos da Divisão e aos dos demais órgãos do D.A.S.P.

Art. 43. O Diretor da D.E.P. será diretamente auxiliado por dois assistentes, especializados em assuntos relativos a equipamentos e edifícios.

§ 1.º Caberá aos assistentes do Diretor :

a) ordenar, dentro do setor de sua especialidade, as atividades das diferentes seções;

b) executar os estudos de planificação correspondentes ao respectivo setor;

c) manter contato com os dirigentes dos órgãos componentes do sistema federal de administração geral do setor respectivo;

d) exercer as atribuições que forem delegadas pelo Diretor.

§ 2.º A planificação de que trata a alínea b do parágrafo precedente se referirá :

a) ao exame dos planos de aparelhamento apresentados pelos Ministérios e órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República;

b) à elaboração, quando fôr o caso, de substitutivos, totais ou parciais, dos planos a que se refere a alínea anterior;

c) à organização do plano geral de aparelhamento dos serviços públicos federais, coordenando e completando os

planos previstos nas alíneas antecedentes, bem como ouvindo, no que lhes disser respeito, a D.O. e a D.P.;

d) à cooperação com os órgãos federais de planejamento.

Do S.D.

Art. 44. Ao S.D. compete:

I — coligir, ordenar, classificar, guardar, conservar e publicar os textos documentários, elementos estatísticos e dados discriminativos referentes às atividades do Departamento;

II — fornecer ao D.N.I. os elementos de que este necessitar para o desempenho de suas atribuições, bem assim encaminhar ao mesmo e aos demais órgãos de informação o noticiário das atividades do D.A.S.P., cuja divulgação seja de interesse;

III — coligir os dados necessários à elaboração do relatório anual do Diretor-Geral do D.A.S.P.;

IV — divulgar obras e estudos referentes aos diversos aspectos da administração, inclusive traduzir e publicar obras estrangeiras;

V — adquirir, registrar, classificar, guardar, conservar e permitir obras de interesse para o serviço público;

VI — editar a Revista do Serviço Público e o Boletim do D.A.S.P.; e

VII — planejar, coordenar e sistematizar os levantamentos de estatística administrativa.

Art. 45. O S.D. comprehende:

I — Biblioteca (B.).

II — Revista do Serviço Público (R.S.P.).

III — Seção de Documentação (S.D.).

IV — Seção de Publicações (S.Pb.).

V — Seção de Estatística Administrativa (S.E.A.).

VI — Seção de Expedição (S.Ep.).

Art. 46. À Biblioteca compete:

a) adquirir, registrar, classificar, catalogar, guardar, conservar e permitir obras nacionais e estrangeiras de interesse para o serviço público;

b) organizar e manter mapoteca, discoteca e filmoteca;

c) organizar e manter arquivo e serviço de microfotografia;

d) promover através do serviço de referência e empréstimo a utilização das coleções reunidas;

e) manter, em colaboração com a Imprensa Nacional, o Serviço de Intercâmbio de Catalogação.

Art. 47. A Biblioteca será franqueada a toda e qualquer pessoa, independente de formalidades, sendo livre o acesso às estantes de livros e revistas.

Art. 48. O empréstimo de publicações será feito mediante prova de identidade e termo de responsabilidade e obedecerá a "Instruções de Serviço".

Art. 49. Cabe ao chefe da Biblioteca determinar quais as publicações que poderão circular por empréstimo e dilatar ou diminuir o prazo de empréstimo de certas publicações, quando fôr conveniente ao serviço.

Art. 50. Ao consulente que não pagar a indenização devida, por perda ou estrago das publicações ou materiais da Biblioteca, ou não respeitar seu regulamento, será vedada a utilização dos serviços da mesma.

Art. 51. A Biblioteca comprehende:

Turma de Referência

Turma de Empréstimo

Turma de Aquisição

Turma de Catalogação e Classificação

Turma de Serviço de Intercâmbio e Catalogação.

Art. 52. À Revista do Serviço Público compete divulgar matéria doutrinária, informativa, crítica, noticiosa e de qualquer outro gênero que contribua para maior difusão de conhecimentos relativos à administração pública.

Art. 53. À Seção de Documentação compete:

a) coligir, classificar e conservar a documentação referente ao D.A.S.P. e a necessária ao estudo e orientação dos problemas da administração geral;

b) organizar e atualizar os fichários, quer os de legislação geral, quer os de jurisprudência firmada em despachos do Presidente da República ou do Diretor-Geral do D.A.S.P.;

c) coligir os dados necessários à elaboração do relatório anual do Diretor-Geral do D.A.S.P.; e

d) elaborar os originais destinados à publicação.

Art. 54. À Seção de Publicações compete:

a) preparar os originais de publicações que não forem atribuição da Seção de Documentação e rever os originais e provas de todas as publicações de seu próprio encargo;

b) organizar os textos das publicações julgadas de interesse da Administração, a serem editadas, tais como teses, separatas da Revista do Serviço Público, dados estatísticos, etc.;

c) preparar e editar semanalmente, o "Boletim do D.A.S.P.;"

d) editar o "Boletim Diário da T.O.R.;"

e) redigir informações e o noticiário destinado à imprensa e aos órgãos próprios da Administração.

Art. 55. À Seção de Estatística Administrativa compete proceder à coleta, apuração, crítica e interpretação da estatística administrativa, relativa às atividades do D.A.S.P. e às da administração geral do serviço público.

Art. 56. À Seção de Expedição compete:

a) manter sob sua guarda e controle todas as publicações a serem distribuídas;

b) confeccionar e organizar o fichário metálico dos órgãos e pessoas, interessados nas publicações, devidamente

sistematizado e selecionado de acordo com o tipo de cliente para cada espécie de distribuição;

c) proceder a remessas pelo correio, bem como à distribuição interna.

Do S.A.

Art. 57. Ao S.A. compete prestar os serviços de administração geral que se fizerem necessários à execução dos trabalhos do D.A.S.P.

Art. 58. O S.A. comprehende:

Seção de Comunicações (S.C.).

Seção de Mecanografia (S.M.).

Seção do Pessoal (S.P.).

Seção do Material (S.Mt.).

Seção do Orçamento (S.O.).

Portaria (P).

Art. 59. À S.C. compete:

I — receber, registrar, distribuir, expedir e guardar a correspondência oficial e papéis relativos às atividades do D.A.S.P.;

II — atender ao público em seus pedidos de informações, bem como orientá-lo no modo de apresentar suas solicitações, sugestões ou reclamações.

Art. 60. A S.C. comprehende:

Turma de Entrada;

Turma de Movimento e Informações.

Turma de Saída e Expedição;

Turma de Arquivo.

Art. 61. Só a S.C. pode dar número ao expediente entrado ou saído e expedir a correspondência do D.A.S.P., bem como prestar informações sobre o andamento e decisão de papéis.

Parágrafo único. Nenhum papel pode ter curso oficial no D.A.S.P., sem o registro prévio da S.C., ressalvadas as inscrições de candidatos a concursos, provas de habilitação e cursos, na D.S.A.

Art. 62. No recinto ou salas da S.C., só poderão ter ingresso os servidores lotados na mesma.

Art. 63. À S.M. compete executar os trabalhos dactilográficos e mimeográficos do Departamento.

Art. 64. No recinto ou salas da S.M. só poderão ter ingresso os servidores lotados na mesma.

