

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

2
ANO IX

Vol. II — N. 1

Abr. 1946

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDERECO TELEGRÁFICO: DASP

DIRETOR-GERAL

Abílio Mindelôlo Balthar

DIRETORES DE DIVISÃO:

Manoel Leite Lôbo

Orçamento e Organização

Oscar de Mello Flores

Pessoal

Newton Corrêa Ramalho

Seleção e Aperfeiçoamento

José Maria Broxado Filho

Edifícios Públicos

DIRETORES DE SERVIÇO:

Guilherme Augusto dos Anjos

Administração

Lopo de Carvalho Coelho

Documentação

Carlos Medeiros Silva

Consultor Jurídico



DASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

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

ABRIL DE 1946

Vol. II - N. 1

SUMÁRIO

EDITORIAL

| | |
|--------------------------|---|
| Novas perspectivas | 3 |
|--------------------------|---|

COLABORAÇÃO

| | |
|--|----|
| Quem deve realizar a orientação profissional — PROF. EMILIO MIRA Y LOPES | 5 |
| As taxas de juros e a despesa pública — RICHARD LEWINSOHN | 11 |
| Administração municipal — FRANCISCO BURKINSKI | 16 |
| Tributação nos Territórios Federais — CRESO TEIXEIRA | 21 |
| Conceito e natureza jurídica dos serviços públicos — PAULO DE GUSMÃO | 29 |
| Aperfeiçoamento de pessoal para a expansão comercial do país — RÔMULO DE ALMEIDA | 34 |
| Documentos e documentação — PAULO OTLET | 43 |
| Orçamento executivo, determinismo técnico — JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA | 50 |
| Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil — LUIS CARLOS JÚNIOR | 57 |

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

| | |
|---|----|
| Taxas sobre a justiça — CÂNDIDO DE OLIVEIRA FILHO | 60 |
| Pareceres — Julgados | 62 |

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

| | |
|--|----|
| Prestigiado o sistema do mérito no serviço público | 71 |
| Notas para o funcionário | 71 |

SELEÇÃO

| | |
|--|----|
| Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Agrônomo | 76 |
|--|----|

NOTAS

| | |
|---|----|
| Associação Brasileira de Municípios | 78 |
| Discurso proferido pelo novo Diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos | 80 |
| Novos Diretores do D. A. S. P. | 81 |

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

ACADEMIA
ATAC
1946

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda - 6.º andar — Sala 613

Rio de Janeiro — Brasil

| | |
|----------------------------------|-------------------|
| TELEFONES : Redação..... | 22-9961 Ramal 543 |
| Administração..... | 22-9961 Ramal 527 |
| Expedição..... | 22-9961 Ramal 525 |
| Enderéço telegráfico : REVISDASP | |

DIRETOR — JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

Expediente

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

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

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

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

Novas perspectivas

COMO era de esperar, um dos órgãos mais vulneráveis à incompreensão geral dos fenômenos de nossa evolução administrativa tem sido o D.A.S.P. Departamento essencial do sistema institucionalizador de nossa chefia-executiva, o D.A.S.P. sempre terá que evoluir, segundo a natureza do mandato do presidente a que serve e segundo as condições políticas reinantes. Dessa maneira, consequência inevitável, a Revista do Serviço Público, principal órgão publicitário do D.A.S.P., terá que acompanhá-lo, ou quiçá mesmo antecedê-lo, em tais circunstâncias.

E é isto o que está acontecendo no presente momento. A Revista do Serviço Público não ganhou apenas um novo diretor: ela buscará intensificar suas antigas diretrizes, amoldando-se à nova situação iniciada com as eleições de 2 de Dezembro último.

Até o presente momento a Revista do Serviço Público, mercê da hábil direção de Paulo Lopes Corrêa, manteve-se num admirável clima neutral, que a resguardou de ataques ou louvamahas descabidas, embora aqui se ventilassem os assuntos mais apaixonantes. A Revista do Serviço Público ufanava-se de ser apenas um índice de permanência da Administração Pública, a tribuna do funcionalismo, endereçada exclusivamente ao Executivo. E isto era o máximo que se poderia desejar, num regime de transições constantes em que as mínimas palavras, os mais sábios conceitos poderiam ser mal-vertidos e envenenados.

Hoje, não. O país vive num clima pleno de normalidade, com todos os seus quadros tradicionais em vias de reajustamento, enfim, com seus três poderes clássicos funcionando suficientemente. Dêsse modo, novos horizontes se abrem. Velhas aspirações se concretizam. A Revista do Serviço Público, afinal pode livremente iniciar estudos, nortear discussões provocar debates, visando precípuamente os fenômenos de administração geral, mas já agora cumprindo um máximo de vitalidade técnica, insinuando-se pelos três poderes como afirmação pujante de um Executivo esclarecido. E é realmente este novo clima de interação honesta e produtiva entre as várias alçadas do Governo que nos moverá d'ora avante.

A Revista do Serviço Público pretenderá, de hoje em diante, ser um espelho vivo do nosso Executivo, refletindo diretrizes, técnicas e aspirações, oferecendo-se lisamente ao impacto parlamentar, facilitando assim o ansiado controle bicameral, que poderá cercar-lhe arroubos, mas lhe dividirá as responsabilidades.

Por outro lado, não só envidaremos esforços para que os próceres do Legislativo vengham até aqui, com suas idéias e sugestões, num movimento sadio de cooperação conciliatória, como também procuraremos maior contacto com os outros órgãos, oficiais ou não, da Imprensa que, como Carlyle, consideramos um quarto Poder...

Antes éramos o órgão do funcionalismo público, vivendo exclusivamente dele e para ele. Daqui além, graças à recomposição de nossos quadros governamentais, procuraremos alargar o antigo âmbito da Revista do Serviço Público, dirigindo-nos conscientemente para três grupos distintos: uma clientela geral, o público; uma clientela específica, o funcionalismo; e uma clientela especial, o Parlamento.

Também, quanto à distribuição da matéria, julgamos in limine ser possível uma sistematização mais específica. Aproveitando ao máximo a orientação anterior, ainda assim tentaremos rationalizar o antigo Sumário, grupando determinados assuntos em secções permanentes, dada a sua constância em nosso temário.

De modo geral, apresentaremos, do próximo número em diante, uma feição tripártite, constante de um editorial, colaboração e documentário. Ainda quanto à colaboração, teremos dois setores distintos: colaboração avulsa, espontânea, e colaboração dirigida, que integrará, pelo menos, três secções permanentes, de atualidade: Pensamento Alienígena — onde se publicarão artigos, notas, comentários, etc., de grandes pensadores estrangeiros; Administração local — onde se veicularão estudos e sugestões sobre os problemas cruciantes que estão abalando o cerne de nossa estrutura nacional: o município, assolado por quatro séculos de empirismo econômico - político - administrativo; e Historicismo Administrativo, em que se glosarão nossas efêmerides administrativas, trabalhadas pela interpretação de nossos redatores.

O Documentário, propriamente dito, será integrado por algumas secções permanentes, que serão iniciadas com Notas, onde se estamparão sempre: uma reportagem (comentários e fotografias sobre o que está fazendo o moderno serviço civil brasileiro), notícias dos últimos fatos administrativos, comentários avulsos, etc.; seguir-se-á a secção de Direito e Jurisprudência, exatamente como até hoje vem sendo apresentada, e mais Administração Geral, com sub-secções sobre Organização, Orçamento, Administração de Pessoal, Aperfeiçoamento, Seleção e Edifícios Públicos, terminando esta última parte com Bibliografia, em que se publicarão notícias sobre as publicações recebidas, assim como ligeiras críticas e indicações a respeito.

Esta enumeração mais específica da matéria nos parece tanto mais oportuna, quando sentimos que a Revista irá circular num momento excepcional em que, dadas as grandes transformações políticas por que o país vem passando, a opinião pública está vivamente atraída para os assuntos pertinentes ao Estado, legando-nos a ótima oportunidade de alimentá-la com elementos de informação para que ela se manifeste construtivamente, sobre a base moral da legitimidade e do conhecimento.

Eis aí, de relance, nossa, talvez, ambiciosa, profissão de fé. Tudo porém, levaremos a efeito se não nos faltar "engenho e arte", já que as dificuldades que enfrentaremos são grandes e permanentes. Em todo caso, olhadas com certo otimismo, estas são as novas perspectivas que vislumbramos para a vida até hoje exemplar da Revista.

Quem deve realizar a orientação profissional?

PROF. EMILIO MIRA Y LOPEZ
(Tradução de Lygia de Azevedo)

Sumário: A intervenção pedagógica. A intervenção médica. A intervenção político-social. A intervenção psicotécnica em sua dupla modalidade; psicología e psicoigiênica. Solução eclética plasmada nas sucessivas Conferências Internacionais de Psicotécnica e de Orientação Profissional.

QUEM DEVE REALIZAR A ORIENTAÇÃO PROFISSIONAL?

PARTINDO do pressuposto de que a escolha da profissão de cada um não deve ficar sujeita a caprichos oportunismos ou necessidades imediatas, cumpre decidir sobre quem tomará a responsabilidade principal de desenvolvê-la. Trata-se, desde logo, de tarefa complexa e, portanto, quem quer que a tenha realizar, deverá contar com a colaboração ativa de vários outros elementos e fatores; ainda assim, porém, é mister resolver sobre quem empunhará a batuta orientadora. Cronologicamente, tem-se de reconhecer que os primeiros orientadores foram os professores primários, uma vez que, muito a seu pesar, quase sempre são consultados pelos pais relativamente ao destino a ser dado aos escolares. Isso é tão inevitável quanto a consulta a respeito de assuntos dermatológicos ao perfumista, de assuntos médicos ao farmacêutico, ou de temas políticos ao cabelereiro. Mas se desejamos dar certa precisão à matéria, vale a pena considerá-la amplamente;

(a) A INTERVENÇÃO PEDAGÓGICA

Qual há de ser a missão dos professores na obra de orientação profissional? Não é possível negar-lhes o direito de prestar sua contribuição; porém, de que maneira o devem fazer? A resposta depende, em primeiro lugar, da capacitação prévia que a respeito êsses mestres adquiriram.

Efetivamente, se desde o primeiro contacto com o escolar, procuram colher informação objetiva que posteriormente lhes possa ser útil para a tarefa de orientação profissional — tal como pretendeu Otto Lipmann com seu *Beobachtungsmethode* (método observacional) — não há dúvida de que seu auxílio poderá ser de grande eficácia. Daí a preocupação da maioria dos institutos psico-técnicos e centros ou laboratórios de orientação profissional em “preparar” os mestres e incorporá-los ao seu trabalho. Visando a este fim, numerosos cursos sobre a matéria têm sido ministrados na Europa, bem como circulares e normas para assegurar o melhor aproveitamento da intervenção pedagógica, sob esse aspecto, têm sido distribuídos.

Todavia, tentar converter o professor em orientador profissional propriamente dito seria exorbitar da missão que lhe cumpre realizar. Com efeito, faltam-lhe, em primeiro lugar, os dados estatísticos necessários para “situar” determinado estudante no lugar que, conforme o respectivo grupo de idade, lhe corresponde dentre o conjunto de seus semelhantes. Em segundo lugar, não possui os conhecimentos profissiográficos necessários à manipulação acertada das classificações psicotécnicas dos diversos trabalhos, e tampouco tem a base biológica imprescindível à avaliação das aptidões e defeitos somáticos do escolar, bem como à previsão de seu possível curso (compensação, exageração, etc.). E isto sem levar em conta que a tarefa de completar os dados necessários a um conselho de orientação lhe tomaria grande parte do tempo de que ele deve dispor para o trabalho propriamente pedagógico.

Assim, pois, a intervenção do professor é realmente útil, não suficiente e, por isso, mesmo os seus mais ardorosos partidários reconhecem que

deve, pelo menos, ser supervisionada pelos denominados "conselheiros de orientação", se bem não estejam de acordo quanto aos conhecimentos e meios de formação de tais supervisores.

b) INTERVENÇÃO MÉDICA

Estudos tipológicos, neurológicos, endocrinológicos e somatopsíquicos recentes evidenciaram a íntima correlação existente entre a estrutura e o dinamismo físicos, de um lado, e o modo de "sentir" e "fazer" anímicos, de outro. Conseqüentemente, a intervenção médica no problema da orientação profissional não se deve limitar, agora, a assinalar *contra-indicações* (baseadas na comprovação de inferioridades orgânicas locais), mas sim em formular também *indicações positivas*, fundamentadas no conhecimento das predisposições favoráveis a determinados tipos de rendimento do biotipo correspondente.

Para cumprir sua missão, porém, o médico colaborador do processo de orientação profissional deve não sómente possuir completos antecedentes da história mórbida individual do consulente, como também estar em contacto com o médico da escola e com o da família. Além disso, em seu exame não se limitará a registrar dados antropométricos — de tipo morto-anatômico — e sim procurará colher a maior quantidade possível de dados *tisiodynâmicos* do paciente. Até há poucos anos, com efeito, os laboratórios médicos anexos aos centros ou institutos de orientação profissional pecavam por excesso de prolixidade na compilação de medidas puramente especiais, sem dúvida por influência póstuma do movimento frenológico e inicial do biométrico. Agora, ao contrário, os dados que interessam ao médico são de tal natureza que muitas vezes não podem ser expressos em algarismos, mas apenas em adjetivos qualificativos. Dada a enorme possibilidade de compensação vicariante do organismo humano, cada vez que se sobe na escala de complexidade profissional menos necessária é a presença de uma determinada exigência orgânica; em troca, porém, imprescindível se torna uma boa *plasticidade orgânica*. Esta sómente pode ser observada submetendo-se o examinando a várias *provas funcionais globais* e estudando sua curva de aprendizagem e de fadiga sob condições diversas de ambiente físico e estimulação mental.

Um exemplo esclarecerá o assunto: a investigação da *fórmula muscular*, necessária a um grande número de trabalhos profissionais, não se poderá fazer — como antes — com base em número obtido no dinamômetro de pressão. Será preciso, em primeiro lugar, dispor de aparelhos dinamógrafos que inscrevam o esforço de grandes grupos musculares, mas — e isto é mais importante — cumprirá estudar as variações desse esforço em certas modificações do ambiente: assim, a presença de uma enfermeira bonita junto do candidato pode fazer com que este, como vulgarmente se diz, "se rompa todo" para dar o máximo de esforço e demonstre um rendimento muscular muito diferente do real; ou, vice-versa, uma refeição recente ou uma preocupação estranha ao exame são suscetíveis de fazer baixar sensivelmente o esforço realizado. Recentemente, lidando com estudantes de medicina no laboratório de Fisiologia do Prof. Houssay, tivemos ocasião de apreciar notáveis variações quantitativas nas curvas de rendimento com o dinamógrafo de mercúrio de Charles Henri, as quais nos convenceram do pequeno valor que se deve atribuir aos dados fisiodynâmicos isolados — e muito menor ainda aos dados tisiodynâmicos locais.

À parte estas provas, que deverão, se possível, realizar-se "em equipe", ou seja, sob a vigilância indireta de um psicólogo, o serviço médico deverá realizar um completo exame clínico do interessado, com a colaboração dos especialistas necessários e o auxílio de todos os modernos dispositivos de análise e registro, sem excluir os de exame de produtos de laboratório.

Nosso Instituto de Orientação Profissional de Barcelona distinguiu-se entre os demais centros similares da Europa precisamente pela importância que dava ao exame médico, o que lhe foi possível fazer por dispor de todo o pessoal e instalações anexas à cátedra de Medicina do Trabalho da Universidade Industrial. Os resultados dessa intervenção foram por demais lisonjeiros: por seu caráter estritamente técnico, porém, não os consideraremos agora detalhadamente. Assinalaremos apenas que, mesmo sendo tão interessantes, por si só não bastariam para resolver o problema da orientação profissional em toda a sua extensão. Eis por que a intervenção médica, assim como a pedagógica e as seguintes, não são mais

que as peças necessárias à organização do conselho orientador, que terá de ser, em qualquer caso, resultante de uma integração de seu conjunto.

Em vários lugares da Europa e da América do Norte, a inquietação pelo problema da orientação profissional teve origem no setor econômico-industrial. Foram, pois, os patrões, engenheiros e técnicos da indústria, os economistas e, em geral, as forças mais diretamente interessadas no aumento da produção que primeiro se lançaram à prática da seleção profissional, ao convencer-se das suas vantagens.

As vantagens do concurso deste tipo de pessoas são múltiplos: primeiro, elas possuem uma visão bastante exata das técnicas profissionais no amplo campo que cultivam e têm, além disso, acumulada, uma valiosa experiência dos motivos de fracasso dos trabalhadores em seu labor diário. Ademais, são os encarregados de assegurar a aprendizagem ou ensino e, por conseguinte, podem realizar observações de particular interesse durante as fases preliminares da criação da conduta profissional, especialmente se estas se desenvolvem nas chamadas "escolas vocacionais", de "pré-aprendizagem" ou "vestibulares", anexas às Universidades de Trabalho.

De outro lado, as câmaras patronais e organismos técnico-industriais conhecem, às vezes melhor que os próprios órgãos oficiais, o verdadeiro estado econômico de mercado de trabalho e o futuro imediato de qualquer tipo de trabalho profissional, de modo que seu concurso pode chegar e ser imprescindível para a prática da chamada orientação profissional coletiva. E, finalmente, no presente estágio da estrutura social, tais organizações têm ainda a vantagem de poder oferecer ao indivíduo a colocação ou trabalho que lhe convém, de acordo com as suas aptidões, facilitando, assim, seu rápido reajustamento. Muitas vezes perde-se o esforço orientador porque o consultente, premido pela necessidade econômica, aceita o primeiro empréstimo ou tarefa que se lhe oferece; mas, se a orientação profissional se realiza com intervenção direta dos empregadores, estes, por interesse próprio, apressar-se-ão a oferecer o gênero de trabalho em que maior rendimento o trabalhador possa apresentar.

É evidente que se, ao contrário, tal intervenção implicasse em dirigir-se o processo, teria o

inconveniente de obedecer a um interesse exclusivamente capitalista ou econômico e, em mais de um caso, ainda que melhorasse o rendimento, prejudicaria o bem estar e a formação espiritual do trabalhador. Por esse motivo adotamos o critério de submeter a orientação profissional ao controle do Estado, porque, neste caso, o inconveniente do desajustamento por falta de "oportunidade" fica afastado pela conexão íntima existente entre os centros orientadores e as denominadas Escolas de Trabalho ou Institutos de Emprego, aos quais obrigatoriamente hão de ir todas as ofertas de trabalho, centros de aprendizagem, etc., existentes na zona industrial supervisionada ou servida pela organização ergológica.

Vejamos, não obstante, alguns outros inconvenientes da intervenção econômico-industrial: um deles, e não raro, consiste na ânsia de converter todo processo em algo mecânico, sujeito a determinações expressáveis em números, coeficientes e percentagens, entre os quais escapa, quase sempre, o valor propriamente humano do trabalhador e de sua obra. Dissemos antes, por exemplo, que em algumas ocasiões, dado um determinado tipo de caráter, convirá que o indivíduo siga mais sua linha vocacional que sua linha de aptidão, ainda que com isso não alcance um resultado profissional tão bom (econômicamente falando); este critério, comprehensível do ponto de vista psicosocial, é indefensável no terreno estritamente econômico-industrial, uma vez que ao patrão ou ao técnico diretor de uma fábrica pouco importa que um operário se desvie de sua conduta fora do trabalho, desde que, no serviço, cumpra suas obrigações e apresente rendimento satisfatório. Mas se esse aspecto não interessa diretamente ao elemento econômico-industrial, ao Estado compete encará-lo, uma vez que, em última análise, é a ele que incumbirá atender a esse indivíduo se se tornar delinquente, adoecer ou se converter, em consequência de insatisfação, em um desajustado social.

Do mesmo modo veríamos que a intervenção econômico-industrial não atende à orientação profissional do indivíduo para atividades que não tragam benefício econômico direto ao mercado do trabalho produtor. Tudo que sejam "hobbies" ou atividades de "luxo" e "ócio" psíquicos, ainda mesmo quando adotem a forma de trabalho, não

sómente não são proporcionadas nem solicitadas, como também nem sequer serão aconselhados ou levados em consideração pelos técnicos que adotem critério de racionalizar o material humano produtor. Por tudo isso, e deixando de parte outros inconvenientes, por amor à brevidade, concluiremos aqui como nos casos anteriores, isto é, que esta intervenção é deseável, porém com a condição de que se limite a colaborar e não pretenda ser dirigente exclusiva do trabalho de orientação profissional.

A INTERVENÇÃO POLÍTICO-SOCIAL

A esta compete, na realidade, o papel de afiançar e coordenar as iniciativas de orientação profissional científica que possam surgir dos outros setores que estamos considerando. A social é a única forma de política que deve prevalecer nos governos de hoje; já passou a época em que a vida e os interesses do Estado podiam andar divorciados dos do Povo. Já não é possível governar uma meia duzia nem fazer política individualista; tampouco é lícito fazer política de castas ou de classes. Há que legislar e governar com o objetivo de promover e aumentar — segundo reza a Constituição Argentina — o bem estar coletivo, ou seja, o de todos os habitantes de um país.