Art. 65. À S.P. compete, com referência ao pessoal lotado no D.A.S.P.:

I — opinar, do ponto de vista legal, sobre a aplicação da legislação relativa ao pessoal;

II — estudar os papéis e expedir as comunicações necessárias relativas a direitos, deveres, vantagens e demais assuntos concernentes a funcionários e extranumerários;

III — estudar, e opinar quanto à celebração, renovação ou rescisão de contratos, ou termos aditivos;

IV — estudar e opinar quanto ao preenchimento de função e dispensa de mensalistas, à admissão e dispensa de diaristas e tarefeiros;

V — propor, nas épocas próprias, alterações nas tabelas numéricas e organizar as relações nominais de extranumerários;

VI — lavrar todos os atos relativos aos funcionários e extranumerários e encaminhar à S.C., para fins de divulgação os que não forem reservados;

VII — promover o provimento de cargos;

VIII — coligir os elementos relativos à vida administrativa dos funcionários, durante o estágio probatório, promovendo, na forma da legislação, a confirmação ou exoneração dos mesmos;

IX — organizar e manter em dia os elementos necessários ao processamento das promoções;

X — organizar, manter em dia e publicar as classificações de antiguidade dos funcionários;

XI — organizar as listas tríplices para promoção por merecimento e fazer as indicações para as promoções por antiguidade;

XII — manter em dia o assentamento individual dos funcionários e extranumerários, com as indicações que a legislação exigir.

XIII — promover a averbação de descontos e verificar sua efetivação;

XIV — providenciar a remessa aos órgãos competentes, dos boletins de freqüência dos funcionários e extranumerários requisitados, para efeito do respectivo assentamento individual;

XV — organizar e manter em dia a conta corrente do custo do pessoal, por órgão de serviço;

XVI — fazer a contabilidade do pessoal;

XVII — organizar e manter em dia a conta corrente do quadro;

XVIII — elaborar as fôlhas de pagamento, as relações dos descontos obrigatórios e autorizados, bem como os cheques ou bilhetes com o extrato dos lançamentos feitos em fôlha;

XIX — fornecer à S.O. elementos para a elaboração da proposta orçamentária relativa a pessoal;

XX — estabelecer medidas para socorros de urgência;

XXI — fornecer atestado de sanidade e capacidade física ao pessoal nomeado ou admitido para o D.A.S.P.;

XXII — fornecer laudos médicos, nos casos de licença para tratamento de saúde, verificação de doença em pessoa da família e de ausência ao serviço, por motivo de doença;

XXIII — realizar os exames de saúde prévios, periódicos e ocasionais;

XXIV — providenciar sobre a adoção de medidas para higienização dos locais de trabalho e para o conforto do pessoal;

XXV — colaborar na incentivação do cooperativismo;

XXVI — estudar, permanentemente, em colaboração com as Divisões, Serviços e Seções, as necessidades do pessoal;

XXVII — fiscalizar o ponto; e,

XXVIII — empenhar despesa à conta dos créditos destinados ao pessoal.

Art. 66. À S.Mt., compete:

I — lavrar os contratos e atos de aquisição do material;

II — examinar, do ponto de vista legal e administrativo, as questões relativas ao material;

III — processar as contas apresentadas;

IV — organizar e apresentar em épocas próprias, ao Diretor do S.A., para serem encaminhadas ao Departamento Federal de Compras, as requisições do material necessário;

V — declarar, nas contas apresentadas, o recebimento e escrituração do material ou execução do serviço;

VI — receber o material adquirido, de acordo com as normas estabelecidas, opinando sobre a conveniência ou não de sua aceitação, quanto ao preço ou qualidade, tendo em vista a sua aplicação ou emprêgo;

VII — distribuir o material;

VIII — escriturar, em fichas apropriadas, as quantidades de material distribuído;

IX — organizar o mapa do movimento mensal de entrada e saída do material cuja aquisição tenha sido feita diretamente pela S.Mt., com a discriminação do custo, procedência, destino e saldo existente;

X — apresentar, em épocas determinadas pelo Diretor do S.A., a estimativa do material de uso corrente que deva ser adquirido;

XI — manter em "stock" quantidade suficiente do material de uso mais freqüente;

XII — coligir, e interpretar dados estatísticos relativos ao material consumido pelas Divisões ou Serviços;

XIII — propor a troca, cessão ou venda do material considerado em desuso, bem como a baixa de responsabilidade do mesmo;

XIV — providenciar o conserto e a conservação do material em uso;

XV — executar toda a contabilidade relativa ao material;

XVI — escriturar os créditos destinados ao material;

XVII — escriturar as importâncias das aquisições do material nas subconsignações próprias, de maneira a se conhecer, de pronto, os saldos existentes;

XVIII — fazer e manter atualizado o inventário do material do D.A.S.P.;

XIX — fornecer os dados para o orçamento do material do D.A.S.P.;

XX — proceder ao controle estatístico relativo ao custo do material em uso no D.A.S.P.;

XXI — escriturar as importâncias que receber por adiantamento e as despesas que fizer, documentando-as devidamente e prestando contas dentro dos prazos estabelecidos; e

XXII — orientar a utilização dos materiais.

Art. 67. A S.O. tem por finalidade a execução das medidas relativas ao orçamento do D.A.S.P., incumbindo-lhe:

I — preparar a proposta orçamentária, dentro de programas aprovados e em perfeita harmonia com as normas e instruções expedidas pelo órgão competente;

II — elaborar as tabelas de distribuição dos créditos orçamentários e adicionais, providenciando, junto às autoridades competentes, o necessário registro;

III — examinar, do ponto de vista contábil, as comprovações de despesas autorizadas e pagas pela D.S.A. e S.D., e promover a prestação de contas;

IV — escriturar a aplicação dos créditos orçamentários e adicionais, de acordo com os elementos fornecidos pela S.P. e S.Mt., no que lhes couber;

V — fornecer à S.P. e à S.Mt., os elementos para a escrituração dos créditos;

VI — controlar e coordenar a execução do orçamento;

VII — empenhar e escriturar despesas à conta de créditos destinados a "Diversas Despesas" e a "Serviços e Encargos", ressalvadas as exceções previstas neste Regimento;

VIII — processar e encaminhar ao órgão competente todas as contas apresentadas, exceto as referentes às despesas de pessoal e material permanente ou de consumo;

IX — levantar, mensalmente, o balancete dos créditos orçamentários e adicionais, por subconsignação;

X — propor ao Diretor do S.A. as medidas que se tornarem necessárias à execução dos serviços de contabilidade;

XI — levantar, anualmente, o balanço orçamentário, por subconsignação; e

XII — articular-se, em especial, com a D.S.A., o S.D., a S.P. e a S.Mt., para a perfeita execução dos trabalhos.

Art. 68. À Portaria compete:

I — manter, à entrada do Departamento, um servidor incumbido de prestar quaisquer informações solicitadas pelo público sobre a localização e funcionamento das Divisões e Serviços;

II — dispor do registro nominal dos servidores com indicação do local em que trabalhem no Departamento;

III — promover a limpeza dos salões, escadas, corredores, terraços e áreas de serventias, zelar pelo bom estado

de conservação e boa aparência das paredes, revestimentos, assalhos e portas;

IV — providenciar sobre a coleta de lixo das diversas dependências, zelar pela limpeza da vidraça e dos revestimentos metálicos;

V — manter em perfeito funcionamento a instalação elétrica, hidráulica e de gás, inclusive os filtros;

VI — prover à rigorosa higiene das instalações sanitárias; e

VII — exercer vigilância permanente nos lugares de entrada e saída, especialmente nos setores de maior contato com o público.

CAPÍTULO V

DAS ATRIBUIÇÕES DOS FUNCIONÁRIOS E EXTRANUMERÁRIOS

Art. 69. Ao Diretor-Geral, orientador e coordenador das atividades do D.A.S.P., incumbe:

I — despachar com os Diretores de Divisão, e de Serviço;

II — convocar o C.A., e presidir às suas sessões;

III — requisitar servidores;

IV — admitir extranumerários contratados, renovar ou rescindir contratos, bem como térmos aditivos, assinando-os;

V — autorizar o preenchimento e dispensa de funções de mensalista;

VI — autorizar a admissão e dispensa de diaristas e tafeiros;

VII — fixar vantagens e indenizações e arbitrar honorários;

VIII — autorizar requisições de transporte;

IX — conceder licença;

X — antecipar ou prorrogar o período normal de trabalho;

XI — autorizar a antecipação ou prorrogação remunerada do período normal de trabalho;

XII — designar e dispensar, por indicação do respectivo Diretor, os ocupantes de função gratificada de chefia, bem como os respectivos substitutos eventuais;

XIII — elogiar e impor penas disciplinares, inclusive de suspensão até 90 dias e de destituição de função;

XIV — dar posse;

XV — designar e dispensar o seu secretário e auxiliares;

XVI — homologar concursos e provas;

XVII — anular, parcial ou totalmente, concursos ou provas;

XVIII — determinar a instauração de processo administrativo;

XIX — expedir portarias, instruções e ordens de serviço;

XX — designar servidores do D.A.S.P., ou requisitados, para serviço, missão ou estudo em qualquer ponto do território nacional;

XXI — organizar a escala de férias dos servidores que lhe são diretamente subordinados;

XXII — designar, dispensar e destituir examinadores e professores;

XXIII — expedir boletins de merecimento; e

XXIV — apresentar, anualmente, ao Presidente da República, relatório das atividades do D.A.S.P. e que reúna, ainda, dados e observações sobre os serviços públicos.

Art. 70. Aos Diretores de Divisão, supervisores dos trabalhos das respectivas Divisões, compete:

I — despachar pessoalmente com o Diretor-Geral;

II — comparecer às sessões do C.A. e relatar os assuntos que lhes forem distribuídos;

III — propor ao Diretor-Geral a requisição ou a volta de servidores às respectivas repartições, bem como a admissão, melhoria, remoção e dispensa de extranumerários;

IV — propor a concessão de vantagens aos seus servidores;

V — antecipar ou prorrogar o período normal de trabalho, até uma hora diária;

VI — indicar ao Diretor-Geral os funcionários que devem exercer função gratificada de chefia, bem como os substitutos eventuais destes;

VII — distribuir e redistribuir pelas seções o pessoal lotado na Divisão;

VIII — elogiar e aplicar penas disciplinares, inclusive a de suspensão até 30 dias, aos servidores lotados na Divisão, propondo ao Diretor Geral a aplicação de penalidade que exceder de sua alcada;

IX — designar e dispensar o seu secretário;

X — determinar ou autorizar a execução de serviço externo, fazendo a devida comunicação ao S.A.;

XI — organizar e alterar a escala de férias dos chefes de seção e de seu secretário;

XII — aprovar a escala de férias do pessoal das seções;

XII — expedir boletins de merecimento;

XIV — baixar instruções para execução dos serviços da Divisão;

XV — distribuir pelas seções os assuntos a estudar;

XVI — propor ao Diretor-Geral quaisquer medidas consideradas necessárias ao aperfeiçoamento do serviço público;

XVII — promover as diligências e visitas necessárias à execução dos trabalhos das respectivas divisões;

XVIII — organizar, conforme as necessidades dos serviços, turnos de trabalho com horário especial e dar conhecimento ao S.A.;

XIX — dirigir-se aos chefes ou diretores de repartições públicas, em objeto de sua competência;

XX — apresentar, anualmente, ao Diretor Geral relatório sobre as atividades da respectiva Divisão.

Art. 71. Ao Diretor da D.S.A. compete, além do enumerado no artigo anterior :

I — assinar os certificados de habilitação e conclusão de Curso;

II — decidir recursos de julgamento de provas, de inscrição de candidatos e outros de sua alcada;

III — propor a designação, dispensa ou destituição de examinadores e professores;

IV — orientar, quando necessário, os trabalhos dos examinadores;

V — designar, dispensar e destituir os membros das Comissões Executivas de provas e concursos nos Estados e demais auxiliares;

VI — propor a fixação dos horários de examinadores, professores, comissões e auxiliares;

VII — autorizar despesas e ordenar pagamentos correspondentes às atividades específicas da Divisão, dentro dos créditos próprios;

VIII — rever e modificar, quando necessário, as questões formuladas para provas e concursos;

IX — designar, quando necessário, pessoas estranhas ao D.A.S.P. para auxiliarem os trabalhos da realização e fiscalização de provas;

X — propor ao Diretor-Geral a designação de representante da D.S.A. para acompanhar e fiscalizar provas dos cursos, nos Ministérios, quando daí decorrer direito a ingresso em carreiras ou séries funcionais.

Art. 72. Ao Diretor dos C.A. compete orientar, coordenar e fiscalizar a execução dos cursos de aperfeiçoamento, devendo :

I — propor ao Diretor da Divisão normas para o funcionamento dos cursos e para a realização de provas vestibulares ou de aproveitamento;

II — determinar, ouvidos os professores, a orientação pedagógica do ensino;

III — baixar instruções para execução de serviços;

IV — assinar, com o Diretor da Divisão, diplomas e certificados de conclusão de curso;

V — julgar recursos de revisão de provas e outros de sua alcada;

VI — designar seu secretário;

VII — propor, ao Diretor da Divisão, a designação e dispensa do chefe da Secretaria;

VIII — distribuir o pessoal e os trabalhos dos C.A., de acordo com a conveniência do serviço;

IX — organizar, conforme a necessidade do serviço, turnos de trabalho com horário especial, dando conhecimento ao S.A.;

X — organizar escala de férias;

XI — elogiar e aplicar penas disciplinares, inclusive suspensão até 15 dias e comunicar ao Diretor da Divisão os casos em que a penalidade escape à sua alcada;

XII — expedir boletins de merecimento;

XIII — despachar com o Diretor da Divisão;

XIV — apresentar ao Diretor da Divisão relatório sobre os trabalhos dos C.A.

Art. 73. Aos Assessores Técnicos da D.S.A. compete :

I — analisar os processos de recrutamento, seleção e aperfeiçoamento de pessoal para o fim de lhes conhecer as falhas e sugerir providências que visem a melhor rendimento;

II — examinar sugestões e críticas de servidores, de candidatos e de pessoas estranhas ao serviço público, sobre os métodos e atividades da Divisão; e

III — colaborar na elaboração do relatório da Divisão.

Art. 74. Aos diretores do S.D. e do S.A. compete orientar, coordenar e fiscalizar a execução dos trabalhos afetos ao Serviço, devendo, para tanto :

I — despachar pessoalmente com o Diretor-Geral;

II — propor ao Diretor-Geral a requisição ou a volta às respectivas repartições, de funcionários e extranumerários, bem como a admissão, melhoria e dispensa de extranumerário;

III — propor a concessão de vantagens aos seus servidores;

IV — antecipar ou prorrogar o período normal do trabalho, até uma hora diária;

V — propor a designação e dispensa de ocupante de função gratificada de chefia;

VI — distribuir pelas seções o pessoal lotado no Serviço;

VII — elogiar e aplicar penas disciplinares, inclusive a de suspensão até 30 dias, aos seus subordinados, e representar ao Diretor-Geral, quando a penalidade exceder à sua alcada;

VIII — designar e dispensar o seu secretário;

IX — organizar e alterar a escala de férias do pessoal do Serviço;

X — expedir boletins de merecimento;

XI — baixar instruções de serviço;

XII — organizar, conforme a necessidade do serviço, turnos de trabalho com horário especial e dar conhecimento ao S.A.; e

XIII — apresentar, anualmente, ao Diretor Geral, relatório sobre as atividades do Serviço.