E então, nem patrões, nem operários, nem professores, nem médicos, nem psicólogos, nem psiquiatras, nem higienistas, nem economistas, nem os próprios interessados ou futuros trabalhadores, têm o direito de reclamar o monopólio orientador, ainda quando todos tenham de empregar seus esforços para que o ajustamento do trabalho ao homem seja o mais perfeito possível.

O primeiro passo a ser dado pelo Ministério do Trabalho — ou organismo oficial que o represente — será o de elaborar um censo de trabalhos profissionais no território nacional e conhecer, também, o mais exatamente possível, o recenseamento dos trabalhadores — ativos ou em desocupação forçada — que a elas pertencem.

Em segundo lugar, visando a um plano econômico que abranja o panorama mundial e as conveniências supremas do interesse coletivo, estabelecer-se-á o censo — variável entre certos limites — dos trabalhos e dos trabalhadores que se deseje conseguir em determinado prazo. De acordo com a política industrial, agrícola, sanitária, etc. do governo, deduzir-se-á se é preciso ou não criar

novos tipos de trabalhos, sem modificar alguns e suprimir outros; decidir-se-á, também, se deverá ser restringida ou favorecida a entrada de aprendizes de tais ou quais trabalhos em tal ou quais regiões econômicas do território nacional. Então — e só então — se poderá proceder ao ajustamento individual, uma vez que se conhecerão as exigências e oportunidades de trabalho profissional existentes para cada geração de possíveis aprendizes em cada zona, bem como se poderá distribuí-lo de acordo com as possibilidades docentes da mesma.

De outro lado, o serviço dos denominados "trabalhadores sociais" (assistentes ou trabalhadores sociais) investigará os antecedentes econômico-sociais do indivíduo e de sua família, ou ambiente ecológico direto, proporcionando, assim, aos técnicos orientadores, uma sólida base para predizer as possibilidades de ajustamento do trabalhador ao ambiente profissional que lhe vai ser escolhido.

Finalmente, uma vez obtido o conselho orientador, o interessado será encaminhado ao lugar mais conveniente para sua aprendizagem e se lhe garantirá a base econômica, de acordo não tanto com o respectivo rendimento quanto com sua necessidade vital (dependente de sua posição econômica e peculiaridades pessoais).

A INTERVENÇÃO PSICOTÉCNICA EM SUA DUPLA MODALIDADE; PSICOLÓGICA E PSICOHIGIÉNICA

Se no terreno executivo, financeiro e legal não cabe duvidar de que compete ao representante do Estado o controle e a direção dos centros orientadores, não é menos certo que no terreno estritamente técnico a autoridade principal há de ser a do psicotécnico, ou psicólogo profissional, já que, sendo o trabalho um ato pessoal, sempre serão fatos decisivos para seu êxito ou fracasso as atitudes, aptidões e vocações de quem o executa. E ninguém melhor do que o psicotécnico as pode investigar, conhecer e avaliar.

A intervenção do psicotécnico orientador tem, ademais, uma dupla modalidade ou finalidade, especialmente quando é devidamente associada à do psiquiatra: de um lado, assegura o máximo rendimento e satisfação do indivíduo no trabalho aconselhado; de outro, porém, prevê e evita as consequências nocivas que derivariam da falta

dêsse rendimento e dessa satisfação, não só no campo da produção senão no da vida social. E' indiscutível, com efeito, que a degradação moral de muitos profissionais, os vícios e perversões delituosas de outros muitos, derivam do desajustamento entre o *Ser* e o *Que fazer*. E' por isso que toda obra de orientação profissional bem feita adquire enorme importância psicohigiénica e assegura, em curto prazo, notável diminuição do número de doentes nervosos e mentais. Para isso todavia, é necessário que a intervenção do psicotécnico seja aproveitada — como se fazia no Instituto Psicotécnico da Catalunha — para orientar e aconselhar o indivíduo não só ante o trabalho, mas também em face dos demais problemas fundamentais da vida, direta ou indiretamente ligados àquele (por exemplo: a distribuição das horas livres, a higiene profissional, o regime de vida, etc.).

A missão central do psicotécnico, contudo, será a de analisar e avaliar o quadro das aptidões profissionais, de conformidade com todas as técnicas e recursos que lhe oferece a Psicologia moderna, classificando, se possível, o indivíduo relativamente ao seu valor potencial, como profissional, nos diversos tipos de trabalho existentes. À "nota" psicotécnica se acrescentarão as restantes (médica, pedagógica, etc.) e com sua combinação se completará o conselho orientador; mas não há dúvida de que aquela será a "clef de toutes les portes" d'este.

A preparação do psicotécnico terá de ser ampla e sólida para estar à altura de sua missão, especialmente nos países em que não existe o título de psicólogo aplicado (*Consulting psychologist*). Na Europa, alguns centros de Psicologia e de Psicotécnica empreenderam a tarefa de formar esse tipo de técnico, mas antes que os resultados pudessem ser observados sobreveio o vento da guerra, que dispersou seus esforços. Na Argentina, o Instituto de Orientação Profissional de anexo ao Museu Social, forma diretamente, em Buenos Aires, dirigido pelo Prof. Fingermann e cursos especiais, os conselheiros de orientação (que assumem funções globais no problema); não obstante, seria desejável que a Faculdade de Filosofia e Letras desse ao Instituto de Psicologia mais amplas atribuições, permitindo-lhe formar o pessoal a ser depois especializado no assunto. Talvez na Universidade de la Plata, sob o infatigá-

vel entusiasmo do Professor de Psicologia de sua Faculdade de Humanidades, dr. Calcagno, se consiga preencher logo essa lacuna, que constitui, em toda a América do Sul, o principal obstáculo à importante obra de orientação profissional: a falta de bons psicotécnicos. Em Lima seria também fácil constituir uma escola preparatória, sob a direção do prof. Walter Blumenfeld, que foi um dos mais conspicuos psicotécnicos europeus. No Brasil já existem grandes possibilidades de formação de psicotécnicos, em S. Paulo (onde já há anos se cultiva a seleção profissional sob a direção do prof. R. Mange) e no Rio de Janeiro onde o DASP e o INEP, sob a direção dos profs. Murilo Braga e Lourenço Filho, respectivamente, e outros, se têm ocupado ativamente destes problemas. Não há dúvida de que tais possibilidades aumentarão com os resultados obtidos no Curso de Seleção, Orientação e Readaptação Profissional que ora se está realizando sob os auspícios da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do DASP.

A INTERVENÇÃO PSIQUIÁTRICA

Na adaptação social do homem existe um problema prático de magna importância: o dos denominados "psicopatas ou "neuróticos", que, mesmo possuindo inteligência às vezes superior à normal, falham em sua conduta e são capazes de constantes perturbações, conflitos e fracassos. Esse problema também se apresenta quando se procura adaptar a tais tipos um determinado trabalho. E' comum, com efeito, que oscilem de tal modo os interesses afetivos, suas vocações e rendimentos que, da noite para o dia, passem a ser os piores e, logo depois, quase os melhores trabalhadores em um escritório, oficina ou fábrica. A maioria das provas de aptidão dão idéia aproximada do valor da capacidade que analisam, quando usada pelo indivíduo em condições normais, porém falham não só na predição de como se usará essa capacidade quando seu possuidor atravessar um período mais ou menos longo de desequilíbrio afetivo-caracterológico, como também na determinação do grau de predisposição do referido indivíduo para tais desequilíbrios. Eis por que os pedagogos constituiram, com esse contingente, o grupo dos denominados "meninos-problema"; e agora os encontramos sob a denominação de "aprendizes (ou trabalhadores) proble-

ma". E' esse grupo que desorienta os orientadores, a menos que seja previamente reconhecido e tratado por um psiquiatra, que se encarregará de assinalar suas falhas e indicar o rumo a dar-lhes.

Compreendendo-o assim, os psicotécnicos reunidos na V Conferência Internacional de Psicotécnica e Orientação Profissional celebrada em Paris em 1927 aceitaram a proposta do Prof. Toulouse, no sentido de incorporar a todos os centros, laboratórios, gabinetes e escritórios de orientação profissional um psiquiatra que efetuasse o exame sistemático de sua especialidade em todos os consultentes e desse parecer a respeito do que êstes ofereciam de anormal, do ponto de vista mental.

Desde então a experiência demonstrou que tal intervenção era por demais fecunda, uma vez que — da mesma forma que a intervenção médica geral — podia não apenas limitar-se a anotar dados negativos, mas era também capaz de proporcionar indicações positivas. Efetivamente, as formas ligeiras de temperamentos anormais podem ter singular aplicação para o triunfo de seus possuidores, em determinadas atividades profissionais: um leve grau de paranóia, por exemplo, é útil a qualquer advogado que pretenda dedicar-se à prática forense, da mesma maneira que um leve grau de hipomania é excelente para um caixeiro-viajante, um cômico, um agente de seguros, etc. Sem chegar a extremos, um leve temperamento-obsessivo é uma vantagem para ser contador, fiscal, medidor ou lapidador de diamantes, relojoeiro, etc.; um grau "tolerável" de histerismo cria as boas estrélas cinematográficas e uma ligeira tendência ao autismo esquizoide é condição favorável para o cálculo matemático ou a especulação filosófica. Porém, como conhecer até que ponto tais desvios são favoráveis e a partir de onde desfavoráveis para o rendimento profissional? Neste terreno ocorre o mesmo que no da farmacognosia: cumpre saber onde terminam os efeitos terapêuticos e onde começam os efeitos tóxicos dos diversos medicamentos.

Infelizmente, é mais fácil resolver o problema no terreno da química do que no psiquiátrico; isto, entretanto, não impede que se tente, pelo menos, considerá-lo de um ponto de vista científico que por si só já justifica a intervenção do psiquiatra, embora seja óbvio que nunca a orientação

profissional se poderá basear exclusivamente em dados psiquiátricos.

Como amostra prática das vantagens de uma re-orientação profissional psiquiátricamente feita, podemos citar os resultados obtidos por Anderson e May na Casa Macy, de Nova York; estes dois psiquiatras, operando com 10.000 empregados, conseguiram aumentar o rendimento e diminuir os conflitos e reclamações, apenas readjustando o mesmo pessoal daquela organização comercial, segundo os respectivos tipos de personalidade.

SOLUÇÃO ECLÉTICA

Mediante sucessivas Conferências Internacionais de Psicotécnica foi-se impondo, na Europa, o ponto de vista inicialmente adotado por nosso Instituto Psicotécnico da Catalunha, segundo o qual a complexidade e dificuldade da tarefa de orientação profissional não só justificava, senão "exigia", para ser levada a bom termo, fôssem aproveitados e completados *todos* os elementos provenientes de *todos* os campos do saber.

Dessa maneira, foram superadas a primitiva oposição entre o método observacional de Lipmann e o experimental de Moede, o dualismo entre o critério, estritamente médico, de Toulouse, Wayenburg, etc., e o estritamente psicológico de Rupp ou de Jaedérholm; a luta entre os partidários da supremacia da "estatística" (Siskin, Thurstone, Spermann, et.) e os defensores da intuição, do "olho clínico", ou impressão global (Fontegne, Stern, etc.), entre os entusiastas da intervenção "concentrada" (Schultz, Myers, Lahy, etc.). Em suma, aos poucos se foi reconhecendo que não eram os "ou", mas sim os "e" que deviam resolver as disputas existentes entre as diversas escolas de orientação profissional. Com isso, longe de suscitar-se um confusionismo, favorecia-se uma síntese proveitosa. Assim, pois, cada instituto ou centro orientador europeu se foi esforçando por completar seus serviços com a adição das secções técnicas que lhe faltavam e, de fato, o Instituto da Catalunha serviu de modelo para a estruturação dos serviços, com base nas intervenções que acabamos de mencionar: pedagógica, econômico-profissional, político-social, médica, psicotécnica, psiquiátrica e psicohigiênica.

As taxas de juros e a despesa pública

RICHARD LEWINSOHN
Dr. rer. pol.

I. ABUNDÂNCIA E ESCASSÊS DE CAPITAL

SE perguntarmos a pessoas que possuem conhecimentos da vida econômica por que motivo as taxas de juros no Brasil, são mais elevadas do que nos Estados Unidos, a maioria responderá: porque o capital é mais raro no Brasil (1). Esta resposta, entretanto, envolve grande número de problemas dos mais discutidos em ciência econômica, e para cada um dêles há pontos de vista muito divergentes entre os teóricos. Deixamos de lado os problemas básicos de que há milênios se ocupam os moralistas, a religião, a filosofia, e que continuam a exercer considerável influência sobre a legislação referente à matéria, e os quais se resumem em saber se os juros são, em princípio, justificáveis, até que grau e em que circunstâncias. Limitar-nos-emos, aqui, a examinar a questão das taxas de juros — questão de grande importância para as finanças públicas — sob um aspecto puramente técnico.

Formalmente, a taxa de juros é o preço, geralmente calculado em *per cento* e por ano, que o devedor tem de pagar ao credor pelo uso de uma quantia em dinheiro. Trata-se, pois de uma espécie de aluguel e, na França, ainda é chamado "loyer de l'argent" (aluguel do dinheiro). Porque as operações desta espécie são muito numerosas, em todos os países existe um mercado mais ou menos bem organizado por intermediários, notadamente pelos bancos, no qual se estabelecem taxas diferenciadas segundo as modalidades dos empréstimos, especialmente de acordo com o prazo, mas

(1) O Autor fêz, antes de escrever este artigo, por motivos experimentais, uma pequena *enquête*, onde apresentou a questão a 28 personalidades de diferentes profissões (funcionários públicos, advogados, médicos, arquitetos, comerciantes, bancários e banqueiros). Seis dos entrevistados declararam ignorar o motivo. Os demais vinte e dois, sem exceção, responderam com a expressão acima indicada, (e a maior parte dêles com os mesmos termos), como se se tratasse de uma fórmula consagrada.

também conforme sua aplicação (empréstimos rurais, industriais, etc.), garantias especiais oferecidas ao credor (crédito hipotecário) e vários outros aspectos.

Virtualmente há, assim, tôda uma série de mercados de crédito. Entretanto, também nos países em que cada um desses mercados é organizado separadamente por institutos bancários especializados, admite-se que todos êles constituem um conjunto e que suas taxas são interdependentes. A elevação das taxas de juros em um setor de crédito — digamos, para os empréstimos industriais, em consequência da industrialização do país — entravará idênticos movimentos em outros setores, o mesmo ocorrendo no tocante à baixa das taxas. Eis porque se fala "da" taxa de juros em determinado país, o que não significa o nível médio, e sim a taxa aplicada a um certo crédito-tipo, como, por exemplo, a que as empresas muito sólidas devem pagar por créditos a longo prazo.

Supondo que não haja qualquer limitação legal de taxas — na realidade tais regulamentações existem em quase todos os países, para uma ou outra categoria de créditos — a taxas de juros fixar-se-ão livremente pela oferta e procura. Da mesma forma que nos mercados de utilidades — diz a teoria clássica — o preço, isto é, a taxa de juros será baixa se a procura fôr grande e a oferta pequena. Nesse ponto, pois, já começam as dificuldades de uma justa interpretação. Qual a "mercadoria" propriamente dita negociada no mercado de crédito? Ainda que feita em dinheiro, a operação pressupõe a existência de um equivalente real em bens de produção ou de consumo, que o devedor pode adquirir por meio do empréstimo. Em última instância, a oferta depende então dos estoques disponíveis.

Neste raciocínio baseia-se a opinião mencionada no princípio deste trabalho, isto é, a de que num país rico de capital, isto é, de bens reais, a oferta de crédito é sempre maior que num país menos

rico e, conseqüentemente, as taxas de juros serão mais baixas no primeiro que no segundo. Esta conclusão implica, todavia, uma outra proposição, nada "natural": num país rico, a oferta de capital ultrapassaria sempre a procura, ao passo que num país pobre de capital a procura deveria sempre exceder a oferta. A procura de crédito depende, ainda que não exclusivamente, do ritmo do desenvolvimento econômico, e é bem possível que este seja mais acentuado num país rico do que num de poucos recursos. Em períodos particularmente especulativos, como o do "boom" de 1928/29 a procura de crédito nos Estados Unidos foi tão impetuosa que, malgrado suas grandes riquezas em capital, a oferta era absolutamente insuficiente e o resultado foi uma grande elevação das taxas de juros, as quais só baixaram durante as crises seguintes.

II — TEORIA MONETÁRIA DOS JUROS

A suposição de que a riqueza de um país seria o fator decisivo para o nível das taxas de juros se choca, ainda, com uma outra idéia. Créditos não diretamente concedidos pelo vendedor ao comprador de mercadorias demandando dinheiro e mesmo aqueles concedidos em mercadorias são muitas vezes acompanhados de operações de crédito bancário, motivo por que não exigem moeda corrente em grande escala. A maior parte dos créditos é realizada em moeda escritural. Isso, não obstante, é preciso que haja um meio de pagamento geralmente reconhecido, ou seja, a moeda.

Desde o século XVII este fato levou os economistas a formularem a hipótese de que as taxas de juros não dependem da abundância ou carência de capital, mas sim da moeda. O argumento dos mercantilistas era o de que um grande volume monetário permite uma grande oferta de crédito e determina uma redução das taxas de juros, ao passo que um pequeno volume monetário tem efeito contrário (2). A teoria monetária dos juros — nome dado a esta concepção — teve sua renascença na famosa "General Theory of Interest", de Keynes. Lord Keynes modificou a teoria rudimentar do mercantilismo introduzindo-lhe a noção de *liquidity-preference*, seja a tendência de manter uma parte de seus recursos sob forma líquida, em moeda

corrente ou escritural. Ele exprime as relações entre o volume monetário, a *liquidity-preference* e a taxa de juros por uma fórmula algebrica, com a qual infelizmente não se pode operar — pois a *liquidity-preference* não é quantitativamente determinável — mas que serve para demonstrar claramente suas idéias:

"The quantity of money is the other factor, which, in conjunction with liquidity-preference, determines the actual rate of interest in given circumstances. Liquidity-preference is a potentiality or functional tendency, which fixes the quantity of money which the public will hold will hold when the rate of interest is given; so that if r is the rate of interest, M the quantity of money and L the function of liquidity-preference, we have $M = L(r)$. This is where, and how, money enters into the economic scheme (3)."

O conceito segundo o qual um grande volume monetário facilita a manutenção da taxa de juros em nível baixo, mesmo em período de expansão econômica, desempenhou importante papel na política do New Deal. E' fora de dúvida que o efeito moderador do volume monetário sobre a taxa de juros não se faz sentir indefinidamente. Se o aumento de volume monetário degenera em forte inflação, o efeito será contrário, pois os riscos de depreciação da moeda induzem os credores a procurar juros mais elevados e, na hiper-inflação as taxas podem atingir um nível fantástico de 1% ao dia e mais. Entretanto, na primeira fase do processo inflacionista, em que os preços não sobem tão rapidamente como o volume monetário, os juros tendem a estabilizar-se e mesmo a diminuir, como durante a guerra aconteceu em muitos países.

Esta observação leva-nos à verificação mais geral. Tanto em épocas normais como em períodos de inflação, do ponto de vista monetário, a taxa de juros revela um movimento semelhante ao do *income velocity*, isto é, da relação entre a renda nacional e o volume monetário. Na prosperidade, a *income velocity* tende a aumentar, assim como a taxa de juros; na depressão, ambas tendem a baixar. Na inflação moderada, uma e outra propendem também a diminuir, ao passo que na inflação acen-

(3) JOHN MAYNARD KEYNES, "The General Theory of Employment Interest and Money" (London 1942), pp. 167/168.

(2) Cf. ELI F. HECKSCHER, "Mercantilism" (London 1935), Vol. II, pp. 200/201.

tuada — desde que os preços aumentem mais que o volume monetário — uma e outra sobem.

Em resumo, se uma parte muito grande da renda nacional é mantida em moeda a tendência da taxa de juros é para a redução; se, porém, apenas uma pequena parte for assim conservada, aquela taxa se elevará. Esta verificação confirma a teoria de Ayres, ao mesmo tempo que dá sentido mais concreto à noção de *liquidity-preference*. Esta verificação confirma a teoria peynésiana ao mesmo tempo que dá noção mais concreta de *liquidity-preference*.

No fundo, ela não é mais do que o inverso da *income velocity*. Todavia, nenhuma dessas noções explica suficientemente o fato de serem as taxas de juros, em alguns países, independentemente de variações da conjuntura econômica, duas ou três vezes mais elevadas que em outros. Para explicá-lo, cumpre recorrer à teoria clássica dos juros, como foi notavelmente estabelecida por Adam Smith e David Ricardo.

III. LUCROS E JUROS

A idéia fundamental dos economistas da escola liberal é a de que, num mercado livre, a taxa de juros está condicionada ao lucro das empresas. Se estes forem elevados, as pessoas que emprestam capital sem participar ativamente da gestão da empresa respectiva, receberão, pela prestação deste serviço, maior remuneração; se o lucro é pequeno, a taxa de juros, no mercado de crédito, será mais baixa. Adam Smith, considera esta conexão entre o lucro comercial e a taxa de juros uma "máxima" (4). Ricardo examina mais minuciosamente os fatores que originam as variações dessas taxas principalmente para créditos a curto prazo, suas relações com a quantidade da moeda e o movimento dos preços, mas afirma também que a taxa de juros é "ultimately and permanently governed by the rate of profit" (5).