Art. 75. Ao Diretor do S.D., além do enumerado no art. 74, compete :

I — autorizar a publicação dos trabalhos elaborados pelo Serviço ou a êste encaminhados;

II — visar o material destinado à divulgação;

III — autorizar despesas e ordenar pagamento, dentro dos créditos próprios, correspondentes às atividades específicas do Serviço.

Art. 76. Ao Diretor do S.A., além do enumerado no art. 74, compete :

I — autorizar a aquisição ou requisição do material necessário aos trabalhos do D.A.S.P.; e

II — dar exercício a funcionários e extranumerários do D.A.S.P. e aos requisitados.

Art. 77. Aos Chefes de Serviço da D.O., de Seção, da Secretaria dos C.A., da B. e ao Diretor da R.S.P. compete dirigir e fiscalizar os trabalhos respectivos, devendo, para tanto :

I — distribuir o pessoal pelos diversos setores, de acordo com a conveniência do serviço;

II — distribuir os trabalhos ao pessoal lotado no respectivo setor;

III — orientar a execução dos trabalhos e coordenar os elementos de execução;

IV — examinar informações e pareceres e submetê-los à apreciação do Diretor;

V — velar pela disciplina nas salas de trabalho;

VI — aplicar penas disciplinares a seus subordinados, exceto a de suspensão, propondo ao Diretor a aplicação de penalidades maiores;

VII — expedir boletins de merecimento;

VIII — propor ao Diretor a organização da escala de férias;

IX — apresentar ao Diretor relatórios dos seus trabalhos.

§ 1.º Cabe, ainda, ao chefe da S.C. do S.A. a distribuição dos papéis entrados no D.A.S.P., bem como providenciar a publicação, no *Diário Oficial*, dos atos e expediente do Departamento.

§ 2.º Ao chefe da S.P. do S.A., compete, ainda, admitir diaristas e tarefeiros, de acordo com autorização do Diretor-Geral.

§ 3.º Ao Diretor da Revista do Serviço Público e da Revista de Direito Administrativo compete, ainda, sob a supervisão do Diretor do S.D., apreciar e julgar os trabalhos enviados para publicação, bem como exercer as atividades necessárias para manter êsse órgão à altura de suas finalidades e dentro da orientação determinada pelo Diretor-Geral do D.A.S.P.

Art. 78. Aos chefes de Seção do S.C.P.A. e do S.R.A., compete dirigir e fiscalizar os trabalhos respectivos, devendo, para tanto :

I — distribuir o pessoal pelos diversos setores, de acordo com a conveniência do serviço;

II — distribuir os trabalhos ao pessoal;

III — orientar a execução dos trabalhos e manter coordenação entre os elementos componentes da Seção, determinando as normas e métodos que se fizerem aconselháveis;

IV — examinar, quando fôr o caso, os trabalhos, informações e pareceres e submetê-los à apreciação do chefe imediato;

V — velar pela disciplina e manutenção do silêncio nas salas de trabalho;

VI — aplicar penas disciplinares de advertência e repreensão aos seus subordinados e propor ao chefe imediato a aplicação de penalidade que escapar à sua alcada;

VII — expedir boletins de merecimento;

VIII — propor ao chefe imediato, a organização e alteração subsequente da escala de férias dos servidores em exercício na Seção;

IX — apresentar ao chefe imediato relatórios dos trabalhos realizados, em andamento e planejados.

Art. 79. Ao Secretário do C.A. incumbe :

I — organizar a pauta e secretariar as sessões do C.A.;

II — redigir e preparar as atas e os resumos e providenciar a assinatura daquelas e a publicação dêstes;

III — redigir o expediente do C.A.;

IV — distribuir aos membros do C.A. cópia dos trabalhos da pauta;

V — desempenhar quaisquer trabalhos extraordinários de que seja incumbido pelo Diretor-Geral ou pelos membros do C.A., resde que se relate com as atribuições do mesmo Conselho.

Art. 80. Ao Secretário do Diretor-Geral do D.A.S.P., dos Diretores de Divisão, do Diretor do S.A., do Diretor do S.D. e do Diretor dos C.A. compete :

I — atender às pessoas que desejarem comunicar-se com o Diretor-Geral ou Diretor, encaminhando-as ou dando a êste conhecimento do assunto a tratar;

II — representar o Diretor-Geral ou Diretor, quando para isto fôr designado;

III — redigir a correspondência pessoal do Diretor-Geral ou do Diretor.

Art. 81. Aos auxiliares do Diretor-Geral do D.A.S.P. compete executar os encargos que lhes fôrem determinados pelo mesmo ou por seu Secretário.

Art. 82. Ao Porteiro incumbe :

I — velar pelo cumprimento das atribuições da Portaria;

II — determinar os plantões e escala de serviço e fiscalizar pessoalmente a execução dos trabalhos a cargo do respectivo pessoal;

III — solicitar ao Diretor do S.A. quando julgar necessária a aplicação de penalidades;

IV — atender, com presteza, aos pedidos e reclamações das Divisões e Serviços, tomando as medidas que couberem, no limite de suas atribuições;

V — determinar o uniforme a ser usado pelos contínuos, serventes e mensageiros.

Art. 83. Aos servidores em geral, com exercício no D.A.S.P., incumbe executar os trabalhos que lhes forem determinados pelo chefe imediato.

CAPÍTULO VI

DO HORÁRIO

Art. 84. O horário normal do trabalho será fixado pelo Diretor-Geral do D.A.S.P., respeitado o número de horas semanais ou mensais estabelecido para o Serviço Pú-
blico.

Art. 85. O Diretor-Geral, Diretores de Divisão ou de Serviço e Diretor do C.A., não ficam sujeitos a ponto, devendo, porém, observar o horário fixado.

CAPÍTULO VII

DAS SUBSTITUIÇÕES

Art. 86. Serão substituídos, automaticamente, em suas faltas e impedimentos eventuais, até 30 dias :

I — O Diretor-Geral, por um Diretor de Divisão por él designado para seu substituto eventual;

II — cada Diretor de Divisão ou Serviço, por um Chefe de Seção, designado pelo Diretor-Geral, mediante indicação do respectivo Diretor;

III — O Diretor e o Secretário do C.A., por servidores designados pelo Diretor-Geral;

IV — os Chefes de Seção, por servidor designado pelo Diretor-Geral, mediante indicação do respectivo Diretor.

Parágrafo único. Haverá, sempre, servidores previamente designados para as substituições de que trata este artigo.

CAPÍTULO VIII

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 87. Haverá uma turma de servidores em cada Divisão e no S.D. para que, dentro do respectivo setor se incumba de :

I — articular-se com a S.C. e a S.Mt. do S.A. no que diz respeito aos respectivos trabalhos;

II — comunicar à S.Mt. os danos sofridos pelo material utilizado;

III — controlar o movimento de papéis em trânsito;

IV — verificar os processos que ultrapassaram os prazos fixados, comunicando ao Diretor;

V — executar o trabalho de mecanografia salvo o que for de caráter secreto e o que deva ser executado pela Seção de Mecanografia do S.A.

Art. 88. À turma do S.D. compete, além do enumerado no artigo acima :

I — encarregar os créditos destinados às atividades específicas do seu setor;

II — empenhar as despesas;

III — encarregar as despesas efetuadas;

IV — preparar a documentação para a prestação de contas e remessa à S.O.