De acordo com esta concepção, a taxa de juros não passa de uma espécie de dividendo médio do capital investido na economia nacional. Suponhamos que durante um decênio composto de anos de prosperidade e de alguns de depressão, o lucro médio das empresas é de 6% do capital investido.

(4) ADAM SMITH, "The Wealth of Nations", Book I, chap. IX.

(5) DAVID RICARDO, "The Principles of Political Economy and Taxation", chap. XXI.

tido: os capitalistas que emprestam dinheiro a taxas fixas e a longo prazo talvez não recebam 6%, porque correm menores riscos que os acionistas e os industriais, comerciantes e agricultores que trabalham com seu próprio dinheiro, mas apenas 4% ou 5%.

Não ignoramos que a doutrina dos economistas clássicos não goza presentemente de grande reputação (6). Sem dúvida sua terminologia não era muito clara a este respeito e suas explicações são um pouco sumárias; sua idéia central, contudo, é verdadeira: a taxa de juros é limitada, senão determinada, pelo lucros das empresas. Se esse lucro for, digamos, de 4%, em média, os acionistas não estarão dispostos a pagar permanentemente, a seus debenturistas ou aos bancos, 8% de juros, uma vez que, nessas condições, ser-lhes-ia muito mais vantajoso emprestar capital a taxas fixas.

Conseqüentemente, as taxas de juros podem ser — e são geralmente — mais elevadas nos países em que os lucros das empresas são menos entravados por salários altos e impostos muito elevados. Esse fato explica, talvez melhor que todos os outros argumentos, a diferença entre as taxas de juros no Brasil e nos Estados Unidos.

Taxas de juros elevadas representam sério embaraço para muitos produtores que não logram obter de suas atividades receitas suficientes para cobrir o serviço de sua dívida, pelo menos em períodos de depressão. São, porém, ainda mais prejudiciais ao Estado — principalmente em épocas de prosperidade em que a procura de capital se acentua. Os objetivos para cuja consecução o Estado contrai empréstimos são úteis e necessários, mas, conquanto beneficiem diretamente a economia nacional, raramente são lucrativos. E ainda mesmo nos casos em que o Estado aufera uma renda industrial, seus lucros são em geral limitados em favor dos consumidores.

Este modo de proceder, embora indispensável para o bem do país, torna difícil a posição do Estado no mercado de crédito. Procurando subscritores para seus empréstimos, ele se encontra diante de pessoas físicas e jurídicas que podem obter lucros substanciais de seus investimentos e que, por

(6) Cf. EDMUNDO WHITTAKER, "A History of Economic Ideas" (New York-London-Toronto 1943), p. 540. — JOHN W. MC CORNELL, "The Basic Teachings of the Great Economists" (New York 1943), pp. 95 et seq.

consequente, podem pagar altos juros pelo capital emprestado. O Estado, nesse caso, é o mais fraco. E' evidente que ele poderá oferecer segurança absoluta aos credores, mas a maior parte dos particulares que procuram créditos são igualmente devedores seguros e poderão oferecer aos credores, quando necessário, garantias que virtualmente eliminam quaisquer riscos. Praticamente no mercado de crédito a curto prazo, as perdas dos credores são insignificantes. Sendo o fator de segurança menos importante, a taxa de juros torna-se então preponderante.

Nos países onde as taxas de juros são baixas, o Estado facilmente pode competir com os particulares que também procuram conseguir créditos. Os bancos preferem manter grande parte desses ativos em títulos do governo, ainda mesmo que a taxa de juros que este paga seja ligeiramente inferior à dos particulares. Nos Estados Unidos os investimentos e empréstimos dos bancos comerciais representavam, em 30 de junho de 1945, um total de 114,5 bilhões de dólares, dos quais 84,1 bilhões, isto é, 73,4% consistiam em títulos do governo federal. (7)

Se as taxas de juros são muito elevadas, a escóliha do devedor toma outro aspecto para os fornecedores de crédito, principalmente para os bancos comerciais. Em princípio, é provável que estivessem dispostos também a dar preferência ao Estado; mas diante da alternativa de ou adquirir Letras do Tesouro, que rendem 3% de juros, ou emprestar seu dinheiro a particulares que lhe pagam 8%, e às vezes mais, é claro que optam pela última hipótese. No mercado dos empréstimos a longo prazo a diferença das taxas de juros de apólices e debêntures é menos acentuada, porque é racional que as empresas não se podem sobrecarregar, durante vinte ou trinta anos, com um serviço de juros muito pesado; e se o fizerem, o público ficará cético e hesitará em subscrever suas emissões. Não obstante, também neste mercado as taxas de juros oferecidas pelos particulares são tão elevadas que o Estado dificilmente consegue colocar os próprios títulos.

Resulta, daí, o dilema: se o Estado, para cobrir um deficit ou financiar despesas extraordinárias, sujeita-se à "taxa do mercado" e oferece os mesmos juros que os particulares, que compensam estas

taxas com os lucros que obtêm, o serviço da dívida pública cresce de tal forma que a situação orçamentária se tornará cada vez mais difícil; se recusa fazer emissões insensatas, sob o ponto de vista fiscal, terá de recorrer a medidas inflacionistas para conseguir as receitas necessárias.

Como sair de tal dilema? De conformidade com a tese de Adam Smith e Ricardo, de que as taxas de juros elevadas são consequência dos lucros excessivos, o meio mais apropriado para reduzir as taxas de juros parece ser a redução dos lucros. Todavia, a limitação dos lucros em tempos de paz tem grandes inconvenientes de ordem técnico e psicológica, além de que a gravação dos lucros deverá ser extremamente rigorosa, a fim de exercer efeito imediato sobre a taxa de juros.

Essas as razões por que em vários países, principalmente nos Estados Unidos, ensaiou-se atacar diretamente o problema dos juros por meio de uma regulamentação inteiramente diversa dos esquemas antigos. A intervenção do Estado nesse domínio, desde a mais alta antiguidade até época mais recente, visava essencialmente a usura. No intuito de por paradeiro à exploração de pessoas em estado de penúria, taxas máximas foram determinadas pela lei. Na Inglaterra já se dera à tal medida uma justificação mais econômica que social — assim, nos princípios do século XVIII, uma lei da rainha Ana fixou a taxa legal máxima em 5%. O objetivo sempre foi, porém, limitar as taxas de juros mais elevadas, isto é, cortar a pirâmide dos juros pelo vértice.

O novo método, aplicado pela primeira vez nos Estados Unidos em 1933 e aperfeiçoado pela lei bancária de 1935 (8), adota o princípio oposto: suprime as taxas na base da pirâmide para assim reduzir todo o edifício de juros. As taxas mais baixas normalmente são as que os bancos pagam a seus clientes pelos depósitos à vista, o que é proibido nos Estados Unidos. Graças a essa medida, os bancos podem fazer empréstimos a taxas mais móedicas. As taxas para os depósitos a prazo são igualmente reguladas pelas autoridades bancárias (*Board of Governors of the Federal Reserve System* e *Board of Directors of the Federal Deposit Insurance Corporation*) e mantidas em nível muito baixo. De 1936 para cá tem sido de 1% para os depósitos a prazo inferior a 90 dias, chegando até 2 1/2% para aqueles superiores a 6 meses.

(7) Federal Reserve Bulletin (Washington), November 1945, p. 1.124.

(8) ROLLIN G. THOMAS, "Our Modern Banking and Monetary System" (New York 1942), pp. 78/79.

Ainda que tais dispositivos inicialmente tivessem por fim impedir que os bancos pouco sólidos seduzam o público oferecendo-lhe taxas mais elevadas, tiveram efeito decisivo sobre todo o sistema de juros. Independentemente das flutuações da conjuntura, os juros de todas as categorias, inclusive os não bancários, são mantidos em nível baixíssimo.

Favorecido por essa baixa, o Governo pôde conseguir, por meio de empréstimo, os meios necessários ao financiamento das numerosas obras inauguradas pelo New Deal, sem aumento sensível das despesas com o serviço da dívida. Em 1936, uma dívida de 34 bilhões de dólares dava uma despesa quase igual à de 17 bilhões em 1928. Em 1930 a taxa média dos juros da dívida pública era de 4%, em 1940, apenas 2 1/2% e, desse ano em diante,

chegou a menos de 2%. Não obstante o grande aumento dessa dívida, as apólices do Governo Americano são consideradas o melhor investimento, o que se evidencia pelo seu rendimento efetivo. Os títulos governamentais emitidos para um prazo de 7 a 9 anos dão um rendimento de 1,5%, os de 15 anos de prazo, 2,34%, ao passo que as debêntures das mais reputadas companhias, aos preços atuais rendem somente 2,62%.

A regulamentação dos juros nos Estados Unidos foi um sucesso tão incontestável que serviu de modelo a outros países. O Decreto-lei n.º 7.293, de 2 de fevereiro de 1945, que criou a Superintendência da Moeda e do Crédito foi inspirado, em parte, no sistema norte americano, prevendo a possibilidade de uma regulamentação das taxas de juros para os depósitos bancários.

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

FRANCISCO BURKINSKI

Técnico de Administração

SUMÁRIO — I — Posição histórica do município — II — Funções administrativas do município — III — Os serviços de utilidade pública e o município.

I — POSIÇÃO HISTÓRICA DO MUNICÍPIO

AHISTÓRIA européia do município nos ensina que a cidade, no decurso de sua vida acidentada, percorreu três fases nítidamente assinaláveis.

Durante a antiguidade clássica, assume a forma de "Cidade-Estado". Esta, composta de distritos urbanos e rurais, caracteriza-se pela presença de uma grande massa de povo, oriunda de um mesmo tronco e adorando os mesmos deuses, dentro de pequena área geográfica.

Atenas e Roma constituem exemplos típicos da "Cidade-Estado".

Na Idade Média, embora inúmeras cidades da Itália, França e Alemanha, dada a relativa independência de que gozavam, tivessem alguns característicos que as assimilassem à antiga "Cidade-Estado", é erro considerá-las assim estruturadas, porquanto os vínculos religiosos, dominantes nas cidades grego-romanas, não constituiam a base da organização municipal da Meia Idade, calcada em moldes eminentemente cristãos. Ademais, nunca estiveram isentas de interferência do poder soberano. Razão por que as cidades medievais, até a primeira metade do século XVIII, foram consideradas como departamentos administrativos de um Estado mais amplo.

Essa circunstância explica-se pelo fato de que tudo que era de mero interesse local, também o era de interesse geral do Estado, devido à amplitude e força dos interesses econômicos e sociais atuantes. Na verdade, durante o período

feudal as cidades, por toda a Europa, passaram a constituir parte do novo sistema de organização política que então se desenvolvia.

Todavia, em fins do século XVIII, o desenvolvimento crescente das indústrias, produzido pela descoberta da máquina a vapor, engendrou a concentração de grandes massas humanas nas cidades, numa proporção antes desconhecida.

Tal fenômeno social pôs em evidência problemas prementes como os da habitação, higiene, saúde, iluminação e melhoramentos de toda sorte, cuja solução era inadiável.

A cidade assume, então, uma posição que até aquela época lhe era impossível assumir: organização política cujo objetivo consistia na satisfação de necessidades locais.

A partir dessa época a cidade se apresenta com dupla posição dentro do Estado:

- a) Divisão administrativa do Estado.
- b) Órgão do governo local.

Essas duas características do município constituem a pedra angular na resolução da maioria dos problemas que se suscitam na vida municipal, condensados na moderna legislação municipal e ciência da administração municipal.

E' o que se conclui da Lei Prussiana de 1808, da Municipal Corporations Act de 1835, promulgada na Inglaterra, das leis de 1889 e 1903 na Itália, e das leis especiais e gerais promulgadas nos Estados Unidos da América do Norte.

Foi baseada nelas, também, que Frank J. Goodnow fundamentou sua teoria geral da autonomia municipal e Thomaz Harrison Reed arquitetou sua teoria das funções administrativas do município.

II — FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS DO MUNICÍPIO

Assim como as funções administrativas do Estado têm crescido ultimamente de modo considerável, dado o surto de novas condições económicas e sociais, que premiram a intervenção política no setor da iniciativa privada, também as funções administrativas do município se alargaram sobremaneira, em virtude de três fatores capitais:

- a) progresso da ciência e da técnica;
- b) expansão das idéias referentes aos serviços sociais;
- c) imperativo de satisfação de necessidades locais.

Hoje, o número de atividades municipais é tão grande, que o Dr. L. D. Upson, após sérias pesquisas, conseguiu classificar 306 atividades diferentes, exercidas pelo município de Detroit.

As funções administrativas do Estado, de modo geral, tratam de:

- a) assuntos de relações exteriores;
- b) assuntos militares;
- c) assuntos judiciais;
- d) finanças;
- e) assuntos internos.(1)

Dêsses quadro geral das funções administrativas do Estado, quais as cabíveis ao município?

Os assuntos concernentes a relações exteriores, só constituiram função municipal nos tempos medievais, em que cidades havia que entabolvam relações políticas com outras cidades, formando, assim, ligas municipais. Haja vista a liga Hanseática. Atualmente o município não exerce funções dessa natureza.

O mesmo dito quanto às funções de política exterior, pode-se dizer a respeito dos assuntos militares.

Nos tempos presentes, algumas imposições são feitas aos municípios quanto a assuntos militares, não por constituírem funções municipais, mas com o intuito de diminuir parte das despesas do Estado.

(1) Municipal Government — Frank J. Goodnow and Frank G. Bates — pág. 82 — New York — 1925.

O que foi dito relativamente aos assuntos militares, pode ser repetido, com algumas variações, quanto aos assuntos judiciais.

Antigamente, é sabido, as cidades exerciam importantes funções judiciais. Basta lembrar que a gênese da moderna organização municipal, encontra-se na organização judicial. Hoje, a administração da justiça é considerada precípua função do Estado.

Entretanto, casos ainda há em que a administração da justiça está afeta ao município.

Nos Estados Unidos da América do Norte, os funcionários judiciais das localidades são, via de regra, ou nomeados pelas autoridades cittadinas, ou eleitos pelo povo da cidade, cabendo, portanto, ao município, parte na administração da justiça.

Cidades há, também, que elegem o promotor público, o que significa que a abertura do processo-crime, constitui função municipal.

Enfim, disposições existem que facultam o pagamento pela cidade, de toda, ou parte, das despesas com a administração da justiça.

Convém frisar, porém, que em todos os casos que apontamos, a cidade age como divisão administrativa do Estado. Este, por medida de economia e eficiência, delega aquelas funções aos municípios.

No domínio das finanças o município age não só como agente do Estado, mas executa funções em seu benefício próprio.

Como agente do Estado auxilia ainda o pagamento das despesas concernentes a certos ramos da administração pública, e se encarrega da arrecadação de determinados tributos pertinentes ao Estado.

Tratando-se de seus próprios benefícios, as cidades exercem poderes financeiros em prol de seus interesses.

Entre nós dispõem sobre essa matéria a Constituição de 1937:

“Além dos atribuídos a elas pelo art. 23, § 2º, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

- I — o impôsto de licenças;
- II — o impôsto predial e territorial urbano;
- III — os impostos sobre diversões públicas;
- IV — as taxas sobre serviços municipais”.

O domínio dos serviços internos abrange diversos assuntos. De modo geral, porém, podem agrupar-se em os que tratam dos serviços de polícia e bem estar.

Os serviços de polícia consistem na preservação da ordem e tranqüilidade pública, no cuidado da saúde pública e na proteção da segurança interna, por meio da aplicabilidade de imposições limitativas da ação individual.

Na esfera do bem estar vamos encontrar serviços que o Estado presta à coletividade com o objetivo de melhorar seu nível material e intelectual. Incluem-se nesse campo a manutenção de meios de comunicação, o provimento de meios de educação, a assistência aos pobres e a constituição e conservação de melhoramentos locais.

Os serviços de preservação da ordem interna e proteção da segurança pública, embora sua administração, em países que adotam o sistema da descentralização administrativa, esteja em mãos de autoridades locais, são reconhecidas como funções estatais.

A preservação da saúde pública é, sobretudo, serviço que concerne à localidade; mas, doenças contagiosas há que, em virtude das más condições sanitárias em que se encontra a cidade, podem constituir ameaça a todo o Estado. Daí a interferência dêste no setor do serviço da saúde das cidades. O mesmo princípio pode ser estendido aos serviços de educação.

Já no que diz respeito à construção e conservação de melhoramentos locais, o interesse do Estado é remoto.

Nesse setor o município age não como agente do Estado, mas como organização política indispensável à satisfação de necessidades locais.

Fazem parte dêsse grupo os serviços de água e esgotos, gás e eletricidade, comunicações inter-urbanas, meios de recreação, tais como parques, logradouros, museus e bibliotecas.

Dispõe sobre essa parte a Constituição de 1937:

"Art. 26 — Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente:

.....

c) à organização dos serviços, públicos de caráter local."

Graças à existência dêsses serviços puramente locais, é que se diz haver um problema municipal, que a legislação e a doutrina têm procurado solver desde os primeiros anos do século XIX.

Thomaz Harrison Reed, insigne municipalista norte-americano, usa de método assaz interessante para classificar as funções administrativas do município.

Diz êle:

"A divisão mais significativa das funções da cidade é a que se estabelece entre as que podem propriamente ser classificadas como governamentais e as que podem ser chamadas funções comerciais".(2)

As funções governamentais se distinguem das comerciais, pelo modo de agir do município no exercício de suas funções.

As funções governamentais são, nas mais das vezes, executadas pela cidade como agentes do Estado. Estão nesta categoria as que se referem à preservação da ordem pública e segurança interna, e ao lançamento e arrecadação de determinados tributos.

As funções comerciais, muito mais numerosas, são as em que o custo das mesmas é pago pelo público, ora como consumidor, ora como contribuinte.

A corporação municipal compra, nesse caso, serviços e mercadorias para revertê-los depois como provimento às necessidades locais. Dai os serviços de iluminação pública, água e esgotos, de recreação e proteção contra o fogo, etc.

Mais adiante Reed amplia sua classificação das atividades específicas da cidade:

- a) funções de obrigação (governamentais);
- b) funções de poder ou privilégio (comerciais)

As primeiras são funções executadas em benefício do Estado. As segundas são funções executadas para a satisfação de necessidades puramente locais.(3).

(2) Municipal Government in the United States — Thomas Harrison Reed — pág. 46 — D. Appleton — Century Company — 1934.

(3) Municipal Government in the United States — Thomaz Harrison Reed — pág. 47 — D. Appleton — Century Company — 1934.

A 1.^a Divisão do I.D.O.R.T., de São Paulo, durante a "Jornada da Organização Científica do Trabalho na Administração Municipal", constante de uma série de palestras e visitas, realizadas em 21 e 22 de Dezembro de 1936, por aquêle Instituto, distribuiu aos presentes uma relação, compreendendo 371 funções de uma metrópole moderna, assim distribuídas:

- I — Conselho — 4 funções;
- II — Prefeito — 18 funções;
- III — Comissão de Educação — 31 funções;
- IV — Comissão de Planejamento — 3 funções;
- V — Comissão de Serviços Civis — 16 funções;
- VI — Departamento de Segurança Pública — 88 funções;
- VII — Departamento de Utilidade Pública — 11 funções;
- VIII — Departamento de Bem Estar Público — 67 funções;
- IX — Departamento Legal — 15 funções;
- X — Departamento de Finanças — 74 funções;
- XI — Departamento de Serviços Públicos — 37 funções;
- XII — Rotina Administrativa — 5 funções;
- XIII — Instalações — 2 funções.

III — OS SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA E O MUNICÍPIO

Como medida de conveniência os melhoramentos locais podem agrupar-se em duas categorias: obras públicas e serviços de utilidade pública.

As obras públicas consistem na construção e conservação de vias e áreas públicas da cidade; no sistema de esgotos, e, em certas cidades, na construção e manutenção de portos e diques. Constituem elas, de modo geral, propriedade do município que as constroem e as conservam.

Os serviços de utilidades públicas consistem no abastecimento de água, gás, eletricidade, calor, transportes e comunicações.

A organização e funcionamento dêsses serviços são realizados ou diretamente pelo município, ou, como as mais das vezes acontece, por empresas privadas.

Embora a tendência universal, mormente nos países que atingiram elevado grau de industrialização, seja no sentido de municipalização de todos os serviços de utilidade pública, convém salientar que tal medida é impossível ser posta em prática, porque implicaria na eliminação completa da liberdade individual, e, por consequência, do regime capitalista vigente.

Apesar de tudo, em alguns países, foi levada a efeito a municipalização gradual de determinados serviços de utilidade pública(*) .

Na Inglaterra, onde a municipalização tem o nome de municipalização comercial, no fim do século XIX, o serviço de abastecimento de água se achava em mãos de 5/6 dos burgos maiores.

No dealbar do século XIX os gasômetros de quase a metade dos burgos maiores estavam sob atividade municipal. Dos 800 gasômetros existentes na Inglaterra, 300, ou sejam quase 40%, são de propriedade municipal. Nas cidades menores os serviços de gás são mantidos por companhias.

Até 1888 os serviços de eletricidade eram fornecidos apenas por particulares. A partir dessa época, porém, são fornecidos tanto pelos municípios, como pelas companhias, verificando-se ultimamente uma onda crescente de municipalização nesse setor.

Em 1930 havia na Inglaterra 393 usinas elétricas pertencentes ao governo e 267 em mãos de particulares.

Desde 1893 que o transporte por bonde, está sendo gradativamente municipalizado. Mais da metade está em poder dos municípios.

Atualmente, a municipalização de todos os serviços de utilidade pública constitui parte do programa do vitorioso partido trabalhista.

Em quase todos os outros países da Europa, os serviços de abastecimento de água, desde 1850, estão por assim dizer completamente municipalizados.

Na Alemanha, a maioria dos gasômetros e usinas elétricas estão em mãos da municipalidade.

Na Itália e França, grande parte do serviço de gás, se bem que em menor quantidade do que na Inglaterra e Alemanha, está municipalizado.

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

A municipalização dos serviços de transportes por bonde é característico da Noruega, Suécia e Japão, e comum na Holanda, Itália, Suécia, Portugal e Canadá.

Nos Estados Unidos, ainda que os serviços de abastecimento de água, a princípio, estivessem em mãos de empresas privadas, agora, pelo menos nas grandes cidades, pertencem aos municípios.

O serviço de gás, com raras exceções, como de Richmond e Virgínia, cujos serviços estão municipalizados desde 1852, é mantido por empresas privadas, sofrendo, porém, grande controle por parte dos municípios.

De acordo com informações fornecidas por W. B. Munro, 1/3 das usinas geradoras de força e luz são de propriedade do município, mas suprem apenas uma pequena fração do mercado consumidor.

Embora haja, nos Estados Unidos, uma grande propaganda no sentido da municipalização dos serviços de transportes por bonde, êstes, na maioria, continuam em poder de particulares. Basta dizer que dos 800 sistemas de transportes por bonde, menos de 2% pertencem ao município. Os mais conhecidos são os de Detroit, Seattle e San Francisco. (*)

Como acabamos de ver, a maioria dos serviços de utilidade pública, nos Estados Unidos, continuam em mãos de particulares. Entretanto, o fato de assim acontecer não impossibilita que fornecam os serviços em condições plenamente satisfatórias, porque há uma regulamentação efetiva das empresas privadas, por parte do Estado.

Nos Estados Unidos, para o exercício da regulamentação se criaram comissões nos Estados e Municípios.

Em 1907, criaram-se em Wisconsin e New York, comissões estatais para o controle das tarifas ferroviárias. No mesmo ano instituíram-se comissões municipais em Kansas City e St. Louis, originadas de disposições do estatuto de Missouri.

Quanto à existência desses dois tipos de comissões, várias controvérsias se suscitam.

(*) Sobre o problema da municipalização recomendamos a leitura da excelente monografia "Reorganização Municipal", do Técnico de Administração do D.A.S.P., sr. Océlia de Medeiros.

Tratadistas há que advogam apenas a existência de comissões estaduais, alegando:

a) os serviços de utilidade pública não mais se confinam dentro dos limites da área do município, mas são de âmbito nacional;

b) as finanças e contabilidade das empresas ultrapassam o campo do controle municipal, e por isso apenas cidades grandes podem manter o "staff" necessário à regulamentação.

Embora essa corrente tivesse predominado por algum tempo, permite-se a existência de comissões estaduais em paralelismo com comissões municipais.

Quando assim se dá, às comissões estaduais cabe a regulamentação das finanças, contabilidade e segurança das empresas, e às comissões municipais o controle das questões que afetam o serviço e o uso de vias.

Quanto à fixação das tarifas é problema que se resolve por meio da cooperação entre as comissões estaduais e municipais.

A regulamentação dos serviços de utilidade pública no Brasil é questão ainda por se resolver. É, pois, questão, antes de natureza nacional, do que de natureza municipal.

Como, porém, a regulamentação dos serviços de utilidade pública obedece a princípios gerais, pode, por ora, ser aplicada pelos municípios através de órgãos de sua administração direta.

Basta, para isso, que êsses órgãos de administração local, encarregados desse trabalho, estejam aparelhados de economistas, contabilistas, engenheiros, administrativistas e outros "experts", para que se possa conseguir um controle plausível sobre as companhias concessionárias de serviço público.

No caso de se criarem comissões estaduais, consoante preconizam vários tratadistas brasileiros, mesmo aos municípios pequenos, onde não seria de conveniência criar comissões municipais, poderia caber grande tarefa: controlar questões que afetam o serviço, o uso de vias públicas e cooperar com as comissões estaduais no gravíssimo problema de fixação tarifária.

(Capítulo da monografia prestes a sair, "O município e os serviços de utilidade pública", do autor destas linhas).

Tributação nos territórios federais

CRESO TEIXEIRA
Técnico de Administração

II

SUMÁRIO : 1 — Competência remanescente. 2 — Imposto sobre exploração agrícola e industrial. 3 — As taxas em geral. 4 — Medida da taxa. 5 — As taxas nos Estados. 6 — Conclusão.

1. PRELIMINARES

ALÉM do poder de decretar nos Territórios os impostos que a Constituição atribui com exclusividade aos Estados (tributos fundamentais) compete ainda à União :

- a) criar impostos não expressamente vedados e facultados na competência admitida no art 24;
- b) cobrar taxas de serviços prestados nessas áreas, de acordo com o art. 23, inciso II.

Investido desses poderes, acha-se o Governo Federal em condições de gravar a riqueza e a atividade econômica dessas regiões, a fim de obter recursos com que custear serviços e encargos necessários à solução dos seus problemas específicos.

Quanto aos impostos fundamentais, já os abordámos, embora sucintamente, em trabalho anterior. Cabe-nos agora tratar dos demais tributos em vigor nos Estados e que com maior probabilidade possam integrar o sistema tributário dos Territórios Federais. Não será tarefa muito fácil, dada a diversidade das condições geo-econômicas a considerar. Se em relação aos impostos básicos não é possível descurar a capacidade tributária das regiões, essa preocupação avulta no caso dos tributos cuja criação se encontra ao arbítrio dos Estados que os decretam na medida das suas necessidades. E não é fora de propósito referir aqui o que, em discurso pronunciado em maio de 1941, acentuou o Ministro Sousa Costa : "A estrutura financeira da União e dos Estados depende de im-

postos bem lançados e cobrados, da mesma forma que a expansão econômica assenta num sistema impositivo que não destrua ou perturbe as iniciativas privadas, atraídas às atividades produtivas na agricultura, na indústria e no comércio, mas as apoie, mediante uma incidência conveniente, justa, prática e oportuna" (1).

2. IMPÔSTO SÔBRE EXPLORAÇÃO AGRÍCOLA E INDUSTRIAL

Dentre os impostos com que os Estados procuram reforçar a renda dos tributos da competência exclusiva, merece relêvo o que, com várias incidências, recai sobre a exploração agrícola e industrial. É um tributo que grava às mercadorias de produção do Estado e que, como é natural, assumiu certa projeção onde um setor qualquer da produção conseguiu sobressair-se aos demais. A Conferência Nacional de Legislação Tributária recomendou que tal tributo só fosse adotado, em caráter de emergência, pelos Estados em que os impostos gerais não bastassem para suprir as suas necessidades financeiras normais.

Cabe esclarecer que é aos próprios Estados que cumpre, na sua regulamentação, determinar os ramos da produção ou categorias de produtos que, em conformidade com as peculiaridades regionais e situação dos mercados, possam suportar o gravame. Sua cobrança, é certo, se faz uma só vez sobre cada mercadoria, mas, de acordo com a referida Conferência, não tem sido permitido qualquer discriminação entre os produtos consumidos e os não consumidos no Estado (2). Trata-se pois, pela sua natureza, de um tributo anti-econô-

(1) Oração proferida por ocasião da sessão de instalação da Conferência Nacional de Legislação Tributária.

(2) Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, Ano I, n.º 6, pág. 5.

mico pelos seus efeitos desfavoráveis sobre a produção e, consequentemente, sobre a circulação e consumo da riqueza. Mas o que não se pode contestar diante dos fatos é que dificilmente poderia ser desprezado ali onde a economia assenta em grande parte no cultivo da terra."

No caso dos Territórios, precisamente por isso, será uma fonte de renda a que se terá de recorrer. A intensidade em que se fará, essa dependerá dos propósitos da União nessas áreas. Afora o impôsto adicional, já condenado, parece constituir o único tributo aconselhável na competência remanescente ali facultada à União. O "impôsto sobre hipotecas" "e o sobre turismo e hospedagens" pouca ou nenhuma margem poderiam oferecer. E quanto aos impostos "sobre bebidas alcoólicas" e "sobre tabacos e derivados" apenas viriam receber da União o apôio à bitributação já existente em relação a alguns Estados que vêm cobrando êsses impostos. O que a boa técnica manda, em relação a êsses adendos, é sua incorporação aos respectivos impostos.

3. CONCEITO DE TAXA

Como é sabido, o conjunto das atividades do Estado compreende não só serviços de caráter geral, como também serviços de caráter especial, presupondo êstes últimos naturalmente uma relação de troca entre o Estado como produtor e o cidadão como consumidor. E quando tal circunstância ocorre, escreve Viti de Marco, a pessoa do consumidor e a quantidade de seu consumo se individualizam, formando-se "entre o Estado produtor e o cidadão consumidor a figura econômica do preço que recebe a denominação de taxa" (3). Este é, portanto, um caso de preço, um preço público, se se quiser, mas em qualquer caso tendendo sempre para um mínimo de custo.

No entender de Seligman (4), o característico essencial da taxa é a existência de benefício especial mensurável, aliado a um predominante

(3) A DE VITI DE MARCO — Princípios Fundamentais de Economia Financeira, Trad. da edição alemã por Pio Ballesteros, Madrid — 1934, pág. 79.

(4) EDWIN R.A. SELIGMAN — *Essays in Taxation* — The MacMillan Company, New York, 1931 — página 431.

objetivo público, pelo que a ausência de objetivo público torna o pagamento um preço e a ausência de benefício especial converte-o num impôsto.

Para completar, no entanto, êsse conceito, seria oportuno caracterizar o Serviço Especial que faz que na sua prestação se verifique o pagamento de uma taxa e não a contribuição de um impôsto. E é precisamente o que nos proporciona Viti de Marco, ao afirmar que para essa caracterização duas circunstâncias hão de concorrer:

I — O serviço oferecido deve ser tecnicamente divisível em unidades de venda;

II — a demanda do serviço deve ser constantemente ativa por parte do indivíduo. (5)

Entre nós, seguido que foi êsse critério, a designação de impôsto ficou reservada para os tributos destinados a atender indistintamente às necessidades de ordem geral da administração pública, enquanto a de taxa foi indicada para os tributos exigidos como:

a) remuneração dos serviços específicos prestados ao contribuinte, ou postos à sua disposição, ou ainda para os

b) contribuições destinadas ao custeio de atividades especiais do Estado ou do Município, provocadas por conveniências de caráter geral, ou de determinados grupos de pessoas (6).

São as seguintes as principais rubricas do grupo das taxas em vigor nos Estados pela ordem decrescente de importância:

Fiscalização e Serviços Diversos;

Expediente;

Estatística;

Contas Judicícias e Emolumentos;

Assistência e Segurança Social;

Para Fins Educativos;

Para Fins Hospitalares;

Rodoviárias.

Aqui, como resultante da atividade do Estado, tem-se, ao lado de taxas que constituem uma remuneração por serviços específicos, tributos que não têm uma incidência certa, específica, caracte-

(5) VITI DE MARCO, ob. cit., pág. 79.

(6) Normas aprovadas pelo Decreto-lei nº 2.416, de 17-7-40.

rizando-se pelos fins a que se destina sua renda, muitos sob a forma de adicionais sobre outros tributos.

Em quase todas essas rubricas, com efeito, mais que de taxa, trata-se em verdade de impôsto. Quando muito, poder-se-ia denominá-las de taxas gerais, o que evidentemente não se justifica do ponto de vista técnico, que distingue as duas categorias de tributo. Mas o fato é que por vezes a atividade tem ali muito da sua especificidade e o tributo deixa de ser uma remuneração e mesmo, uma contribuição facultativa, para se converter num tributo de natureza francamente impositiva, contrariando o fundamento da taxa que, como pondera Eheberg (7) obedece a uma destas duas coisas:

- 1) o particular, por qualquer circunstância, incita os órgãos públicos a intervir naqueles casos em que o interesse pessoal concorre ou está em contradição com o de outro indivíduo ou com o da comunidade;
- 2) o particular requer benefícios especiais em seu próprio interesse ou a liberação de obrigações impostas pela lei.

Há, em suma, nos Estados, taxas (assim consideradas) que implicam uma contribuição para custeio, ora de serviços de caráter especial, ora de serviços de caráter geral, como as há com fim remuneratório de serviços específicos.

4. MEDIDA DA TAXA

Evidentemente a determinação da quantia da taxa depende fundamentalmente das possibilidades econômicas que vão proporcionar as medidas de incidência do tributo. Todavia, como nos casos da fundamentação teórica dos impostos, também aqui parece caber a conceituação de um princípio que se pode dizer fundamental para essa determinação. Tal princípio reconhece que a quantia da taxa está:

I — em relação com os gastos efetuados;

II — condicionado ao valor da prestação

(7) C.I. EHEBERG — *Hacienda Pública* — Tradução da 19.^a edição alemã por Enrique Rodriguez Mata, — Barcelona — 1929, pág. 170.

Naturalmente, uma circunstância a considerar, em qualquer dessas hipóteses, é até que ponto impera o interesse público na prestação do serviço. Em consequência, o quantum da taxa deverá ser inversamente proporcional ao interesse geral. Daí por que, escreve Eheberg(8), especialmente naqueles casos em que se queira conseguir do poder público determinados benefícios legais ou procurar-se qualquer situação de exceção em face do direito comum, a quantia da taxa deve ser determinada em atenção ao *valor da prestação* em causa, procurando-se fazer que a taxa satisfaça completamente os gastos ocasionados.

5. AS TAXAS NOS ESTADOS

Coerente com o que acentuamos em nosso primeiro trabalho sob o mesmo título, procuramos atender desde logo às condições geo-econômicas que darão conteúdo à incidência tributária. E foi com essa preocupação que nos propusemos examinar a legislação tributária da competência acima referida no Estado de Goiás e, sobretudo, nos que contribuíram para a formação dos Territórios, isto é, os Estados do Amazonas, Pará, Mato Grosso, Paraná e Santa Catarina.

I — TAXAS DE FISCALIZAÇÃO E SERVIÇOS DIVERSOS

São cobradas em virtude da ação direta do poder público, no interesse das partes, e para os quais não tenha sido decretada tributação distinta.

A renda de grande parte desses tributos é destinada à fiscalização e classificação de produtos diversos. É a rubrica mais importante. Sob a sua égide o Estado do Amazonas arrecada, além de emolumentos do Gabinete de Identificação e do Departamento de Saúde, as seguintes taxas:

- a) de exploração de terras;
- b) de industrialização da borracha;
- c) do serviço de classificação de juta.

Com a denominação de — Taxa de exploração de terras — é arrecadado um tributo sobre as terras do Estado concedidas mediante arrendamento. O preço deste, que independe das despesas de

(8) EHEBERG, ob. cit., pág. 171.

demarcação, é representado por uma taxa de exploração de terras ocupadas, a qual incide igualmente sobre todos os produtos extraídos nas referidas terras, sem distinção de qualquer espécie. Seu cálculo é feito na base de 5% sobre a quantidade bruta da produção. Quanto aos produtos extraídos de terras públicas que não tenham título definitivo ou não estejam arrendadas em forma regular, êsses pagam as taxas em dôbro sempre que se trate de primeira exploração. Vale acentuar ainda que tal tributo incide também sobre os gêneros e produtos de comércio e exploração do Estado, qualquer que seja a maneira de sua obtenção ou colheita. As madeiras em bruto, todavia, estão isentas do seu pagamento quando destinadas ao beneficiamento no Estado.

Para o orçamento de 1945, as rendas provenientes das taxas compreendidas nessa rubrica foram estimadas, no Estado do Amazonas, em Cr\$ 7.270.000,00, sendo Cr\$ 6.700.000,00 da sobre exploração de terras, o que a situa no primeiro plano em relação às demais rubricas.

No Estado do Pará, são as seguintes as taxas naturais:

- a) de assistência ao cooperativismo;
- b) do Departamento de Agricultura;
- c) do Serviço de Extinção de Formigas;
- d) do Serviço de Cadastro Rural;
- e) de Fomento Pecuário.

No conjunto, os tributos dessa rubrica contribuirão com uma soma de aproximadamente Cr\$ 3.400.000,00.

No Paraná, são cobradas sob essa rubrica, em ordem decrescente de importância fiscal:

- a) sobre o café;
- b) bromatológica;
- c) de classificação e fiscalização da batata;
- d) de fiscalização do leite;
- e) de demarcação de terras.

Ascende a cerca de Cr\$ 6.000.000,00 a renda proporcionada por êsses tributos no referido Estado. Possivelmente só a última incidência interessa o nosso objetivo.

Em Santa Catarina, essa rubrica praticamente não existe. Apenas a "taxa de metragem" e aí incluída com uma renda provável de Cr\$ 11.000,00,

Nos Estados de Goiás e do Amazonas, entretanto, taxa de natureza idêntica oferece boas rendas. E' uma rubrica que deve ser cuidadosamente examinada no caso dos Territórios.

II — TAXA DE EXPEDIENTE

Esse tributo, no Estado de Mato Grosso incide à razão de Cr\$ 1,00 sobre:

- a) os documentos apresentados às repartições do Estado, para efeito de encaminhamento ou processo;
- b) os documentos expedidos pelas repartições públicas do Estado;
- c) os talões ou recibos referentes a serviços do Estado, quer por êste diretamente explorados, quer mediante arrendamento.

Sua renda está estimada em Cr\$ 110.000,00.

No Estado do Amazonas, é cobrado segundo uma tabela em que a percentagem de incidência varia de Cr\$ 0,50 a Cr\$ 20,00, sobre petições, propostas para fornecimento, atestados para efeito de vencimentos, etc., despachos, guias de impôsto de vendas e consignações. Sua renda provável no atual exercício deve atingir Cr\$ 2.000.000,00. Esse Estado, também cobra sobre a juta ou a borracha, uma taxa de expediente, à razão de Cr\$ 1,00 por mil ou fração de cruzeiro.

Em Santa Catarina, êsse tributo, apesar de ter a denominação de impôsto de expediente, pouca margem oferece ao fisco estadual. Recai à razão de 2% sobre os produtos que estão livres do impôsto de exportação e sua renda talvez não exceda de Cr\$ 10.000,00.

III — TAXA DE ESTATÍSTICA

E' um tributo que tem incidência específica, recaendo sobre produtos em geral em circunstâncias que variam nos diferentes Estados.

No do Amazonas, incide sobre:

- a) cereais e seus derivados, tijolos e telhas de barro e a madeira em tóros ou beneficiada, à razão de 0,1 do centavo, por quilograma, peso bruto;
- b) os demais gêneros ou mercadorias, à razão de 0,2 do centavo por quilograma, peso bruto.

Pelo Decreto n.º 165, de 18-11-39, os tributos que gravam a lenha, a pedra e a areia, passaram a ser cobrados à razão de Cr\$ 0,10, por tonelada. O cálculo e o pagamento são feitos nas próprias guias, ou talões de despacho.

O referido Estado cobra ainda uma taxa dessa natureza sobre a juta ou à razão de 2 centavos por quilo de borracha, valor oficial.

No Estado de Mato Grosso, esse tributo tem uma incidência bem mais ampla, pois abrange todas as mercadorias e animais, de qualquer procedência, que entrem para o comércio do Estado, bem como sobre a sua produção que seja despachada para outros pontos do país ou para o exterior. Estão sujeitos ao seu pagamento os comerciantes, industriais, agentes, consignatários, mercadores ambulantes e quantos, exercendo comércio, recebam ou despachem animais ou mercadorias. Todavia, acham-se isentos os gêneros de primeira necessidade. Seu cálculo é feito sobre o valor das faturas ou contas de vendas das mercadorias e animais, recebidos ou despachados, na base de 0,5%.

O Estado de Sergipe, vale acentuar aqui, destina 80% da renda dessa taxa para fins educacionais.

No Amazonas, a renda desse tributo foi estimada em apenas Cr\$ 450.000,00; mas no Paraná essa estimativa atingiu Cr\$ 1.000.000,00.

IV — TAXAS E CUSTAS JUDICIÁRIAS E EMOLUMENTOS

De um modo geral, essas taxas incidem sobre causas processadas na justiça estadual ou de parte das custas devidas aos membros do Ministério Público.

Taxa Judiciária.

No Estado de Santa Catarina, com essa denominação, incide à razão de 1% sobre o valor dos feitos julgados na justiça estadual e é pago antes de proposta qualquer ação em juízo, excetuados aquelas que não tenham valor certo. O referido valor é o do pedido, ou o dado pela parte, ou o que fôr arbitrado conforme a seguinte base:

a) valor do pedido, quando certo devendo ser em qualquer hipótese acumulado para o cálculo da taxa, os juros vencidos ao principal;

b) valor dado pela parte na petição inicial, quando o pedido não tiver valor certo, uma vez que o réu, na contestação, lhe não impugne a estimativa;

c) valor arbitrado por peritos nomeados pelo juiz, versando o feito sobre estado ou capacidade das pessoas ou sobre objéto de natureza congênere;

d) valor das dívidas requeridas em inventário (Leis n.º 677, de 2-9-1905, e n.º 89, de 17-9-36).

Sua venda está estimada em Cr\$ 510.000,00.