Art. 89. Haverá igualmente no S.D. diretamente subordinada ao respectivo Diretor uma Turma de Orientação e Reclamações com as seguintes atribuições :

a) esclarecer ao público dúvidas e dar orientação a respeito dos assuntos peculiares ao D.A.S.P.;

b) atender a reclamações, formuladas pelo público e repartições, relativas ao andamento de papéis ou à solução de assuntos que àqueles interessem;

c) receber queixas, sugestões e reclamações que digam respeito, exclusivamente, aos serviços prestados pelo D.A.S.P.;

d) fornecer, como resultado de seus trabalhos, elementos referentes à forma de processamento dos serviços do D.A.S.P., a fim de contribuir para a racionalização de normas e métodos de trabalho;

e) remeter ao Diretor-Geral, por intermédio do Diretor do S.D., semanalmente, um resumo das queixas, reclamações e sugestões recebidas; e

f) preparar o Boletim Diário da T.O.R.

Art. 90. Cada Seção deverá organizar e manter atualizada uma coleção de leis, regulamentos, circulares, portarias, ordens e instruções de serviço, que digam respeito às suas atividades específicas.

Art. 91. Mediante "Instruções de Serviço" baixadas pelo Diretor, as Seções poderão desdobrar-se em turmas.

Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 1946. — A. de Sam-
paio Dória.

(Publicado no D.O. de 1-2-1946).

"História da Reforma Administrativa no Brasil". Por motivo de força maior, estas notas deixam de ser incluídas no presente número.

Custo de Produção

Tese apresentada no II Congresso de Engenharia e Indústria

O II Congresso de Engenharia e Indústria foi instalado em 26 de janeiro do ano em curso, no auditório do Ministério da Educação e Saúde, sob a presidência do Sr. Edson Passos, Presidente do Clube de Engenharia.

Nesse congresso foram discutidos interessantes trabalhos sobre os assuntos que se enquadram nas nove comissões seguintes: 1.^a Comissão — Planejamento Geral do País; 2.^a Comissão — Planejamento Econômico e Financeiro; 3.^a Comissão — Planejamento de Energia; 4.^a Comissão — Planejamento Industrial; 5.^a Comissão — Planejamento Rural; — 6.^a Comissão — Planejamento Urbano; 7.^a Comissão — Planejamento dos Transportes; 8.^a Comissão — Planejamento do Ensino Técnico e Profissional e 9.^a Comissão — Planejamento de Mão de Obras.

Transcrevemos a seguir a tese "Custo de produção" apresentada pelo Engenheiro Tarciso José Vilela na 2.^a Comissão:

SUMÁRIO

A nossa finalidade ao apresentarmos êste trabalho não foi de modo nenhum, escrever ou resumir um tratado sobre o custo da produção. Não, longe de nós, tal pretensão.

O que quisemos, o que pretendíamos era exclusivamente focalizar o assunto que reputamos importantíssimo, atrair para êle as atenções da magna elite brasileira reunida neste II Congresso Brasileiro de Engenharia e Indústria, e para provocarmos o assunto não vimos outro meio senão a ousadia desta apresentação que pedimos nos perdoeis, dado o nosso desejo patriótico de vermos o nosso Brasil trilhar *pari-passu* com as grandes nações os trâmites do progresso.

a) RESUMO

Dissemos que o Brasil precisa produzir mais, melhor e mais barato.

Vimos que um dos fatores primordiais para isso se conseguir era o perfeito conhecimento do custo em todos os seus aspectos: vimos que um serviço de custo bem organizado representa eficiência e controle na produção o que equivale a produzir mais e melhor, porque eliminando os encarecimentos que quase sempre coincidem com os pontos fracos significa isso desentulhar o caminho, significa abrir as portas à corrente de produção, significa proporcionar mais capricho, mais cuidado, com melhoria na produção; vimos que um serviço de custo representa vigilância contínua, policiamento dos custos,

impossibilitando-os de digressarem além das zonas pre delimitadas.

E' preciso, no entretanto, que êsse conhecimento do custo seja feito através dos métodos científicos rigorosos e ao ramo de Contabilidade a êle dedicado chamamos de Apropriação, Apropriação Técnica, Serviço de Custo, Sistema de Custo, Contabilidade de Custo, etc.

1) A nossa primeira conclusão foi então, a seguinte: A necessidade de se recomendar, difundir, generalizar, o uso da aplicação da Apropriação a tôdas as empresas particulares, obras, indústria, etc., a todos os empreendimentos dos governos, federal, estaduais, municipais, a tôdas as atividades enfim sucatíveis de controle nos seus custos; o governo deve aplicar o sistema do custo não sómente às suas oficinas, estradas, construções, mas também, na determinação da eficiência de seus ministérios, departamentos, divisões, seções de todos os serviços em suma.

2) A segunda conclusão foi a de que há inúmeras vantagens no estabelecimento de um serviço de custo, as quais podem ser resumidas no enumerar das finalidades preenchidas por êle: conhecimento dos custos de produção, dos custos unitários, dados para previsões e orçamentos como para o preparo de tabelas, barateamento durante a obra ou serviços e nos seguintes: constante vigilância nos serviços de rotina, espírito de economia, controle, poderosa ação catalítica na organização disciplina, justificação de despesas, etc. Dissemos na introdução: para dar-nos a conhecer êsse precioso elemento — custo de produção — para dissecarmo-lo com os olhos do técnico, para perscrutarmos-lhe os ínfimos elementos formadores, para sondarmos-lhes as válvulas escapatórias de diminutos mas preciosos excessos de tempo imprecípuos, para criticarmos-lhe o método de produção com sugestões de outros mais proficientes para trazermos à luz perdas e desperdícios porventura baníveis, para, na análise, incentivar o espírito técnico-científico de aperfeiçoamento com possíveis substituições eficientes e de menores custos, para testemunhar ao administrador gastos e consumos, para fornecer-lhe os estatísticos elementos, para com o seu olho mágico infundir o temor à burla, à fraude, para com a sua inestimável ação catalítica disciplinar benfazemente, para tudo isso não podem as empresas que se tenham no ro^l, ainda que das de pequena grandeza ou importância, deixar de possuir o órgão que satisfazendo a todos êsses requisitos lhes é o braço direito na sua vida econômica, o serviço de custo, a Apropriação.

3) A terceira conclusão foi a de que o serviço de custo é barato e lucrativo. Nós vimos mesmos que êle não representa, por assim dizer maiores despesas para a empresa que o instala, não, êle não representa despesa, êle representa lucro, bons lucros, êle representa um negócio rendoso, as despesas nêle empregadas são reavidas as multiplicadas várias vezes pelas economias que êle proporciona pelos desperdícios que evita, pelo barateamento

que consegue. Já citamos exemplos de uma única e simples, rotineira, informação sua valer Cr\$ 180.000,00.

4) Vimos que para a sua eficiência é necessário que ele seja chefiado por quem conheça tecnicamente alguma cousa do serviço que se apura, além dos conhecimentos contábeis; vimos que o melhor sistema era o de uma cabeça central com núcleos junto aos locais do serviço, com os auxiliares a ela subordinados administrativa e tecnicamente, enquanto que disciplinarmente subordinados à cobra ou serviço.

5) Vimos que o serviço deve se instalar sem preocupação de apurar muito e que posteriormente quando o ambiente e o campo o permitirem ir-se extendendo e intensificando, tornando-se mais minucioso, canalizando mais, etc.