No Estado do Amazonas, sua incidência ocorre

a) as ações reais, pessoais e de estado de família;

b) as justificações para cobrança de dívida passiva de heranças;

c) os embargos de terceiro senhor e possuidor;

d) os artigos de preferência ou rateio, salvo nos casos de execução aparelhada;

e) os processos preparatórios ou preventivos;

f) as partilhas e sobrepartilhas judiciais ou extrajudiciais, o cálculo para adjudicação, o de transferência de usufruto, de extinção deste ou de fideicomisso;

g) os requerimentos ou justificações para dissolução de sociedade, falência e liquidação forçada de sociedades anônimas; concordatas;

h) as arrecadações de bens de defuntos e ausentes;

i) os processos por crime de ação meramente privada.

Essa taxa é calculada ali, da seguinte forma:

1.º 1% sobre o valor do pedido e juros vencidos ainda não acumulados na petição inicial, ou o que fôr declarado ou arbitrado nos termos da legislação vigente;

2.º 1% sobre o valor do pedido e juros vencidos sobre o líquido a partilhar, adjudicar ou ratear;

3.º 2% sobre a avaliação dos bens arrecadados dos defuntos e ausentes.

Em Mato Grosso, esse tributo incide sobre:

- a) o valor do pedido nas causas contenciosas em geral;
- b) o líquido a distribuir nas falências, nas dissoluções e liquidações de sociedade, nas partilhas consequentes a desquite ou anulação de casamento, nos inventários e partilhas judiciais incluída a meação do cônjuge superstite e nas partilhas do produto da venda de coisa comum;
- c) o valor da responsabilidade nas especializações de hipoteca legal;
- d) o valor declarado ou arbitrado nos processos criminais, quando não forem promovidos pela justiça pública.

A taxa é proporcional na razão decrescente, sendo até Cr\$ 100.000,00, 1% apenas. Seu mínimo está fixado em Cr\$ 10,00. E sua estimativa promete uma renda, para o atual exercício, de cerca de Cr\$ 150.000,00.

Goiás arrecada essa taxa na base de Cr\$ 0,30 em cada Cr\$ 100,00 sobre o valor da causa ou sobre o montemor dos inventários e partilhas.

Emolumentos

O Estado do Amazonas cobra um "impôsto de emolumentos" proporcional e fixo, recaindo, entre outros, sobre:

- a) expedição de títulos;
- b) feitio de contrato de qualquer natureza nas repartições do Estado;
- c) cópias de plantas expedidas pela secretaria do Estado, a requerimento dos interessados;
- d) portarias de licença;
- e) registro de títulos de garantia de sucessão expedidos pelo Governo do Estado.

Impôsto sobre Novos e Velhos Direitos

Por último, dentro dessa rubrica, cabe referir o tributo que com a denominação acima, arrecada o Estado de Goiás. Em verdade, trata-se mais de um emolumento que de uma taxa. Sua incidência dá-se, como contribuição fixa, sobre alvarás de vénia para fazer citar a de prorrogação de prazo para ultimação do inventário, carta de legitimação ou adoção; como contribuição proporcional, sobre alívio ou levantamento de multa im-

posta por falta cometida em virtude de contrato com a administração (15%), atos e contratos, termos de arrecadação, arrendamentos, distratos, ratificações, etc. Essa incidência, no entanto, compreende numerosas isenções. E' um tributo que pouca margem tem oferecido. Sua denominação é por demais inadequada.

V — TAXAS DE ASSISTÊNCIA E SEGURANÇA SOCIAL

No Estado do Amazonas, há nada menos de 6 taxas compreendidas nessa rubrica, que proporciona uma renda de cerca de Cr\$ 1.860.000,00, das quais Cr\$ 1.050.000,00, aproximadamente, constituem o contingente de uma taxa "pró-lázaro", por sinal de incidência injusta por recair sobre o consumo de carne verde.

Sélo de Assistência aos Tuberculosos

E' um tributo que se destina ao custeio de uma campanha contra esse flagelo social. Do valor de Cr\$ 0,20, incide sobre:

- a) os requerimentos que dêem entrada nas repartições estaduais e municipais;
- b) os documentos que instruírem requerimentos ou processos;
- c) os atestados para recebimento de qualquer natureza;
- d) os pagamentos efetuados pelas repartições públicas;
- e) os papéis sujeitos ao impôsto do sélo.

O Estado do Amazonas arrecada ainda sob essa rubrica duas taxas: uma sobre os passageiros embarcados ou desembarcados nos seus portos, à razão de Cr\$ 1,00 quando se trate de classe inferior, e Cr\$ 2,00, se de primeira classe — é a taxa de polícia portuária; outra, à razão de Cr\$ 0,10 por fôlha de papel, para as petições, requerimentos, documentos, etc., que transitem pelas repartições judiciais e administrativas do Estado — é o sélo de caridade.

Como taxa de fiscalização e serviços diversos, Goiás cobra uma taxa desse tipo sobre os serviços de transporte e travessia de pessoas, animais, bagagens, equipamentos ou cargas de qualquer natureza.

Sélo de Assistência Social.

Considerando que, paralelamente ao serviço público de assistência, tem o Estado o dever de subvencionar e amparar os estabelecimentos de iniciativa particular com a mesma finalidade, o Governo de Goiás instituiu uma taxa com a denominação acima aludida. Tal tributo, que é cobrado a razão de Cr\$ 1,00, recai sobre os conhecimentos de impostos, taxas, emolumentos ou multas, cobrados pelo Estado. Seu produto destina-se a reforçar a verba "Subvenções", a fim de auxiliar estabelecimentos de assistência social cu de caridade. É um caso típico de imposição adicional, pouco recomendável.

VI — TAXAS PARA FINS EDUCATIVOS

O Estado do Amazonas faz incidir para esse fim uma taxa de 14% sobre honorários dos despachantes, a favor de melhoramentos no Instituto Benjamin Constant e outras obras de assistência mantidas pelo Estado. Enquanto Mato Grosso cobra uma taxa escolar sobre o total do impôsto de indústrias e profissões (parte do Estado e do Município) e sobre o impôsto territorial, à razão de 10%. Sua inclusão, em parcela discriminada, se dá no próprio conhecimento que fôr emitido para o recebimento dos impostos de indústrias e profissão, e territorial.

VII — TAXAS PARA FINS HOSPITALARES.

Para esse fim, o Estado do Amazonas faz incidir uma taxa sobre a borracha, batata, caucho, lavados, crepados ou em bruto e castanha. Esta última é gravada à razão de Cr\$ 0,30, por hectolitro, e os demais produtos, à razão de Cr\$ 1,00, por 160 quilogramas.

Ainda compreendida nessa rubrica, o Pará arrecada uma taxa sobre indústrias e profissões, à razão de 10% sobre os impostos respectivos. Ali, o conjunto dos tributos abrangidos por essa rubrica proporciona ao Estado uma renda de cerca de Cr\$ 4.000.000,00.

VIII — TAXAS RODOVIÁRIAS.

Subordinado a essa rubrica se arrecadam no Estado de Mato Grosso duas taxas. Uma — a taxa itinerária — recai sobre o gado vacum, cavalos ou muar que, para sua exportação, seja conduzido através das estradas de rodagem do Estado. Sua cobrança é feita à razão de Cr\$ 0,20 por cabeça. Esse tributo não devia incidir, como o faz, sobre o gado procedente de outros Estados que ali sejam negociados e o que seja acompanhado de guia de trânsito. A outra, que tem a denominação mesmo de — taxa rodoviária — é anual e recai sobre os proprietários de veículos de qualquer espécie. Estão igualmente sujeitos ao seu pagamento na repartição arrecadadora mais próxima os condutores de veículos de outros Estados que ali mantenham tráfego constante, principalmente dos que sejam empregados em transporte de mercadorias. A arrecadação da renda dessas duas taxas está estimada em Cr\$ 2.000.000,00.

CONCLUSÃO

O que os fatos têm demonstrado é que os sistemas tributários, conformando-se com o meio ambiente, representam a resultante de um longo processo de ajustamento em que a experiência contribuiu talvez com a melhor parte. Só os tributos mais aptos, por isso, conseguem subsistir ao jôgo de interesses que surge entre as exigências do fisco e a capacidade do contribuinte. Daí por que entendemos de boa técnica atenuar êsses atritos através de uma distribuição tanto quanto possível conforme a capacidade tributária. E não diverge Howard ao afirmar que quando se exige muito de um sistema tributário, um pequeno número de bases tributárias torna-se insuficiente, surgindo então a necessidade de recorrer a muitas fontes de renda. Além disso, uma vez que existem numerosas capacidades tributárias, a diversidade aumenta a equidade do sistema (9).

(9) MAYNE S. HOWARD — Principles of Public Finance, Commerce Clearing House — Inc., N.Y. — 1940, pág. 45.

Não foi outra, aliás, a razão por que procuramos nos inspirar na legislação que em maior ou menor grau reflete as condições econômico-financeiras das áreas desmembradas. A precariedade de algumas fontes impossibilitou por vezes informes mais precisos sobre a base tributária e principalmente acerca da percentagem de incidência. Sobre que nenhuma dúvida temos no entanto é quanto à excelência de numerosas dessas fontes como subsídio a considerar na elaboração dos

códigos tributários dos Territórios. Mas tal apreciação não exclui, está claro, a análise das condições geo-económicas e a consideração da política adotada para essas áreas, uma vez que a capacidade tributária, como bem salientou Silverman(10), deve ser tratada como um problema dinâmico e não estático.

(10) H.A.SILVERMAN, B.A., *Taxation its Incidence and Effects* — MacMillan and Co., Limited — London, 1931, pág. 58.

Conceito e natureza jurídica dos serviços públicos (*)

PAULO DE GUSMÃO
Advogado de ofício

Sumário : I — Conceituação ; II — Natureza Jurídica da concessão do Serviço Público.

O TÉRMO concessão é tomado, às vezes, num sentido amplo de mais, abrangendo outros atos administrativos que excedem ao seu significado técnico jurídico.

Devemos distinguir a concessão das autorizações e das admissões.

A autorização pode ser tomada em dois sentidos: num ela é a outorga de competência especial de um órgão administrativo a outro; no outro a autorização consiste no ato administrativo discricionário, pelo qual é permitida ao particular exercer uma atividade vedada pela lei genericamente, podendo em determinados casos a administração permiti-la, quando julgar conveniente.

A autorização é ato unilateral, na qual a atitude do particular solicitando a permissão, não entra a sua formação, que só existe pela permissão da autoridade administrativa.

A admissão, pelo contrário, é o ato administrativo pelo qual a administração, reconhecendo na pessoa competência, isto é, requisitos ou qualidades exigidas pelas leis ou regulamentos, para exercer uma função ou o uso de um bem público, permite ao particular tal atividade ou uso.

Tendo a pessoa êsses requisitos, está capacitada para exercê-los, desde que seja solicitada a administração.

Divergimos daqueles que consideram a administração obrigada em permitir quando o particular preencher os requisitos exigidos, porque ela é soberana e tem a faculdade de conceder ou não; desta forma não podemos compreender que exista para as pessoas privadas um verdadeiro direito a esta permissão, mas sim uma faculdade jurídica-

mente protegida, faltando, como sabemos, os outros elementos que compõem o direito subjetivo.

A concessão para certos autores seria o ato administrativo que cria direitos, anteriormente inexistentes, para certas pessoas.

Outros pretendem que por ela são criados direitos e obrigações aos particulares.

FRITZ FLEINER acha que pela concessão, a administração concede ao particular, "un derecho que no había tenido hasta entonces, su esfera jurídica individual se ensancha". (pág. 279).

De fato a concessão dá origem a direitos e obrigações tanto aos particulares, como a administração.

Na concessão de serviço público se incumbe a uma pessoa a exploração de um serviço que esta exercerá em nome próprio.

(*) BIELSA, RAFAEL — "Derecho Administrativo" Tomo I, Bueno Ayres 1938, pág. 303.

BRAGA, GABINO — "Derecho Administrativo" México 1939, pág. 339.

CAMPOS, FRANCISCO — "Direito Administrativo" Liv. Forense 1943, pág. 173.

CAVALCANTI, THEMISTOCLES B. — "Instituições de direito administrativo brasileiro", 1936, pág. 252.

CAVALCANTI, THEMISTOCLES B. — "Tratado de direito Administrativo" — 1943, volume II, pág. 339 e volume IV, pág. 368.

FRITZ FLEINER "Instituciones de Derecho Administrativo" Labor 1933, pág. 297.

PICCIRILLI, RODOLFO — "El privilegio en las concesiones de servicios públicos" Buenos Ayres 1936.

PRESUTTI, ERRICO — "Instituzioni di diritto amministrativo Italiano" volume primo, Athenaeum, MCXVII, página 193.

OVIEDO, CARLOS GARCIA — "Instituciones de derecho administrativo" — Sevilha 1927, pág. 297.

A concessão pode ser de obra pública e de serviço público.

As obras públicas podem ser executadas diretamente pela administração, por empreitada ou por concessão de obra pública, a qual só pode ser por tempo determinado.

Entre a concessão de serviços públicos e a de obras públicas existe grande diferença, apesar de terem pontos similares.

Enquanto a concessão de serviço público pressupõe a gestão de um serviço público, a de obra pública a execução de uma obra destinada a um serviço público.

A concessão de serviço público não pressupõe a construção de obras, porque ou esta já existe ou não é necessária.

A concessão de serviço público não pode abranger todos os serviços públicos, existem certos serviços que o Estado não pode confiar a ninguém, a não ser aquêles que a Constituição delega poderes para exercê-lo. Outros não podem porque não poderia deles tirar lucro o particular e outros, por fim, porque colocaria em perigo a coletividade.

A execução dos serviços públicos, em regra geral, deve ser executada pelo Estado, por intermédio de seus órgãos competentes, excepcionalmente executados por terceiros, por motivos econômicos, políticos e mesmo administrativos.

Pode ser confiado o serviço público por meio de concessão, tanto a pessoa física como a jurídica.

O tempo da concessão não deve ser breve, sendo geralmente longo, determinado e não indeterminado, de modo a poder satisfazer os interesses de ambas as partes.

Transcorrido o prazo estabelecido pela concessão, para que o particular exerça o serviço público, passa este para o Estado.

O concessionário age em nome próprio, sendo delegado pela administração os poderes necessários indispensáveis ao exercício do serviço; daí ser responsável pelo serviço o concessionário, respondendo por todos os riscos.

O concessionário é remunerado em todo ou em parte pelos tributos de quem se serve do serviço, tributo esse determinado em tarifas.

Estas por sua vez podem ser modificadas, porém, não arbitrariamente pela administração, mas, ao contrário, mediante acôrdo prévio entre a autoridade administrativa e o concessionário.

A concessão é pessoal, "intuitu personae", isto é, a administração leva em consideração a idoneidade técnica e moral do concessionário, empregando-se o termo *técnica*, na acepção lacta do vocábulo.

Estas são as características gerais da concessão.

Depois de têrmos em breves palavras analisada a concessão do serviço público, procuraremos definí-la sob um conceito eclético.

Para nós, concessão seria o contrato de direito público que confere a uma pessoa, por um tempo determinado, um serviço público, o qual não pode pelo concessionário ser cedido a outrem (*intuitu personae*), exercendo em nome próprio, remunerando-se com os tributos pagos pelos que se utilizam deste serviço, de acordo com as tarifas prefixadas por ambas as partes, sendo delegado pela administração ao concessionário poderes públicos indispensáveis ao exercício da função, respondendo ele exclusivamente por todos os riscos que der causa.

II — NATUREZA JURÍDICA

A doutrina não está de acôrdo no determinar a natureza jurídica da concessão do serviço público, havendo mesmo um debate acadêmico nesta tormentosa questão.

O problema de conceituar a natureza jurídica da concessão, apesar de não variar as relações jurídicas entre concedentes e concessionário conforme filiemo-nos a uma ou outra tendência doutrinária, é de relevante importância excedendo o valor doutrinário para ter uma maior importância prática, pois dela depende a determinação de quais os princípios a serem adotados na sua interpretação.

BIELSA acha que a conceituação jurídica da concessão é importante porque "según se acepte una uotra se determinará un régimen jurídico y legal diverso, ya de derecho público, ya de derecho privado" (pág. 319).

A larga e difusa controvérsia sobre tão tormentoso assunto pode ser dividida e agrupada em três grandes correntes ou teorias: as unilaterais, as contratuais e as mistas ou ecléticas.

As *unilaterais* concebem a concessão como um ato administrativo unilateral, outros, pertencentes a esta mesma tendência, concebem já por outro lado como constituindo de dois atos administrativos unilaterais, o do concessionário e o do concedente.

PRESUTTI classifica a concessão como um ato administrativo unilateral. O autor tem do contrato um conceito restrito quando declara :

"La concessione pero non è un contrato ne un atto giuridico di diritto privato. Vi ripugna il suo oggetto, il quale, essendo o un ufficio publico, o un servizio publico, o un diritto di uso su beni demaniali, è necessariamente cosa fuori commercio, mentre per l'art. 1 116 Cod. Civ. solo le cose in commercio possono formare oggetto di contrato. (pág. 195).

E' de se notar que muitas disposições contidas no Código Civil ou comercial tem um âmbito mais geral, estendendo-se a todos os ramos do direito, entre elas está o conceito do contrato.

FRITZ FLEINER acha que a concessão é um ato unilateral da administração "obtendo-a o particular por um ato unilateral de la soberania del Estado, por um decreto". (pág. 279).

A teoria unilateral vê na concessão o exercício por parte do Estado de seu "jus imperii".

Os *contratualistas*, por sua vez, também não estão de pleno acôrdo, pois ora concebem-na como um contrato de direito público ora como de direito privado; existindo uma certa corrente que procura harmonizar estas duas tendências, vendo na concessão um contrato misto, isto é, de direito público e privado.

Para *mista* ou eclética teria dois aspectos ou momentos a concessão, sendo êles um ato administrativo e um contrato de direito privado.

"La única solución aceptable es pues, la de considerar como ya lo ha hecho gran parte de la doctrina jurídica, que la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos que por estar condicionados unos a otros, no hacen perder el unos carácter unitario a la concesión.

Esos tres elementos son : un acto reglamentario, un acto condicion y un contrato" (Pág. 352). (GABINO BRAGA).

O ato regulamentar, segundo o citado autor, é aquêle ato anterior à concessão, pelo qual são fixadas as normas que devem subordinar a execução e a organização do serviço.

O segundo elemento "el acto condición, es una consecuencia necesaria y forzosa de la parte regla-

mentaria, puesto que los poderes y obligaciones que la ley atribuy e al concessionario, como son por exemplo, las facultades de expropiar, de gozar de ciertas franquicias fiscales etc., requieren para su aplicación un acto intermedio, que es precisamente el acto de concesión, el cual viene así a condicionar la atribución a un caso concreto de la situación prevista por la Ley". (Pág. 354).

Quanto ao terceiro elemento é constituido "además de la cláusulas de que hemos hablado concediendo ciertas ventajas pecuniarias al concesionario, pero las cuales pueden dejar de existir en un derecho para el concesionario de mucha mayor importancia jurídica, puesto que representa para el la verdadera protección de sus intereses y la garantía más firme para sus inversiones". (Pág. 355).

Aquêles que procuram ver a natureza jurídica da concessão como sendo um ato unilateral, assim o acham porque consiste, segundo êsses autores, na manifestação unilateral do concedente, não podendo ser contrato porque o objeto está fora do comércio e ainda porque não podem ser discutidas as cláusulas contratuais pelas partes interessadas.

Não sendo contrato de direito privado, dizem outros, porque seus efeitos não podem ser regulados pelas normas dêste ramo do direito, nem tão pouco de direito público, porque nêle não existe essa figura jurídica e ainda mais porque o contrato pressupõe a igualdade entre as partes, que não pode haver no direito público.

Outros vêm na concessão dois atos unilaterais a saber : o do Estado que é o ato administrativo e o do particular que é um ato do direito privado, não se fundindo em um só ato, dada a disparidade entre suas naturezas jurídicas.

Os que explicam como sendo um contrato de direito privado, dizem que é necessário o consentimento de ambas as partes, para dar origem a relação jurídica, conferindo a ambas direitos e deveres.

E' também larga e difusa a controvérsia entre os autores que se filiam a correntes contratualistas, no determinar a sua tipicidade, que para uns seria de mandato, para outros locação de serviço etc. Havendo mesmo, entre eles, aquêles que vêm na concessão a preexistência de elementos dêsses vários tipos de negócios jurídicos bilaterais, formando um contrato *sui-generis*.

Como contrato de direito misto acham, outros, que a formação da concessão é regulada por nor-

mas de direito privado, quanto ao contrato e por normas de direito público.

Divergindo desta opinião alguns autores acham que o contrato não é figura do direito privado exclusivamente, mas pertence à teoria geral do direito, podendo ser tanto de direito público como de direito privado e que a concessão é contrato porque nela existe todos os elementos do contrato, porém não o é de direito privado, mas de *direito público*, pelo objeto, pelo escopo e pela natureza das relações. Para nós esta teoria é a mais aceitável.

São partidários da concessão como contrato de direito público, GASTON JÈZE, UGO FORTI, THEMISTOCLES B. CAVALCANTI.

KRAMMERER, citado por Themistocles Cavalcanti, acha que o contrato não é uma figura jurídica só do direito privado, mas também aplicável ao direito público. Para determinar se é de direito privado ou público deve o intérprete indagar o escopo d'este, se é um bem geral, interesse coletivo, é público, no caso contrário é privado. Porém se os dois interesses estão em conflito, ou melhor, se no mesmo ato preexistem os dois escopos, a natureza jurídica d'este será fixada por aquêle que fôr predominante, que para nós em via de regra é o coletivo.

Outros concebem a concessão como um ato do poder público, um ato administrativo, mas que por si só não dá origem a concessão, necessitando do acôrdo de vontade entre o Estado e o particular, para ela se aperfeiçoar, este acôrdo é que origina a concessão, que é portanto um ato administrativo e um outro ato de direito privado.

JÈZE acha que a concessão pelo seu objeto, que é um serviço público, não pode ser regido por normas de direito privado e tendo assim uma natureza jurídica especial.

Depois de em breves palavras apresentarmos as várias correntes doutrinárias, que entrechocam entre si, é o momento de tomarmos uma posição nêste árduo e debatido problema.

Estamos com aquêles que vêm na concessão um contrato de direito público.

Não poderíamos concebê-la como um ato unilateral, por ser imprescindível o consentimento do concessionário.

Sobre êste aspecto podemos caracterizá-la com um contrato, porque êste é o ato que pressupõe o acôrdo de duas ou mais vontades, com o escopo de criar uma relação jurídica, dando origem a direitos e obrigações entre as partes.

Concebendo o contrato sob êsse conceito amplo, não é possível restringí-lo ao campo do direito privado, no seu conceito geral pertence a ciência do direito, isto é, o direito considerado na sua unidade, ou como diz DUGUIT, "o contrato é uma certa categoria jurídica".

Se o direito, segundo a opinião quase dominante, tem um aspecto unitário, sendo a divisão em público e privado, o meio da doutrina explicar dois momentos de ser de um mesmo fenômeno, pois o direito tem sempre por escopo social, um interesse geral a tutelar e se no Estado moderno se acentua cada vez mais o aspecto publicístico do direito privado, não podemos compreender que exista figura jurídica que possa ser enquadrada numa pretensa parte do direito, não podendo ser estendida a outra quando compreendemos o direito sob um conceito orgânico e unitário.

O conceito de contrato, é deduzido dos princípios gerais do ordenamento jurídico como unidade e aplicado a todo o direito.

Por outro lado pretendem que não pode ser contrato por estar o objeto fora do comércio, não prevalece, porque não se aliena o bem público, mas a concessão é para o exercício de um serviço e a sua remuneração é satisfeita pelo próprio uso da coletividade, do bem ou do serviço público.

Para existência da concessão é necessário o consentimento do particular, porque não pode obrigar o Estado a uma pessoa, a exercer uma atividade fora daquelas que por lei estão obrigados todos.

Este consentimento é contemporâneo com a vontade do Estado e com esta se funde contratualmente.

O fato de não poder o particular discutir as cláusulas impostas pelo Estado, não impossibilita

a sua conceituação contratual, porque no próprio direito civil existe um tipo de negócio jurídico no qual uma parte só impõe condições e a outra adere com o seu consentimento, sem poder modificá-las é o chamado contrato de adesão; no direito do trabalho o contrato coletivo do trabalho, cuja natureza jurídica é considerada como um contrato normativo, se aproxima desse tipo de negócio jurídico.

A concessão só existe no momento que se efetiva o acôrdo entre as partes.

No direito público o tratado, a concordata, as convenções não deixam de ser contratos em seus princípios gerais, não importando a sua denominação jurídica, porque o que caracteriza um instituto não é o seu *nomem iuris*, mas sim o seu conteúdo, a sua essência, ou a sua inteligência.

Em conclusão, a concessão é um contrato de direito público, oneroso, pessoal (*intuitu personae*) isto é, levando em consideração as qualidades pessoais do concessionário, sinalagmático, porque obriga reciprocamente ambas as partes.

Aperfeiçoamento do pessoal para a expansão econômica do País

RÔMULO DE ALMEIDA

A inserção autorizada, na "Revista do Serviço Público", das observações do técnico do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que participou da delegação brasileira à Conferência de Rye, constitui deferência do Autor, em vista do inédito e da atualidade das considerações, feitas por quem conhece o ambiente nacional, compara-o com o norte-americano e propõe o problema sob êstes aspectos: "ampliação dos quadros técnicos a serviço do desenvolvimento industrial e comercial — e possibilidades de aperfeiçoamento e promoção profissional do pessoal científico e técnico".

Da exposição, em termos de convicção e franqueza, resultam — como se verá na próxima conclusão — sugestões para a solução da questão financeira do aperfeiçoamento em país estrangeiro, o que, no momento, justifica esta divulgação.

O BRASIL é um país onde o governo tem responsabilidades muito maiores do que nos grandes países do Ocidente. Com a debilidade da iniciativa, resultante de fracos capitais, sem os horizontes abertos por uma difundida educação econômica, o governo tem sobre os seus ombros pesados encargos, que são agravados pela extrema complexidade da nossa estrutura econômica e social, de território grande e de população esparsa e variada, vivendo estádios e modalidades diversas de vida.

No tocante ao preparo do pessoal científico e técnico (e não apenas da educação geral) esse encargo do Estado no nosso meio é particularmente relevante, pois não se pode contar com institui-

ções particulares de ensino e aperfeiçoamento, nem com a capacidade financeira dos interessados em galgarem tais oportunidades, ou com o financiamento das empresas privadas. Portanto, se a indústria e o comércio devem contar com pessoal técnico melhor e mais numeroso, só o Estado, diretamente, ou em colaboração e coordenação com os recursos privados, conta com elementos para realizar este objetivo.

Os casos da Universidade Mauá, fundada pela Associação Comercial do Rio de Janeiro (e que aliás só mantém por enquanto curso médio e superior de comércio e economia), da Escola de Química Industrial que está sendo fundada por iniciativa privada em São Paulo, e de outras escolas técnicas de iniciativa privada são isolados e, na maioria, precários.

Além disto, todo o sistema escolar técnico é insuficiente qualitativamente (já não falemos quantitativamente) para as necessidades da época moderna e do desenvolvimento do país.

Temos a registrar o esforço grandioso do S.E.N.A.I. que, além das suas escolas profissionais de grau médio e elementar, está com um programa de envio de engenheiros e técnicos de categoria superior a oportunidade de aperfeiçoamento.

O S.E.N.A.I., com efeito, já consignou a verba de Cr\$ 1.000.000,00 — para bolsas nos Estados Unidos, escolhendo dez candidatos com curso universitário e oito outros técnicos, saídos simplesmente das oficinas e laboratórios, além de Cr\$ 500.000,00 para auxílio a pesquisas tecnológicas.

Ainda se deve acrescentar um número considerável, que já se mede por mais de uma centena, de operários e técnicos que obtiveram bolsas de aprendizagem, consistindo em estágio numa grande fábrica ou laboratório nacional — o tipo ame-

ricano do *trade fellowship*, que o S.E.N.A.I. aqui adotou, sem contudo onerar as empresas onde são feitos os estágios.

O S.E.N.A.I. é fruto da coordenação de esforços do Estado com a indústria, e seu êxito se deve à estreita ligação com as fábricas, e à administração de esclarecidos líderes industriais. Esta vitoriosa organização resolverá o problema do aperfeiçoamento do operário comum, e abrirá assim caminho à seleção dos mais bem dotados e mais enérgicos para galgarem as categorias superiores, até — como é desejável — as mais elevadas posições de técnica, da direção e do capital. A sua obra deve, pois, ser prestigiada a todo transe, pelo alcance econômico e social, pelo alcance democrático que tem.

A lei de ensino industrial já provê a accessibilidade a graus superiores, através do ensino profissional médio. Resta fomentar a sua efetivação, e mesmo, nos casos não abrangidos pela lei, facilitar aos mais aptos, não portadores de diplomas, oportunidades de aperfeiçoamento, com o duplo resultado de permitir a sua elevação social, e o seu melhor aproveitamento para a economia do país.

Esta a ligação da obra do S.E.N.A.I. e de outras organizações de preparo de operários e comerciários, com o preparo e aperfeiçoamento de pessoal técnico de categoria. Os mais capazes saídos das escolas do S.E.N.A.I. ou recrutados por ele nas fábricas, ou por outro meio nos escritórios e repartições, devem ter oportunidades de suprir aqui as deficiências de instrução teórica, e fazer cursos ou estágios de aperfeiçoamento técnico, aqui ou nos Estados Unidos, onde a International Training Administration, de que adiante falaremos mais largamente, não exige diplomas superiores ou secundários para as suas bolsas de aprendizagem técnica.

O esforço que o S.E.N.A.I. está fazendo no programa de bolsas no estrangeiro para pessoal de categoria superior não pode ter a extensão desejada, já que o programa específico do S.E.N.A.I. é no terreno da aprendizagem técnica elementar e média. No programa que projetamos, o S.E.N.A.I. teria participação, e muito da sua experiência já poderia ser aproveitada.

O objetivo do programa extra do S.E.N.A.I. seria, porém, mais largamente atendido.

PREPARAÇÃO DE PESSOAL TÉCNICO SUPERIOR

Resta, assim, atacar o problema urgente do pessoal técnico superior, inclusive sem curso regular, para as imensas tarefas da organização do país no apόs guerra, com a expansão que se deseja e se espera. Sem pessoal superior não há nem mesmo mestres e instrutores de pessoal inferior, e não há progresso técnico, não há segurança de planejamento.

Num estudo anterior, sōbre planificação, realizado para o C.N.P.I.C., tivemos ocasião de dizer :

"Alguns tópicos do recente Relatório do Dr. John Hopkins, integrante da Missão da Armour Foundation, que estudou as condições econômicas da Argentina durante cerca de um ano, são de grande atualidade para o Brasil e no particular para o projeto em foco.

As condições da Argentina, no tocante a pessoal científico e técnico, são quiçá superiores às brasileiras. A organização das suas Universidades não pode deixar dúvida, particularmente a idade e o prestígio que têm as Faculdades de Ciências e as Faculdades de Ciências Econômicas, ambas rigorosamente no nível universitário. Por outro lado, parece indubitável que o Brasil é muito complexo, já social e geográficamente, já econômicamente na sua estrutura atual que apresenta problemas muito mais intrincados que os da Argentina.

Entretanto, analisando a situação do pessoal em face do desenvolvimento da economia argentina, e Dr. Hopkins chegou à seguinte conclusão :

1. *Operários, inclusive qualificados* — Argentina bem servida.

2. *Pessoal administrativo das empresas, contadores, supervisores* — Argentina bem servida, principalmente pela obra de suas Faculdades de C. Econômicas, que tem nível universitário.

3. *Tecnólogos e*

4. *Pessoal administrativo superior, assessores, orientadores, investigadores, orientadores econômicos.*

A Argentina não dispõe de gente para estas classes !

Mostra que num país industrialmente pequeno, os tecnólogos têm a responsabilidade de não só estar ao corrente dos novos métodos, mas ainda de adiantar-se a êstes. "O que se necessita com maior urgência num mundo de intensa competição como o atual, são conhecimentos mais amplos e profundos, que deem origem a contínuos aperfeiçoamentos" (pág. 35). E' o que Marshall já dizia com a sua clássica autoridade : "Nos períodos de reconstrução econômica há uma procura urgente de capacidade criadora" (Ind. and Tr. — 358).

E' evidente que no Brasil nunca se deu a atenção devida a este fundamental problema, que já preocupou o C.N.P.I.C. através da indicação de Arí Tôrres sōbre preparação de engenheiros.

As medidas propostas pelo Dr. Hopkins (que, note-se, não cogitou de uma planificação com o objetivo de apresentar o ritmo do desenvolvimento econômico, mas simplesmente o melhor aparelhamento da economia argentina) é um amplo programa de formação post-universitária:

1.º enviar ao estrangeiro, por ano, durante 10 anos, de 100 a 200 dos mais capazes, com formação universitária, para estudos durante 2 a 3 anos;

2.º organização de um Instituto Post-Universitário (pois o método, o professorado na sua maioria, e a convivência com o estilo universitário de transmissão, de conhecimentos medidos são incompatíveis com aquela formação), com professores estrangeiros e os melhores nacionais, para trabalho individual com os alunos".

Colocada a questão nesta altura, passemos a examinar alguns dos seus aspectos no Brasil.

MERCADO PRIVADO E MERCADO OFICIAL DE MÃO DE OBRA TÉCNICA

Devemos ter em vista, de início, a unidade do mercado nacional da mão-de-obra técnica, e assim não podemos distinguir muito o problema do preparo do pessoal para a indústria e comércio, do preparo de pessoal para as numerosas atividades técnicas da administração pública. Levamos em conta o papel do Estado no desenvolvimento de nossa economia. E ainda os deslocamentos de mão de obra entre um e outro mercado, conforme as circunstâncias: durante o período da depressão, as oportunidades e os salários nas atividades privadas são baixos, enquanto os serviços públicos se expandem, registrando-se então uma procura de empregos públicos de parte dos profissionais, e a escassez destes, nas atividades privadas; agora, vemos as repartições e autarquias se despovoarem, deixando claros muito numerosos, a ponto de chegarem à paralização de muitas atividades, porque a procura e os salários e rendimentos nas empresas privadas se elevaram a um nível muito superior ao das tabelas oficiais de vencimentos.

Entretanto, não apenas os serviços públicos estão hoje desfalcados: também carentes de pessoal técnico estão as empresas privadas.

Há uma escassez generalizada de pessoal técnico superior, não só quantitativa, como qualitativa.

Todos os dias estamos lendo reclamas, como o contido na observação do "Boletim do Conselho Federal do Comércio Exterior" (Setembro de 1944, pág. 6), de que os trabalhos desordenados de mineração se explicam pelo fato de não existir

rem engenheiros de minas numa quantidade suficiente para atender a todas as necessidades.

A racionalização do trabalho, de que, depois do I.D.O.R.T., o D.A.S.P. se tornou apóstolo, promovendo a criação da esperançosa Fundação Getúlio Vargas, é realmente um imperativo inadiável, como têm compreendido os líderes de administração pública e muitas ilustres figuras da indústria e do comércio. Eles não deixarão, porém, de ter em vista que a racionalização não se realiza apenas com a mais ardorosa e tenaz das intenções, mas pressupõe a existência de gente que saiba como trabalhar bem, ou seja, que maneje menos as técnicas puras da organização racional do trabalho, que são um coroamento, do que as noções científicas que capacitem a conhecer e aproveitar os recursos, ou seja, a dominá-los, com rigor tecnológico e segurança econômica.

Se a administração pública federal procurar resolver o seu problema, sem que as autarquias e atividades privadas sejam supridas, as Divisões de Seleção e de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. passarão a funcionar como um novo Ministério da Educação, e jamais darão conta, pela limitação dos seus recursos, das necessidades da administração, pois grande parte do pessoal só servirá nas repartições federais durante um estágio de aquisição de experiência, ou durante um período obrigatório por lei para quem teve oportunidades de viagens de aperfeiçoamento.

Considerando que a administração pública deve suprir as necessidades dos outros setores, mas não por esse meio, somos obrigados a tratar a questão cooperativamente, e de uma forma unitária.

E como o problema tem que ser encarado unitariamente, examinemo-lo nos dois setores; de administração pública e da economia privada.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para atender aos seus referidos encargos, o Governo contava apenas com uma organização administrativa obsoleta. Os esforços, de que o D.A.S.P. é a melhor expressão, no sentido de a renovar, são notáveis, mas ainda estão longe de habilitá-la para um cumprimento razoável dos seus deveres, particularmente amplos e difíceis no Brasil.

Ter a sinceridade desta constatação parece-me ser uma das condições iniciais para se fazer qualquer coisa na administração pública brasileira. De

uma maneira especial desejo salientar o problema agudo do pessoal, que está sendo encaminhado no tocante às classes de rotina dos serviços de escritório, mas ainda reclama grandes e lúcidas medidas no tocante ao pessoal encarregado de atividades técnicas, criadoras, responsável direto pela tradução das diretrizes do Governo em termos executivos, ou encarregado natural de oferecer sugestões provocadoras das grandes medidas de governo.

Daí o baixo nível da administração brasileira, tão mais grave por se tratar de um país que tudo espera do governo e da administração.

Existem efetivamente pessoas competentes, mas, relativamente, em número por extremo reduzido. Algumas delas são figuras ilustradas. A tragédia está em que nem essas podem contribuir com o seu melhor trabalho, já que, sendo poucas, são solicitadas para muitas tarefas simultaneamente, não logram amadurecer os seus estudos, e além disso são obrigadas, por uma fatalidade sociológica, a fazer concessões à mentalidade estreita da grande maioria, sob pena de serem eliminadas.

Encontramos, por outro lado, na administração, muitas inteligências argutas, que não tiveram oportunidade de estudos regulares e básicos, mas progrediram admiravelmente numa experiência autodidática de trabalho e curiosidade intelectual. São, por vezes, inteligências perdidas num meio brilho e numa meia eficiência, vítimas de limitações de cultura e de deformações psíquico-sociais, para as quais um programa de aperfeiçoamento teria o papel de libertação de recalques e de valorização individual e funcional.

Verificamos, ainda, existir no serviço público uma percentagem vultosa de funcionários aos quais o Tesouro financia a aprendizagem de coisas elementares, em condições de duvidoso êxito para a aprendizagem, e a custo ainda de experiências de poder que, feitas as contas, saem caríssimas para a Nação.

Acreditamos que adequadas investigações sociológicas, ou de psicologia social, no ambiente das repartições, venham a indicar a necessidade da libertação de complexos mentais, como, por exemplo, os que se refletem na prematura satisfação com qualquer resultado ou solução, e na suscetibilidade à crítica. Já à primeira vista transparece a falta do que se pode chamar um espírito de pesquisa, ou seja, de procura, de aperfeiçoamento, de saudável insatisfação com os padrões existentes,

que faz com que, superando o derrotismo, nos preocupemos mais em corrigir as deficiências, como fazem os inteligentes chefes em empresas e os cientistas e técnicos verdadeiros, do que em descobrir e exaltar virtudes duvidosas dos trabalhos feitos, contentando-se com os aspectos formais e às vezes com os meros adjetivos da consagração, como faz a vaidade rasteira ou o desejo de destaque e promoção dos que não têm mais largos horizontes mentais.

Para prestigiar a inteligência na administração, é preciso de início aumentar consideravelmente o número de servidores de apurada e moderna formação intelectual, para que esta elite possa quebrar os padrões da tradicional mediocridade burocrática. Um pequeno número, como hoje existe, esbarra diante de uma formidável resistência, e por fim tende a decair, ele próprio.

Um programa de aperfeiçoamento deve completar o da seleção democrática para os cargos de carreira, suprindo inclusive as deficiências do sistema escolar no particular.

Por fim, um amplo enriquecimento dos quadros pode alterar as condições estruturais do serviço público, criando um clima de debate, de pesquisa e de planejamento, necessariamente ligado a uma consciência de fins mais remotos, a um conhecimento de realidades mais profundas, a uma noção da interdependência de todos os fatores (e setores) da vida econômica e social — o que, é fácil de perceber, falta sensivelmente ao serviço público nacional.

Por outro lado, o problema da administração pública brasileira é que ela não conta com um país cujas instituições funcionem bem. Num país educado e organizado com certa suficiência, o papel da administração pública é cômodo, porque pouco influi na vida da Nação: se ela erra, a Nação reage no sentido de a corrigir, e se ela acerta, a Nação a ajuda no sentido de melhor executar, como a ajudou no pensar os programas. Mas, no Brasil, as responsabilidades da administração pública são muito maiores. Cabe à administração, em muitos casos, pensar sózinha, decidir, executar, sem maiores facilidades para os acertos e sem maiores resistências aos erros, antes enfrentando o risco dos fracassos técnicos, que agravam o ceticismo e o derrotismo das massas.

No terreno econômico, inclusive, poucos grupos de empreendedores particulares, têm consciência

dos problemas, além dos aspectos primários que se refletem na perspectiva imediata de sua empresa ou do seu distrito. Ao Estado, pois, cabe (o que não acontece em países mais evoluídos) suprir essa deficiência de tradição e de educação técnica e econômica, dando orientação ao mundo dos negócios e das iniciativas. Mas a verdade é que não o tem feito, porque lhe faltam, para isso principalmente, funcionários habilitados em número e qualidade. Muitas vezes temos visto como excelentes idéias são comprometidas pela incompetência dos órgãos destinados a desenvolvê-las e aplicá-las.

Não será preciso mostrar que a concepção deste papel da administração não reflete uma política de dirigismo econômico ou de planificação. Dentro mesmo de uma política liberal, cabe ao Estado criar as condições propícias ao desenvolvimento econômico, e dentre estas nenhuma tão fundamental como abrir caminho e provocar as iniciativas, com os estudos geográficos, os levantamentos econômicos, as pesquisas científicas e técnicas, a seleção de sementes, a assistência contínua a agricultores, industriais e comerciantes, que em nosso país estão em média desequipados das técnicas de produção e incapazes também de pressentir ou de levantar metódicamente as perspectivas dos mercados.

Sabemos, entretanto, a inidoneidade dos serviços técnicos governamentais (salvo poucas exceções), e a desconfiança pública que os cerca, aliás decorrente de fracassos acumulados. O episódio da Coordenação é ilustrativo, e se deve reconhecer que a Coordenação não tinha onde recrutar o suficiente pessoal técnico para o desempenho das suas delicadas funções.