6) Vimos que a sua instalação requer cuidados especiais para vencer às vezes dificuldades administrativas, para conseguir a colaboração dos técnicos e executantes em geral, para selecionar o pessoal próprio.

As dificuldades administrativas são entraves à implantação do serviço e devido às vezes a regulamentos que devem ser modificados, outras vezes à falta de interesse de determinadas pessoas ocupando postos chaves.

A colaboração dos técnicos e executantes não existe às vezes por verem êles sob o prisma da fiscalização intransigente e incômoda o serviço de custo, o que se evitará esclarecendo as finalidades, mostrando-lhes as suas vantagens e a vontade de os auxiliar em vez de os controlar.

O pessoal deve ser selecionado, instruído e animado para que execute o serviço com eficiência, com dedicação, com amor.

7) O serviço deve procurar sempre a exatidão e a rapidez. A exatidão implica o conhecimento técnico do assunto. O custo apurado deve ser o mais exato possível, donde a importância dos métodos de determinação. O custo aproximado não serve e é perigoso.

A rapidez é necessária para o controle, para o barateamento, para que as providências se tomem rapidamente, a tempo, e conduzam a economia.

8) Simplicidade, economia e progresso, constância nos métodos.

O sistema do custo deve evitar as complicações desnecessárias e que dificultam as apurações devendo também instalar-se sem que a sua organização requeira grandes verbas. O progresso deverá sempre ser procurado à medida que o sistema se vai consolidando. As modificações freqüentes são prejudiciais.

9) As finalidades devem ser bem compreendidas e difundidas. As medições das quantidades dos serviços executados são de importância capital na determinação dos custos. O cálculo e a apuração do homem-hora, da máquina-hora, devem ser efetuados. Os equipamentos mecanográficos facilitam o serviço, tornam-no mais garantido, rápido, limpo e perfeito.

10) As relações do serviço de custo com os demais órgãos influem decisivamente na sua eficiência.

11) O serviço de custo para as empresas particulares já se desenvolveu bastante e tem traçadas as suas normas principais, porém, o serviço de custo para os serviços públicos sob determinadas atividades ainda está nascendo e o seu estudo deve ser intensificado de modo a que possamos empregá-lo a todas às atividades governamentais melhorando a ação administrativa.

Sugeríamos, então, a criação de um centro para colher informações e contribuições técnicas sobre o assunto, para estudar e divulgar, por folhetos ou revistas, as suas conclusões. Seria importantíssimo, utilíssimo se as atenções do governo se voltassem para esse lado. Estudaríamos e concluiríamos os métodos a aplicar às atividades governamentais, que passariam a ter suas apropriações técnicas e a ação administrativa muito ganharia em eficiência. Os estudos iriam indicando o que se deveria fazer em cada caso, em cada prefeitura, em cada ambiente especial, notando-se que as contribuições livres e de todos os lados iriam interessando muito no auxílio, na colaboração aquela ação.

12) Estudamos os diferentes tipos de custos para termos uma idéia melhor do problema, e foi assim que ao falarmos sobre o custo indireto recapitulamos os diferentes métodos de distribuição das despesas indiretas e sua importância na determinação dos custos.

Quanto aos custos atuais ou históricos e predeterminados, salientamos a importância e vantagens dos custos standards ou padrões cujo desenvolvimento e aplicação vêm crescendo.

Nos processos de determinação dos custos históricos comentamos a apuração pelo sistema de OS (Ordens de serviço), vimos, também, o sistema de custo por produção contínua, o sistema de custos por produção sucessiva média, o sistema de custo por classes de produtos, o sistema de custo por operação e o sistema de custos aplicados às obras de construção civil.

Examinamos ainda outras classificações dos custos quanto ao tempo, quanto às quantidades e quanto à normalidade. Quanto ao estágio de produção, referimo-nos ao custo primário, ao custo de produção, ao custo total e ao preço de venda, e vimos que o serviço de custo não deve limitar-se ao custo de produção mas ir também até o custo total.

Examinamos os custos variáveis, os semi-variáveis e os chamados fixos, e consideramos outras modalidades dos custos. Esse conhecimento dos custos torna-se necessário para o desembaraço na aplicação.

13) A título de exemplo ligeiro, indicamos como seria organizado um serviço de custo para uma empresa com inúmeras atividades.

Consideramos aí a Apuração, o Controle, a Análise e a Divulgação.

Na apuração estudamos a importância dos códigos, os problemas da apuração da mão de obra e os do material.

No capítulo sobre Equipamentos ou Serviço de Máquinas falamos sobre a classificação, a depreciação, a vida provável. Quanto aos métodos de distribuição da depre-

ciação referimo-nos ao da linha reta, ao da anuidade, ao dos dígitos, e propuzemos um método com duas modalidades. Referimo-nos também ao estudo estatístico de uma apuração e ao problema da substituição de um equipamento.

Vimos como fazer a apuração de obras ou montagem.

Estudamos a apuração dos serviços industrializados e referimo-nos à determinação do custo dos subprodutos.

Assim, também comentamos os serviços de oficinas, de transportes e serviços diversos, etc.

14) Fizemos considerações gerais sobre o controle geral e o da apuração.

Examinamos a influência da análise e vimos como o estudo das oscilações e a crítica dos resultados conduzem a sugestões econômicas. Fizemos considerações gerais sobre a Divulgação e seus principais aspectos.

b) CONCLUSÕES

Eis as conclusões que desejávamos submeter à aprovação do II Congresso Brasileiro de Engenharia e Indústria :

1) A necessidade de se recomendar a difusão, a generalização, o uso, a aplicação da Apropriação ou Serviço de Custo a todas as empresas particulares, obras, indústrias, etc.

A recomendação abrangeia

- a) os grandes empreendimentos
- b) os médios
- c) os pequenos.

2) Sugerir ao governo a aplicação do Serviço de Apropriação de Custo a todos os seus empreendimentos :

- a) às oficinas, estradas, construções, etc.
- b) a todos os seus serviços, às autarquias e às organizações paraestatais, etc.
- c) na determinação da eficiência de seus ministérios, departamentos, divisões, seções, de todos os serviços em suma.

d) sugerir, também, a criação de um centro para colher informações e contribuições técnicas sobre o serviço de custo aplicado aos serviços públicos, para as estudar e divulgar, por folhetos ou revistas, os seus ensinamentos".

Sobre esse trabalho. O Sr. Ubaldo Lobo, relator, apresentou o seguinte parecer:

"O trabalho apresentado pelo Engenheiro Vilela não é, verdadeiramente, uma tese, mas uma monografia. O trabalho é um repositório precioso de ensinamentos sobre a questão importantíssima, senão vital para as indústrias, do "custo da produção".

Consideramo-nos dispensados de oferecer um resumo da tese estudada, visto que a "Revista do Clube de Engenharia", no seu número dedicado a este Congresso, nas páginas 14, 15 e 16, resumiu-a brilhantemente. Quanto à parte propriamente técnica da tese não se faz mister discuti-la aqui, pois o Congresso não é chamado a se pronun-

ciar sobre detalhes de ordem técnica, nesta matéria. Se a discutíssemos teríamos poucos pontos a comentar, tal é o seu valor. Limitar-nos-emos, pois a manifestar nosso parecer sobre as conclusões redigidas pelo Engenheiro Vilela.

As conclusões podem ser assim sintetizadas :

- 1 — É necessário generalizar o serviço do "preço de custo";
- 2 — É necessário que o Estado adote o serviço do custo, em todas as suas empresas industriais;
- 3 — É necessária a criação de um órgão para o estudo da apuração do preço de custo e divulgação dos estudos feitos.

1.ª CONCLUSÃO

De acordo : — A contabilidade do custo, no dizer do autor da tese, tem as seguintes finalidades :

- 1 — Conhecer os custos unitários;
- 2 — Fornecer dados para previsões e orçamentos;
- 3 — Baratear as obras;
- 4 — Criar o espírito de economia;
- 5 — Controlar (a despesa e o tempo);
- 6 — Exercer poderosa ação catalítica (*);
- 7 — Fortalecer a disciplina;
- 8 — Justificar a despesa.

Essas finalidades provam, de sobjeito, a "utilidade" da contabilidade de custo, e, portanto, a necessidade de sua generalização.

A respeito dessa utilidade e dessa necessidade temos o prazer de citar alguns períodos dos estatutos de uma sociedade de contadores americanos: a NATIONAL ASSOCIATION OF COST ACCOUNTANTS.

Nesses estatutos encontramos :

"O valor prático da contabilidade do custo foi perfeitamente demonstrado nestes últimos anos e tornou-se esta um fator essencial para o sadio desenvolvimento de toda empresa.

Os modernos métodos de "custo" não são apenas a bússola para a orientação dos dirigentes das empresas; fornecem uma base sã e inteligente para a fixação do preço de venda e elementos para controlar eficientemente a produção e lançar a luz sobre a ineficiência de métodos e organizações.

O moderno "cost system" toca os pontos vitais da empresa de modo a torná-lo racionalmente indispensável".

Evidentemente a contabilidade de custo deve ser estabelecida com critério. Não deve descer a detalhes inúteis só para encher arquivos; deve, porém, atender a estes dois requisitos primordiais :

- 1 — Indicar o custo;
- 2 — Controlar a despesa da mão de obra, do material e as despesas indiretas para evitar gastos inúteis ou reduzi-los.

(*) A simples presença do serviço de "custo" obriga os demais serviços a tomarem determinadas providências que não tomariam se aquêle serviço não existisse.

Se êstes requisitos não forem satisfeitos, a contabilidade do custo será, como disse Castenholz, na sua "Cost Account Procedure", uma perda de tempo, energia e dinheiro.

2.ª CONCLUSÃO

De acordo: — Compreende-se que, se as empresas particulares auferem benefícios do emprêgo da contabilidade de custo, as empresas no Estado não podem continuar na rotina de sempre, dirigidas por processos sumários, a olho, que permitem, como todos nós sabemos, desperdícios clandestinos de toda espécie.

A conclusão vem fortalecer o que tivemos enséjo de escrever, eu e o eminentíssimo contabilista Dr. Moraes Júnior, num projeto recente de reforma do código de Contabilidade da União. Lê-se no artigo 375 dêsse projeto:

Art. 375 — Os serviços industriais da União, subordinados ou autárquicos, terão a sua contabilidade industrial distinta de qualquer outra, para alcançar os seguintes fins:

- I — computar o custo do produto nas suas fases sucessivas ou quando terminado;
- II — fornecer elementos para evitar desperdícios e reduzir os gastos;
- III — contabilizar o material, como se contabiliza o dinheiro e indicar os limites mínimos e máximos dos "Stocks";
- IV — facilitar a organização dos inventários, bem como a prestação de contas dos almoxarifados;
- V — facilitar a produção, criando um efeito moral sobre os operários e seus chefes, quer pelo conhecimento, que devem ter, de uma contabilidade de custo, quer pela demonstração da parte que lhe cabe na produção;
- VI — julgar da eficiência de cada operário e de cada máquina;
- VII — permitir o cotejo entre o custo de serviços atuais e os serviços análogos anteriores;
- VIII — mostrar a eficiência dos estabelecimentos industriais do Estado, referida à das empresas particulares;
- IX — permitir maior controle técnico sobre o andamento dos trabalhos;
- X — conhecer as diversas especificações da despesa nos trabalhos realizados, administrativamente para estabelecer, quando preciso, os preços unitários dos trabalhos concedidos por empreitada;
- XI — estabelecer custos-padrões para orientação de trabalhos posteriores;
- XII — apresentar os resultados da questão como se o Estado, na administração dos seus serviços industriais, fosse uma empresa particular.

Pensamos que não apenas as empresas industriais do Estado devem manter um serviço apropriado de contabilidade de custo, mas ainda todas as empresas concessionárias de serviços públicos e todas aquelas que recebem favores governamentais.

O conhecimento do "custo" nesta empreza seria de vantagem:

a) para essas mesmas empresas, que teriam, assim, assegurada uma boa administração econômica;

b) para o Governo, na fixação das justas tarifas ou justos preços, a cobrar do público, e na verificação do aproveitamento dos favores concedidos.

3.ª CONCLUSÃO

De acordo: — A necessidade da criação de um órgão para estudo do "custo" representa um imperativo na hora presente.

Apesar dos livros que mandamos vir dos Estados Unidos e dos livros de autores nacionais, a contabilidade do custo é pouco conhecida, infelizmente.

Por que? ... Porque os nossos contadores ainda não sentiram a necessidade de estudá-la devidamente. Se não eram chamados para aplicá-la, para que estudá-la?

Nos países industrializados, o contador do custo é cada vez mais procurado. Se-lo-á também no Brasil, brevemente porque os industriais não poderão continuar sua atividade, sob pena de fracasso, observando os processos antigos e porque se convencerão de que na contabilidade do custo elas têm elemento insubstituível para se orientarem na fixação dos preços de venda e controlar a despesa de produção e o trabalho de suas máquinas e dos próprios seus auxiliares.

O estudo da contabilidade do custo, por isso, deve ser incrementado agora e continuar sempre, porque essa contabilidade terá que acompanhar os progressos científicos, técnicos e práticos.

A quem entregar êsse estudo? Às escolas de contabilidade.

Não bastará, porém. Além do estudo na escola é indispensável o estudo num órgão especial que em contato direto com a realidade e os fatos proceda a investigações, pesquisas e estudos, cuja divulgação será aproveitada diligentemente pelos profissionais do "custo".

Quem terá a iniciativa da criação dêsse órgão?

Na nossa opinião a Federação dos Contabilistas Brasileiros e a Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil.

Para elevar a cabo tão elevado empreendimento não faltará o apôlo do Governo, das organizações de classe, de contadores especializados e de muitas empresas industriais.

Criado o órgão, realizados os estudos, êstes seriam divulgados convenientemente em folhetos, livros, etc.

Alguns estudiosos do assunto, convencidos da utilidade do serviço de custo nas empresas industriais, e outros, na persuasão de que contabilidade de custo fornecerá aos poderes públicos elementos para controlar os preços, em benefício do povo, entendem que essa contabilidade deve ser objeto de *normas legais* tornando-a obrigatória para determinadas indústrias.

Nós somos inteiramente contrários ao pronunciamento do Estado em matéria de contabilidade de custo.

Nos países onde o *contador de custo* tem clientes já funcionam organizações desses profissionais, entre as quais se destaca a já referida NATIONAL ASSOCIATION OF COST ACCOUNTANTS, de New York.

Os problemas da contabilidade do custo são estudados nessas organizações e suas soluções divulgadas pelas revistas técnicas, como a "Accountant Digest", e "Accounting Review", por numerosos folhetos e uma copiosíssima literatura.

A matéria se presta para pesquisas sérias e estudos atentos, especialmente na parte em que o custo se relaciona às depreciações (inclusive as antigas não contabilizadas) às substituições de bens de preços superiores ou inferiores ao preço escriturado (book value), às reparações, às oscilações de preços, às baixas por inversibilidade ou novas exigências da moda ou do mercado.