Para vencer a desconfiança pública — a competência.

Outros exemplos não precisam ser dados. Os desastres econômicos a que assistimos durante a guerra são visivelmente devidos, em grande parte, à ignorância nos quadros técnicos.

Sabe-se a dificuldade que há até para encontrar professores para os cursos de aperfeiçoamento.

Uma larga política de aperfeiçoamento do pessoal deveria ter sido compreendida como uma consequência forçosa, um consectário natural, da lei de desacumulações. Mas, tal como aconteceu na Reforma do Ensino de 1931, estamos acostu-

mados a decretar medidas convenientes, mas não completá-las.

O programa de aperfeiçoamento técnico que o Governo, com a cooperação norte-americana, procurou fazer com os militares de todas as armas, enviando-os em massa aos Estados Unidos, sem medir despesas, deve forçosamente fazer agora com os civis, funcionários ou trabalhadores e estudiosos, até porque sem técnica civil e economia sólida não há força armada nos nossos tempos.

Uma circunstância muito infeliz para o Brasil é a conformação de muitos funcionários influentes, às vezes lúcidos sobre a situação de insuficiência que estamos analisando, mas que a consideram uma consequência fatal da nossa pobreza e da nossa juventude. Já não queremos falar do comodismo dos que não querem ser obrigados a estudar para competir, ou da tenaz resistência dos que, incapazes de atingir um padrão mais alto de eficiência, temem e procuram evitar, com venoso derrotismo, os que procuram preparar-se para uma atuação menos precária no trato dos problemas públicos.

Voltando à esclarecedora comparação com outros povos, podemos constatar, sem discussão, que o funcionário médio brasileiro é flagrantemente menos competente do que o americano e do que o inglês. Ora, parece-me este um ponto essencial a estabelecer — ele precisa ser, em razão da maior atuação e responsabilidade que tem na vida do país, muitíssimo mais competente, a fim de que compense as desvantagens do meio, em pobreza, em receptividade, e em colaboração ativa, e bem assim de que supra o atraso em que vivemos, com a aplicação das técnicas mais seguras, avançadas e produtivas.

Até aqui focalizamos as necessidades presentes. Que dizer das futuras? Como enfrentar o desenvolvimento da economia brasileira, o maior volume e complexidade das atividades, que virão fatalmente, concomitantemente, como tudo indica, com uma atuação mais largo do Estado no campo dos empreendimentos econômicos?

E' óbvio que a administração não só deve estar apta para esperar, como principalmente deve preparar-se, e com urgência, para preparar esse futuro, cuja sorte no Brasil muito dependerá dela.

Parece-me um problema urgente o de mudar a atitude da administração pública em face do es-

tudo dos problemas do país, no sentido dela se antecipar a êstes, ou quando menos se antecipar à sua formulação mais aguda e aos reclamos dos grupos interessados. Certamente o estudo prévio e sistemático dos problemas, não só traria a segurança que não existe, mas também viria trazer a presteza no esclarecimento e solução de qualquer caso especial que se apresentasse. Portanto: economia. Mas para isso falta pessoal científico, quantitativa e qualitativamente.

Prevenindo-me contra a tendência de considerar o nosso tema, o tema do momento, como o principal, creio poder concluir não haver problema principal e mais urgente, para a administração pública, do que alterar pelo alto a composição dos seus quadros, preparando e aperfeiçoando pessoal *em massa*, se assim posso dizer.

Está claro, porém, que as necessidades de pessoal habilitado não se restringem à administração pública federal. Sentem-na também, talvez mais agudamente, as administrações dos Estados, Municípios, entidades autárquicas. E elas se estendem ainda a tôdas as atividades privadas, já na sua amplitude atual, e tanto mais na sua projeção futura.

Só ao Governo federal cabe resolver diretamente, ou coordenar recursos para uma solução unitária desse problema fundamental para o crescimento e organização do país, que é enriquecer os quadros do país, numa ampla escala, porque:

- a) Todo o país é uma unidade econômica, dentro da qual se verificam constantes migrações, tanto no sentido geográfico, como no ocupacional (*data vénia* da liberdade da expressão), e isto é o fundamento da principal responsabilidade da União pelos ramos mais dispendiosos de ensino e aperfeiçoamento.
- b) Do pessoal preparado apenas para a administração pública federal, grande parte seria fatalmente absorvida pela procura de empresas privadas, como acontece presentemente, se não houver abundante oferta de pessoal habilitado nessa categoria.
- c) As organizações privadas não têm ainda capacidade de preparar o pessoal habilitado para a sua expansão, não há centros de ensino acessíveis, nem capacidade aquisitiva e interesse popular espontâneo que o levem ao preparo de pessoal para as nossas necessidades presentes, e muito menos para as futuras. Ainda aqui, o público vive muito incerto sobre o mercado futuro: não sabe que carreiras ou especializações serão mais procuradas numa perspectiva mais distante. Não está habituado senão a pensar no brilho das carreiras tradicionais. E não é capaz de capitalizar no preparo dos jovens, sobretudo com os grandes riscos da incerteza.

Cabe, pois, ao Governo federal promover a enérgica ampliação do mercado de trabalho técnico (assim incluindo todo o trabalho científico, cultural e diretivo), não só para as suas necessidades, mas para as necessidades de todo o país. É esta uma das formas preliminares, e das mais eficazes e mais recomendáveis, de assistência do Estado às forças produtivas.

PESSOAL PARA A PRODUÇÃO E COMÉRCIO

Os projetos brasileiros de expansão industrial colocam o problema em tôa a sua urgência. Como é possível expandirmos nossa produção e nossa organização econômica com um número tão pequeno de gente capaz? Evidentemente, só a custo de muitos erros, de muito desperdício de recursos e perda de tempo poderíamos esperar que o desenvolvimento econômico nos trouxesse o pessoal, em vez de, no sentido contrário, têrmos de ante-mão o pessoal para prevenir os fracassos de planejamento e de execução e, em lugar d'estes, traçar os melhores projetos de expansão. Nenhuma aprendizagem mais cara que a feita através de aventuras e "experiências" em torno dos grandes problemas e empreendimentos vitais, envolvendo no risco, não os laboratórios e usinas-piloto de aprendizagem, mas tôda a vida econômica e social. Esse método é tanto mais catastrófico num país pobre. Temos aqui também o problema de começar bem.

Antes, porém, de falar em expansão, devemos falar neste angustioso problema do reajuste, a condições econômicas saudáveis, da nossa indústria, ou melhor, de todo o nosso aparelhamento de produção e distribuição, que arrasta as suas máquinas obsoletas, os seus processos anacrônicos, e vícios mentais e morais, e ainda por fim foi atacada pela febre da inflação. Como reformar os processos e reduzir os custos de produção sem pessoal capaz? Se não gastarmos muitas dezenas de mil contos para preparar êste pessoal novo, aproveitando as melhores virtualidades do antigo, estaremos impossibilitados de dar qualquer passo decisivo no sentido de romper a presente crise.

Parece-nos claro que não podemos persistir nessa ilusória e estéril dispersão de atividades, na aleatória felicidade dos improvisos, na extenuação dos que se multiplicam, prejudicando a melhor maturidade de sua obra e quiçá a extensão da própria vida. Conseguimos freqüentemente preencher lugares mediante transferências de pessoas que dei-

xam sem substitutos adequados os lugares de origem. Isto é comum, internamente, na administração federal, mais grave, talvez alarmante, se apresenta na gradual extenuação que Rio e São Paulo fazem das reservas de pessoal mais habilitado e enérgico dos Estados.

Esta exaustão dos centros regionais é um fator contrário à expansão do comércio interno de mercadorias, bem como de valores culturais, principal esteio da força do país.

TÉCNICA E INVERSÕES ESTRANGEIRAS

A projeção internacional dos problemas do futuro próximo do país reclama também uma solução imediata e larga do problema em foco. Podemos dizer que muito tempo perdemos. E se não cuidarmos imediatamente do problema, já teremos perdido a primeira batalha na luta para ganhar a paz.

Conforme ficou bem claro em Rye, na International Business Conference, uma das condições para um país merecer a atenção dos países capitalistas seria apresentar pessoal capaz de alcançar a mais completa produtividade do capital com o emprêgo dos métodos mais adiantados de utilização dos recursos. Assim, diz o Relatório da Secção de Investimentos :

"As inversões externas que não são relacionadas com os métodos mais adiantados de utilização do capital ficam impedidas de alcançar completa produtividade no país de destino. A eficiência de execução deverá ser mantida através da seleção do melhor pessoal técnico e administrativo disponível, seja ele residente no país ou no estrangeiro. Os países que importam capital não deverão impor restrições à sua aplicação técnica, nem limitar o pessoal estrangeiro para sua utilização efetiva, onde quer que esta necessidade seja justificada".

No Relatório sobre "Industrialização de Áreas Novas", ficou estabelecido que :

"Os países que desejarem industrialização crescente deverão reconhecer que o sucesso de seus esforços dependerá largamente dos seguintes pontos :

c) disponibilidade de direção, nacional, ou estrangeira, e da mão de obra com o necessário grau de especialização".

Adiante o mesmo Relatório recomenda que "a direção e o pessoal técnico do país exportador de capitais deverão ser livremente admitidos no país que deseja a industrialização, e deverão receber

tratamento igual ao do pessoal admitido "in loco". E' importante — acrescenta — que o pessoal local seja preparado tão rápida e eficazmente quanto possível para a participação na responsabilidade administrativa e técnica. A educação e o treinamento desse pessoal local deverão ser intensivamente empreendidos no país que exporta capital, e onde as técnicas necessárias têm origem".

A Conferência firmou que o *know-how* é fundamental às pretensões de industrialização e à candidatura ao capital estrangeiro. As condições do Brasil estão longe de impressionar, no particular. E aqui só o Estado pode prontamente resolver o problema.

Na Conferência de Chapultec também se estabeleceu, entre as condições fundamentais para a industrialização de um país novo com a cooperação dos super industrializados, a existência de pessoal técnico das várias categorias.

O HOMEM COMO RECURSO DE PRODUÇÃO

Somos um país pobre e atrasado. Nossos recursos variados, não são fáceis, e esperam uma adequação da técnica e da política às suas condições reais. Isto faz ressaltar a importância do homem como fator de produção. Nenhum patrimônio maior, mesmo para os países ricos, do que o homem. Quanto mais para os países novos e pobres.

Morris L. Cooke, no seu livro "Brazil on the March", falando sobre a riqueza e diversidade dos recursos naturais do Brasil e a carência da habilidade técnica, disse : "Mas começa a ser reconhecido pelos nossos *business philosophers* que o *know-how* técnico pode facilmente suplantar no ativo nacional mesmo os mais ricos depósitos de recursos naturais. E' concebível perfeitamente que uma nação relativamente pobre de recursos naturais possa, nestes dias de energia elétrica, eletrônicos, sintéticos e plásticos, atingir um alto nível de riqueza e de vida, através do assíduo cultivo de sua tecnologia" (pág. 14 e 15).

O homem figura assim, do ponto de vista nacional, como um capital. Mas um capital que se pode multiplicar facilmente, não só pelo aumento quantitativo, com a imigração, mas com o aumento qualitativo, isto é, a valorização pela saúde e pela habilitação para produzir. A velha frase de Rui Barbosa, de que o capital invertido na educação é altamente reprodutivo — verdade que ainda não

foi compreendida no Brasil — é particularmente verdadeira no campo restrito em que nos colocamos — o do aperfeiçoamento do pessoal.

Não nos cumpre colocar o problema geral de uma política sanitária e educacional, (e aliás não é possível nenhuma política larga de organização nacional na carência de elites que sofremos) e nem mesmo o de uma política de educação profissional, mas apenas a do aperfeiçoamento do mais apto pessoal existente, tanto entre os que tiveram apenas um tirocínio prático ou oportunidade elementares de instrução técnica, como os que já contam com uma preparação mais sólida.

E' evidente que, com os mesmos recursos, a maior habilidade e o espírito inventivo retiram maior proveito. Se tanto nos importa adquirir máquinas novas para substituir e ampliar os parques de máquinas obsoletas, muito mais importante é contar com gente atualizada nas conquistas da técnica e capaz de adaptar e descobrir novas soluções, o que, apesar de mais importante, é talvez mais fácil, ao menos relativamente ao capital que precisaremos inverter.

Devemos ressaltar particularmente que a remuneração individual das habilidades excepcionais é muito maior do que o custo do seu preparo. E nunca a sociedade paga o verdadeiro rendimento econômico das habilidades excepcionais. E' o problema econômico do aproveitamento dos mais aptos, de que no Brasil, apesar das experiências vitoriosas de muitos países, ainda não nos apercebemos (mesmo deixando de lado um aspecto substancial da questão, que é o seu sentido democrático).

O famoso economista Alfred Marshall disse :

"O valor econômico de um único gênio industrial é suficiente para cobrir as despesas da educação de toda uma cidade, pois uma única idéia, como por exemplo o grande invento de Bessener, aumenta tanto a capacidade produtora da Inglaterra com o trabalho de cem mil homens".

Desarmados de instrução, os maiores talentos são apenas pouco mais produtivos que o homem vulgar. Habilidosos, porém, com os conhecimentos acumulados e os recursos de investigação, de observação e de comando, eles realizam proezas cujo valor econômico chega por vezes ao fantástico. Daí o interesse econômico primordial de cultivar as habilidades excepcionais.

O aperfeiçoamento dos operários mais talentosos, ou dos funcionários e dos diplomados mais argutos, mais capazes, exige despesas muito reduzidas em comparação com o valor econômico ganho pelo trabalho dos mesmos. Trata-se, pois, de uma forma segura de aumento do ativo nacional.

Esta é mais uma razão para o poder público se lançar decididamente a esta tarefa de aparelhamento nacional e de enriquecimento do nosso povo.

IMIGRAÇÃO E PESSOAL TÉCNICO BRASILEIRO

Considerando ainda um outro aspecto, o Brasil precisa importar, por iniciativa e interesse próprio, e por natural imposição dos exportadores de capital, um número avultado, muitos milhares certamente, de técnicos estrangeiros.

O choque, na estrutura social brasileira, pelo contato dessa massa de gente superiormente habilitada para assumir posições chaves, não deve ser motivo para que o evitemos; mas seguramente deve ser previsto. Não devemos prosseguir numa política tímida de evitar os riscos que nos habilitam aos grandes benefícios. Precisamos de imigrantes. Mas ao mesmo tempo, de preparar em grande número pessoal brasileiro, não para ter privilégio, mas para competir em condições de relativa equivalência técnica, e com a necessária vantagem de conhecer o ambiente brasileiro e saber mais seguramente manejá-lo.

Um outro aspecto a considerar é que um povo não se organiza econômicamente, baseado no conselho estrangeiro. Cada país apresenta uma estrutura de recursos e uma estrutura social diferentes, e si uma técnica isolada pode ser universal, o manejo das técnicas é um problema de organização para o qual só estará apto normalmente um nacional, com a sua sensibilidade política e social. O próprio programa de pesquisa, embora não se isole, se diferencia de acordo com os recursos do país. De sorte que é fundamental a um povo preparar o seu pessoal técnico, apreendendo inicialmente as *mais recentes conquistas* da ciência e da técnica estrangeiras.

ESTAMOS DESARMADOS PARA UM PROGRAMA DE EXPANSÃO

Se em vez de considerarmos o crescimento normal, espontâneo, tivermos em vista um largo pro-

grama de industrialização para elevar a nossa produção em 10 ou 15 anos, de 1/25 para 1/7 da produção per capita americana, como propôs o Senhor Roberto Simonsen, justamente impressionado com os índices alarmantes de pobreza no Brasil, constataremos ser impraticável, com o quantitativo e a qualidade do pessoal disponível, uma substancial elevação, não só no volume da produção, mas também na produtividade do homem, isto é, em relação aos recursos de produção empregados.

Para citar só uma cifra acessível, o número de engenheiros no Brasil orça em 9.500, dos quais apenas cerca de 8.000 em atividade. Sabemos o vultoso número de vagas que existe por preencher nos vários serviços públicos de caráter técnico, e a procura crescente das indústrias. Portanto, o número de nossos engenheiros não atende às necessidades mínimas da nossa atual estrutura econômica. Esta é aliás uma das origens da baixa produtividade dos nossos recursos de produção.

Não entro na apreciação da *qualidade* do preparo dos nossos engenheiros, a qual tomo por boa. Supondo que os 8.000 presentes constituíssem

uma quantidade correspondente ao nosso nível atual de produção, teríamos, por simples multiplicação, uma necessidade de 32.000, para ampliar por 4, nos próximos dez a quinze anos, a produção nacional. Devemos, porém, notar que nossa produção é quase toda empírica, numa base natural e primitiva, e que toda ampliação da estrutura de produção, e da produção mesma, implica num crescente contingente de técnica, portanto de engenheiros, cientistas, directores, técnicos, e assim, a proporção não é aritmética.

Comparando com cifras de outros países, temos uma idéia da carência de engenheiros no Brasil. Os Estados Unidos contam com cerca de .. 280.000 deve-se levar em conta a diferença de formação, mas também a existência, além destes, de dezenas de milhares de pesquisadores científicos e tecnológicos.

E a Argentina conta com mais de 5.000. Na proporção americana deveríamos possuir mais de 120.000. Na proporção argentina, deveríamos contar com mais de 16.000. Mas na Argentina se processa hoje uma poderosa campanha para multiplicar o número dos seus técnicos de todos os graus.

Documentos e Documentação

M. PAUL OTLET

(Tradução de Francisco Martins Dias Filho)

A conclusão do discurso inaugural do Congresso Mundial de Documentação Universal, transscrito inicialmente na edição de Março, da Revista do Serviço Público, revela o homem de ciência e o idealista, PAUL OTLET.

VI — DOCUMENTO ISOLADO E CONJUNTO DE DOCUMENTOS

1. Todo documento é o resultado de múltiplas operações e combinações. Na sua elaboração são aproveitados todos os estágios do processo de documentos anteriores para prolongá-los em novos documentos; todos os elos das cadeias são interdependentes e solidários. Sob um primeiro aspecto, o documento existe de per si, nêle próprio encontra seu fim; porém, sob um segundo aspecto, é parte da totalidade documental. Assim, às operações de redução, impressão e edição sucedem-se as operações complementares de bibliografia (catalografia), de inserção nas coleções, de dissecação do conteúdo do documento e sua posterior inclusão nos arquivos, de coordenação dos dados a serem distribuídos por seus respectivos conjuntos.

2. O estabelecimento de ligações entre essas operações trará o auxílio de umas à realização das outras. Parece, até agora, que as ações de produzir um livro, conservá-lo para a utilização, examiná-lo bibliográficamente, analisá-lo e dissecá-lo no seu conteúdo ideológico, têm permanecido no âmbito exclusivo de três ordens de atividades, mantidas separadas: autor e edição, biblioteca, centro de documentação (*stricto sensu*). A distinção pode estar de acordo com a divisão do trabalho, mas não deve ir ao extremo da compartmentação estanque. As regras documentais devem, então, constituir uma unidade, sendo cada uma delas regida pelas outras.

VII — AS CIÊNCIAS. CONSTRUÇÃO E RECONSTRUÇÃO. SÍNTESE

1. Conforme seja o documento considerado em si mesmo ou em sua relação com o conjunto de documentos, dar-se-á uma mudança de ponto de vista. Essa mudança será tanto mais sensível se da consideração dos documentos passar-se à consideração da Ciência da qual são expressão.

2. O problema do crescimento contínuo e rápido das ciências propõe, hoje, outro problema, qual seja a assimilação rápida e fácil dos conhecimentos. A Ciência, a Técnica, a Economia são suscetíveis em si mesmas de simplificações apreciáveis, no trabalho da redução do complexo ao simples, da multiplicidade à unidade, do particular ao geral. Há, nisso, uma obra paralela ao crescimento propriamente dito: trata-se de construir e de reconstruir o edifício, tendo em vista o fim maior, ou seja, que o espírito, ao invés de ser colocado diante de uma multiplicidade de disciplinas, sem relações claras entre si, se veja diante de uma ciência universal, fundada sobre métodos também universais.

Surgem, aí, as exigências da sistematização e da síntese, que conduzem a colocar acima de milhões de particularidades e sobre diversos estágios de seus agrupamentos, algumas centenas de leis ou proposições gerais, tendo em vista, constantemente, sua redução em número. Paralelamente, há a complexidade de nossa civilização, de nossas máquinas e instrumentos científicos, de nossa educação, além da de nossa cultura, que podem ser simplificadas.

3. Sabemos que o livro permitiu a edificação de nossas ciências, cujos arcabouços são imensos; melhor compreendido, mais aprofundado em sua estrutura e em seus meios de expressão, o livro é chamado a desempenhar papel capital se tivermos em conta sua própria evolução. Principiou-se com a produção de livros sem divisão, sem paginação, sem index, sem tabelas, sem título mesmo ("incipit" dos manuscritos). A estrutura interna das diver-

sas espécies de livros cresceu extraordinariamente por disposições empíricas e freqüentemente fantásticas. Entretanto, em todos os setores do conhecimento, sob o império de necessidade basilar viu-se a produção de uma variedade de formas intelectuais, lembrando, sobretudo, o que foi observado na literatura. A exemplo do ocorrido com os gêneros literários, nasceram formas de exposição científica, cada vez mais precisas, mais coerentes, mais entrelaçadas. Imaginemos, uma lei, uma convenção articulada, um diploma com suas obrigações, um quadro de observações econômicas, um gráfico de organização industrial.