Os estudos não param nunca. Como seria possível estabelecer normas legais, constantemente sujeitas à revisão?...

Além disso, os processos para apurar o preço do custo variam de usina a usina, de produto a produto. Como baixar normas legais rígidas para uma atividade que assume as modalidades as mais diversas?

E onde os contadores para atender a essas normas legais? E a fiscalização dessas normas?

O primeiro resultado, se as normas forem coercitivas, será o aumento imediato do preço de muitas utilidades, em detrimento do povo, cujos interesses se pretende amparar.

Quanto ao controle dos preços achamos que ele seria enganoso se baseado na contabilidade do custo a cargo dos interessados. A fraude, aliás fácil, encarregar-se-ia de apresentar resultados que anulariam todos os bons propósitos de defender a bolsa das classes menos favorecidas pela fortuna.

O controle dos preços só pode ser eficiente, no nosso modo de pensar, se entregue a um órgão especial, cuja missão seria o estudo diligente e contínuo dos mercados e a apuração do preço de custo por meio de inquéritos frequentes.

A contabilidade de custo será procurada pelos industriais de idéias modernas e espírito esclarecido, se *imposta* aumentará os custos e será, por isso, contraprodutiva.

E' enganoso o argumento de que, como a lei ditou, no interesse dos acionistas normas para a contabilidade das sociedades anônimas, também pode esclarecer normas para a contabilidade de custo das empresas industriais, no interesse do público em geral.

A lei, sem dúvida pode estabelecer essas normas; mas para que? Se os interesses dos acionistas dependem da honestidade dos diretores das sociedades anônimas e não da lei atual, os interesses do público em geral continuariam desprotegidos, porque a lei, no caso, seria ingênua e inoperante.

A defesa dos interesses do povo deve ser procurada alhures.

CONCLUSÕES

Apoiando-nos nas idéias e conclusões da tese permitimo-nos ampliá-las um pouco e apresentar a esta subcomissão o seguinte:

O II CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA E INDÚSTRIA

Considerando

- a) que a contabilidade do custo, indicando o custo, tem por finalidades primordiais
 - orientar os interessados na fixação do preço de venda, para conhecer a margem real de lucro ou de prejuízo que esse preço poderá ocasionar.
 - evitar despesas ou reduzi-las, se possível;
- b) que a contabilidade do custo, por esses motivos, indispensável nas empresas industriais públicas e particulares;
- c) que a contabilidade do custo, sendo indispensável a qualquer empresa industrial, sua adoção deve ser generalizada;
- d) que, além do ensino escolar de contabilidade de custo, precisamos de órgãos, em contato com a realidade e os fatos, para o preparo de contadores de custo eficientes, na prática:

RECOMENDA:

- 1 — que a Confederação Nacional da Indústria, a Confederação Nacional de Comércio e a Sociedade Nacional de Agricultura, como representantes da Indústria do Comércio e da Lavoura, mostrem às empresas a elas relacionadas as reais vantagens que lhes assegurará a contabilidade do custo;
- 2 — que a União, os Estados e os Municípios mandem adotar em todas as suas empresas industriais a contabilidade do custo;
- 3 — que a União, os Estados e os Municípios exijam a contabilidade do custo nas empresas de serviços concedidos e nas empresas beneficiadas por favores especiais de natureza financeira;
- 4 — que se sugira à Federação dos Contabilistas Brasileiros e à Faculdade de Ciências Econômicas a criação de órgãos especiais para investigações, pesquisas e estudos da contabilidade do custo e divulgação dos estudos realizados.

Rio de Janeiro, em 28 de Janeiro de 1946.

(a) Ubaldo Lobo — Relator.

Publicações recebidas

Recebemos e agradecemos

Anales de Economía y Estadística — Segunda época — Ns. 7 y 8 — Julio y Agosto de 1945 — República de Colômbia.

Boletim — do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — N.º 133 — Setembro de 1945 — Ano XII — Rio.

Boletim Econômico — Ministério das Relações Exteriores — Ano de 1945 — N.º X — Rio de Janeiro.

Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda — Publicação quinzenal — Ano XVI — Ns. 15 e 16 — Rio de Janeiro.

Agricultura e Pecuária — Revista de Divulgação e Estudos — Ano XVI — N.º 271 — Novembro de 1945 — Rio de Janeiro.

Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior — Ano VIII — Ns. 9 e 10 — Setembro e outubro de 1945 — Rio de Janeiro.

Revista do Conselho Nacional do Trabalho — Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — N.º 27 — Julho e Agosto de 1945 — Rio de Janeiro.

Medios de pago en circulacion y exigibilidades monetarias — Reglamentación sobre el cálculo de los medios de pago en circulación y de las exigibilidades monetarias en Colombia — Suplemento al Número 7 y 8 de "Anales de Economía y Estadística" — República de Colômbia.

Revista Médica Brasileira — Dezembro de 1945 — Tomo XIX — N.º 6 — Ano VIII — Rio de Janeiro.

Current List of Medical Literature — Vol. 9 — Ns. 20, 22, 23 e 25 — Washington, D.C.

Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — Índice — Setembro de 1945 — Ano XII — N.º 133 — Rio de Janeiro.

Revista Municipal — Ano III — Ns. 35 e 36 — Dezembro de 1945 — Asuncion.

Boletim Municipal — Publicado pela Diretoria Geral do Expediente da Prefeitura Municipal de Pôrto Alegre — Vol. VIII — 1945.

Boletim Oficial da Seção de São Paulo — Ordem dos Advogados do Brasil — Ano VII — Julho, agosto e setembro de 1945 — N.º 45 — São Paulo.

Nação Brasileira — Ano XXIII — N.º 268 — Dezembro de 1945 e Ano XXIV — N.º 269 — Janeiro de 1946 — Rio de Janeiro.

Rivadavia Estadista — Ricardo J. Piccirilli — Ministério de Justiça e Instrucción Pública — Universidad Nacional del Litoral — Santa Fé — 1945.

Universidad, Ciudadanía y Política — Luis Reissig — Ministerio de Justicia e Instrucción Pública — Universidad Nacional del Litoral — Santa Fé — 1945.

América Latina — Sua Importância Mundial — Samuel Guy Inman — Rio.

Revista Militar Brasileira — Ano XXXII — Vol. XLI — Julho a dezembro de 1944 — Ns. 3 e 4 — Rio de Janeiro.

Monthly Labor Review — Vol. 61 — N.º 4 — Outubro 1945 — United States Department of Labor — Bureau of Labor Statistics — Washington, D.C.

Boletim da Divisão Jurídica — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — Legislação e Jurisprudência dos Tribunais, Decisões e Atos Administrativos, Decisões do I.A.P.I., Outros Assuntos — Volume XV — Número XC — Outubro de 1945.

Inapiários — Órgão dos funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — N.º 92 — Dezembro de 1945 — Rio de Janeiro.

Coop — Síntese Mensal do Movimento Cooperativo Bahiano — Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado da Bahia — Departamento de Assistência ao Cooperativismo — Ano IV — N.º 38 — Outubro de 1944 — Bahia.

Revista das Estradas de Ferro — Ano XXII — N.º 457 — Dezembro de 1945 — Rio de Janeiro.

Engenharia — Ano IV — Vol. 4 — N.º 41 — Janeiro de 1946 — São Paulo.

The Journal of the American Dental Association — Volume 32 — Number 21 — November and December — 1945.

Oficina Comercial del Brasil — Boletim n.º 14 — Outubro 1945 — Panamá.

Commercial Fertilizer — Solution for Many Problems — November, 1945.