4. Todo fato, toda idéia, toda teoria é suscetível de revestir-se de uma forma escrita, desenhada, simbolizada, que corresponde a essa necessidade de construir o mais complexo partindo do mais simples. A matemática disso fornece um primeiro exemplo: suas fórmulas são poderosos meios de condensação. O esquema fornece um outro exemplo, bem como os meios intensivos de representação e visualização. Há, enfim, todo um futuro entrevisto nas máquinas selecionadoras e calculadoras automáticas, que oferecem tipos de uma potência já extraordinária e prestes a generalizar-se.

VIII — A ENCICLOPÉDIA

1. É antiquíssima a idéia da Enciclopédia: os tratados de Aristóteles, as Súmulas na Idade Média, a obra de Diderot, à de d'Alembert, as publicações enciclopédicas modernas. Uma nova concepção é proposta, presentemente, aos esforços de todos. Trata-se de, como complemento aos livros e aos documentos — que são individuais — e utilizando-os, congregar todas as forças na realização do Livro universal, o que vale dizer, na realização de um conjunto estruturado cujos quadros possam receber, de maneira única, sem repetições, sem lacunas, numa ordem uniforme de classificação, os dados provenientes de todas as fontes, englobadamente consideradas. "Uma soma das Somas" (*Summa Summarum*).

2. Teria duas partes a Enciclopédia Universal:

A) *Documental*: sob esta forma, que seria a de um quadro único, infinitamente particularizado, no interior do qual, em suas divisões, ciência por ciência, viriam ocupar seu lugar, de maneira quase automática, os dados constantemente atualizados

pelo sistema de publicações referente a cada disciplina.

B) *Sistemática*: sob esta forma, que seria um quadro análogo ao anterior, no qual, porém, teria lugar apenas uma série de exposições, de tabelas, apresentando de maneira sistemática, coordenada e visualizada, os dados essenciais de cada ramo do conhecimento. A obra essencial do organismo diretor da Enciclopédia seria assegurar a instituição desses quadros expositivos. A esse órgão diretor, à sua cooperação, competiria fazer com que, sem lacunas, sem duplicidade e sem desproporção, todo o conteúdo essencial da Enciclopédia documental, alimentada automaticamente, como se disse, fosse realmente expresso de maneira sintética, pela aplicação do método adequado.

3. Os que do livro se utilizassem seriam colocados, assim, diante de um instrumento único, disposto em uma única ordem. A elaboração do livro far-se-ia de maneira contínua, graças ao sistema de fichas (fôlhas, pastas, classificadores): combinar-se-iam os quadros sintéticos e os dados de atlas com os repertórios analíticos formados pelo desbastamento dos materiais da enciclopédia documental. A obra seria comum às grandes Associações Internacionais de cada especialidade e às grandes Administrações nacionais de cada país.

4. A Enciclopédia deve ser uma obra, não transitória e acabada, porém, sempre em via de complementação, de revisão e de refusão; deve ser a própria imagem do pensamento e da realidade, que estão perpétuamente em movimento, em crescimento e em transformação.

5. Assim concebida, a Enciclopédia apresenta-se como o coroamento e o vínculo do sistema de publicações por intermédio do qual seria facultado a todos nela fazer inscrever seus próprios dados. Depois das Enciclopédias nacionais, a Universal, pode-se conceber, exerceria para todos as funções de um livro universal de referências. Depositada nos Centros de Documentação poderia consultá-la quem o quisesse fazer, a qualquer momento, com a consequência cultural e social de que suas idéias, seus sentimentos, suas atividades seriam profundamente afetadas. A Humanidade possuiria seu instrumento de medida intelectual. (Ver a recente exposição feita, em Londres, à "Royal Institution", por H. G. WELLS, sobre a necessidade social e internacional da Enciclopédia Mundial). Uma parte da Enciclopédia compreenderia, atualizados, os "standards" os melhores tipos que, em todas as

matérias, a técnica e a economia social permitem propor à iniciativa de todos: a codificação da marcha dos conhecimentos, constituída pelos votos e resoluções dos grandes congressos.

IX — A DOCUMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA

1. As populações tornadas mais numerosas, seus meios mais complexos, sua interpenetração e interdependência maiores, forçoso é, então, para evitar o caos na sociedade humana, nela conseguir a realização de mais ordem. Esse objetivo diz respeito à Administração do Estado, da Profissão, do Capital, das Associações. Tal empreendimento numa sociedade que, incessantemente, se economiza, se industrializa, se intelectualiza, se universaliza, "se planifica", não é realizável a não ser pela documentação.

2. Tem-se consciência desse papel da documentação ao considerar-se os múltiplos fatores que entram em jogo na administração e que se podem exprimir por esta fórmula: "Para o fim (A), definido e desenvolvido segundo o plano (B), repartido circunstancialmente no tempo e no espaço, de acordo com o programa ou orçamento (C), na execução das ordens e instruções (D), conformato aos métodos (E), submeter-se a matéria e os objetos (F), a uma série de operações (G), fazendo nêles intervir os agentes pessoais (individuais ou coletivos) (H), os agentes materiais (materias, forças, propriedades) (I) e as máquinas e utensílios ou instrumentos (J), de maneira a obter os produtos ou resultados (K), destinados a integrarem-se no conjunto (L)".

3. A Documentação intervém em cada um desses onze fatores e liga-os, sem interrupção, em um ciclo. Para tal fim, desenvolveram-se certos instrumentos documentais como o Plano geral de organização (harmonograma); a Classificação geral das matérias; o Manual geral de instruções; o Relatório permanente; as Fórmulas coordenadas; o Registro contínuo de dados administrativos em pastas, registros móveis e fichários de assuntos. A Contabilidade ordena-se de tal modo que conduz a um balanço permanente, do qual surge a Estatística. Balanços e estatísticas agrupados de escala em escala, devem englobar as formas nacionais e mesmo as mundiais, conduzindo à previsão, por intermédio do sistema orçamentário. A Documentação técnica ou científica, a todo momento, liga-se à Documentação administrativa.

4. Pela documentação organizada, a Administração torna-se mais consciente e pode fazer seus serviços conhecidos a seus administrados. As publicações editadas em sistema, para isso contribuem, repousando todas sobre os próprios documentos internos. O uso de cartazes e gráficos, por seu turno, constitui grande meio de publicação. Pode-se conceber, também, um estabelecimento público, de um novo tipo, consagrado, em todos os países, à exposição permanente dos assuntos relativos à Nação, colocando sob os olhos do público suas imagens vivas, tais como surgem das fontes administrativas e das científicas (generalização, permanente, do que já começou a ser feito nas exposições).

5. Um problema propõe-se: o Arquivo Universal. Tal arquivo pode ser concebido pela documentação administrativa da mesma maneira pela qual a Documentação mundial é concebida pela documentação científica. Seria ele, também, uma estrutura destinada a receber todos os dados, manuscritos, dactilografados, estenografados, em "stencil" ou impressos, que digam respeito à mesma administração.

O Arquivo Universal seria o instrumento unitário indispensável a uma Administração desejada eficiente, progressista e coordenada. Seria o meio do qual se utilizaria para conceber, nitidamente, os princípios, o método, o plano de sua ação; seria o meio de exercer sua direção, sua impulsão e seu contrôle sobre todos os seus ramos e sobre os funcionários que lhes forem necessários. O Arquivo conduziria ao equipamento de uma verdadeira "cabine de direção", colocando à disposição dos chefes a aparelhagem que outras cabines de comando e de pilotagem (navios, e avião, "dispatching system", quadros das centrais elétricas) nos fazem imaginar.

X — OS MUSEUS E A DOCUMENTAÇÃO

1. Ao lado dos textos e imagens há objetos documentais por si mesmos (Realien).

São as amostras, espécimes, modelos, fac-símiles e, de maneira geral, tudo que tenha caráter representativo a três dimensões, e eventualmente, em movimento. O desiderato do "de visu" acresce-lhes a importância.

2. Com objetos formam-se coleções de que se originam Museus. Existem-nos, atualmente, de tudo: guerra, marinha, indústrias, agricultura, história, política, história das Ciências todas as formas da

técnica, do trabalho e da arte. Relacionaram-se 2.000 museus, apenas nos Estados Unidos, os maiores e mais conhecidos são representados, em outros países, pelo Louvre, pelo Conservatório de Artes e Ofícios, pelo "British Museum", pelo "Science Museum", pelo "Deutsches Museum" e pelos museus russos. Em nossa época, de extraordinário crescimento do saber e da atividade humana, compreendeu-se ser necessário fornecer aos pesquisadores de material de estudo, às pessoas medianamente cultas, documentação sistemática e visões panorâmicas de aspectos das ciências e do trabalho que, doutro modo, permaneceriam, para elas, domínios impenetráveis.

3. Nas recentes realizações de Museu, procura-se unir a realidade concreta, objetivamente apresentada, ou fotográficamente reproduzida, aos textos explicativos, aos quadros sinóticos, genealógicos e cronológicos; às cartas, aos esquemas abstratos. Montagens e mecanismos simplificados mostram o movimento e produzem efeitos sob influência de causas. Encontram-se nelas reconstituições históricas, experiências ligadas às demonstrações; a realidade atual completada pelo prolongamento no futuro, antecipação, a prática unida à teoria. Os Museus são, assim, criadores e não mais, simplesmente, colecionadores e conservadores; apresentam conjuntos, "ensembliers". Tôda uma técnica de apresentação (mostra) nasceu. Passem os visitantes pelas salas, venham os objetos oferecer-se à sua apreciação animados por transportadores diversos: vitrinas giratórias, tapetes rolantes, a documentação objetiva aí está, em ação. E' o nascimento da Museografia.

4. Relacionada ao Museu, não obstante temporária, a Exposição, aqui especializada e nacional, ali internacional e universal, é imensa acumulação de objetos que ilustram textos, dado o valor das vistas animadas. Acreditou-se ter a Exposição Universal terminado seu ciclo de vida depois de 1900. Ela renasce: Bruxelas, Paris, New York, Roma; completa-se pelas feiras de amostras, é uma ponte lançada para os Museus.

A Exposição da Romanidade que festejará este ano (1937) o bimilenário de Augusto irá, diretamente, enriquecer o "Museu Imperial".

5. Duas ordens de fatos se apresentam. O Museu tornado criador vê reproduzir-se alhures a obra de reunião e exibição que realizou. Por outro lado o processo de esboço e de moldagem fêz progressos tais que se dispõe, presentemente, de um

meio de reprodução de documentos, a três dimensões, evocando as propriedades multiplicadoras da impressão gráfica.

6. Nasceu, enfim, a concepção do Museu Documental universal. Em face dos objetos, de sua apresentação e verificação deve ser o Museu o que é a Enciclopédia para os documentos gráficos que por élê são, também, largamente utilizados. (Museu Mundial, o Mundaneum e sua Rêde Universal proposta).

XI — OS ORGANISMOS DE DOCUMENTAÇÃO. BIBLIOTECAS — CENTROS DE DOCUMENTAÇÃO

1. Para efetuar as operações de documentação, para conservar o documento, foram criados organismos. Há as Bibliotecas, os Arquivos, os Centros de Documentação, os Museus. São os grandes depósitos de tesouros intelectuais da Humanidade. E' considerável seu número. Anuários internacionais, cada vez mais completos, dêles se originam.

2. O desenvolvimento histórico deu lugar ao aparecimento de organismos distintos e de numerosas separações arbitrárias. Seria racional, em princípio, separar, de um lado, as funções e especializações documentárias e, por outro lado, examinar a possibilidade de vê-las exercidas por um organismo — tipo, único em cada país, em cada localidade, ainda que diversamente dividido.

3. Na realidade, a isso opõem-se obstáculos, pelo menos no que concerne às grandes instituições; porém, à vista das religações, dos reagrupamentos de organismos ocorridos nessas últimas décadas, fica-se surpreendido com o movimento de concentração que se opera nos domínios científicos como nos da economia e nos da política. A concepção centro-ramo-rêde (Centre-branches-réseaux) impõe-se por tôda parte.

4. Parece que, para os organismos de menor desenvolvimento, a distinção, pelo menos entre Biblioteca e Centros de Documentação, tende a desaparecer. A Biblioteca, particularmente quando especializada, é chamada a assumir o papel dos Centros no que concerne à bibliografia, ao preparo e à dissecação dos documentos, e até mesmo à sua publicação. Os Centros de Documentação formam, em seu seio, coleções de livros que, por seu turno, constituem Bibliotecas.

5. De qualquer modo, em inúmeros países já se traçaram — e realizaram-se mesmo — planos inspirados numa "Política de Bibliotecas e de Documentação". Esses planos tendem a instaurar um sistema geral e ao mesmo subordinar, com maior ou menor autonomia, os organismos documentários do país.

XII — AS ASSOCIAÇÕES INTERNACIONAIS E A DOCUMENTAÇÃO

1. O fato de que a documentação é secundária em relação ao pensamento que ela exprime, o qual é primário, conduz, como consequência do melhoramento na apresentação e na publicação dos trabalhos científicos, melhora necessária de todas as operações documentais posteriores.

2. Nas condições atuais, a produção científica, particularmente a dos documentos, é livre, salvo exceções. Vela-se cumentamente sobre essa situação que tantos esforços custou no correr do tempo; entretanto, no próprio regime de liberdade, assistimos à intervenção de Associações científicas, de academias e, nos níveis superiores, a das associações internacionais (Congressos, Federações, Institutos, Comissões).

3. Constantemente intervêm acordos nos planos de pesquisa e de trabalho. Paralelamente, são elaboradas recomendações, regras, códigos mesmo, que determinam os métodos comuns a seguir. Assim, os códigos ou regras dos Congressos Internacionais de Zoologia, Botânica, Paleontologia, Fisiologia, Fotografia, Imprensa periódica, Sociedades de Arqueologia.

4. É grande o interesse de ver elaborado "um código geral de documentação", por intermédio de partes desses diversos códigos, comuns a todos os ramos, ou suscetíveis de tornarem-se.

XIII — A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL

1. Poucos domínios da Ciência têm visto concretizar-se maior número de organizações que a Documentação; não obstante, nela a organização está ainda em estado fragmentário e estágio elementar. O receio do "grandioso" tem existido porque podia-se duvidar dos fundamentos, ainda muito vacilantes, sobre os quais se deveria edificar, ou suspeitar que o funcionamento de um sistema geral pudesse constituir obstáculo ao aparecimento e expansão de excelentes obras de menor envergadura.

Este receio é legítimo; legítima é, também, a aspiração no sentido de uma ordem mais elevada. aos esforços progressivos e desinteressados, como os que empreende este Congresso, compete conciliar esse antagonismo, dispor um plano geral e propô-lo à cooperação das boas vontades.

2. Considerada em toda a sua amplitude, a organização apresenta-se em seis graus, firmando-se, sucessivamente, sobre:

1. O próprio Documento (livro, revista, jornal, filme, disco, etc.). Organização dos dados no interior de cada espécie de documento.

2. Os exemplares de documentos concernentes à matéria a separar em coleções (Bibliotecas, filmotecas, discotecas).

3. Os organismos documentários tendo por finalidade reunir um conjunto de coleções, de trabalhos e de serviços.

4. A ligação desses organismos entre si, por especialidade, por meio de intercâmbio e de cooperação, de trabalho e de repartição de tarefa; à constituição de Rêdes de Documentação locais, regionais, nacionais, prolongando-as em uma Rêde Universal e mundial.

5. A correlação da documentação com as outras funções do trabalho intelectual (a pesquisa, o ensino, a cultura, as aplicações científicas e sociais).

6. A correlação do trabalho intelectual e da Documentação, que fazem parte, com a Organização Universal, das relações entre os povos (relações econômicas, sociais, políticas, culturais).

XIV — A RÊDE DE DOCUMENTAÇÃO UNIVERSAL

1. O problema fundamental da documentação, à hora, atual, é o estudo metódico das condições sob as quais pode ser concretizada a Rêde Mundial de Documentação Universal. Este estudo deverá ser seguido da realização. Esta, verdadeiramente, já foi iniciada e toda experiência que traga irá servindo ao aperfeiçoamento do estudo do próprio método.

2. Há três fases ou momentos a considerar:

a) De início surgem invenções, disposições particulares, isoladas, cada qual constituindo um progresso em si mesma, não tendo, porém, relações umas com as outras.

b) A seguir, passa-se à fase de cooperação, os elementos do método aproximam-se, são aplicados aos diversos domínios, em diversos lugares. Formam-se, assim, como que ilhotas de entendimento.

c) Segue-se a consciência de que, da falta de generalização suficiente o progresso é limitado, paralisado mesmo; que não se pode atingir os altos resultados entrevistos. Teoricamente, o espírito integra os elementos; ultrapassa os limites e constrói um método e um sistema geral.

3. Pode-se representar a organização teórica como um bloco cujos alvéolos prestam-se a realizar a concentração dos esforços segundo três direções: vertical, horizontal e longitudinal. A cada uma dessas direções corresponderia uma das três bases: a) a matéria (sujeitos, ciências, técnicas das quais trata a documentação); b) a espécie de forma ou de operação documental sob a qual é tratada a matéria (composição, original, publicação, reprodução, edição, biblioteca, bibliografia, arquivos, encyclopédia, museografia); o lugar, a área local, regional nacional, internacional, continental ou mundial coberta pelo organismo presidente da nova organização. Uma solução completa do problema comportaria aproximadamente, 100 matérias, 9 formas de documentação, distinguidas sob os dois aspectos: o da produção e o da utilização, 60 países.

4. Poder-se-ia entrever um bloco, dividido, digamos, em 100.000 alvéolos (pontos ideológicos ou unidades de organização) se fosse processado de maneira completa e levando em conta todas as distinções. Tratar-se-ia, nesse momento, de proceder à tríplice organização:

a) Distribuir as funções inerentes à Documentação universal entre certo número de organismos (existentes ou a criar) e conseguir que assumam seus serviços e admitam seus colaboradores, com plena consciência de que o conjunto repousa sobre o bom funcionamento de cada parte.

b) Dar como base, ao conjunto, uma Convenção internacional determinando vantagens e prestações e fixando as disposições mínimas de um método comum.

c) Conseqüentemente, pôr em funcionamento a Rêde Mundial de Documentação universal de tal maneira que cada membro possa ramificar-se, cooperar e utilizar, sejam quais forem sua especialidade, o local de sua residência, o caráter individual ou coletivo de sua própria organização.

5. Uma hierarquia de relação teria que se estabelecer entre os diversos centros da Rêde e seus ramos, de maneira que essas ligações operem-se nos dois sentidos: dos centros generalizados aos centros especializados, e reciprocamente. Um organismo central, federativo e cooperativo, deveria presidir ao bom funcionamento do conjunto.

6. Por meio de uma organização baseada sobre tal esquema (cujas particularidades já foram estudadas) parece possível atingir o fim último que assim foi definido: Conservar incessantemente em movimento a extraordinária massa de dados documentais existentes, fazê-la circular no organismo intelectual como o sangue circula no sistema arterial do corpo e vai levar alimento, renovação e vida às últimas extremidades de seus ramos. Desenvolver e crescer, incessantemente, o fluxo documental; fazer operar-se em seu seio, sem descontinuidade, uma purificação, uma simplificação, uma separação dos elementos úteis da "ganga", do errôneo, do repetido.

7. Tudo no universo sugere os grandes movimentos cíclicos: no firmamente, as órbitas percorridas, ininterruptamente, pelos astros; sobre a terra os círculos da litosfera, da hidrosfera, da atmosfera. Não seria necessário elevar-se à concepção de uma "Biblosfera" (a esfera do livro) ela mesma em movimento e inserida na "Noosfera" (a esfera do espírito). Poder-se-ia determinar, assim, o ciclo:

a) Na base estaria o Mundo ou a Realidade; b) o Pensamento reconstrói o Mundo e a Palavra dá-lhe uma primeira expressão; c) os Documentos vêm fixar o raciocínio ao mesmo tempo que lhe oferecerem um meio de desenvolvimento; d) os Documentos atravessam os diversos meios: as escolas, para ajudar a formação das inteligências, os escritórios das empresas e das administrações, para ajudar a formação do plano de trabalho, das instruções, das ordens, prefiguração do que, mais adiante, na usina, na sociedade, deverá ser criado e posto à disposição de todos; e) realizada, assim, essa transformação, todo o ciclo recomeçaria, indefinidamente, num movimento desenvolvido de espiral em espiral: novo pensamento, nova descrição, novo projetar. Tal concepção seria a da documentação a um só tempo universal, perpétua e dinâmica.

XV — CONCLUSÃO

Nosso tempo testemunhou prodigiosas realizações; aqui, para destruir pela guerra, lá, para acumular riquezas em volume tão considerável que a crise pode bloquear todos os intercâmbios. Aproxima-se, porém, o tempo em que serão realizados outros prodígios, desta vez, para distribuir entre todos, os bens criados, e para elevar-se, além disso, da matéria ao espírito.

Cabe à Documentação para tal contribuir; a seu Congresso compete orientá-la para esse fim.

Os progressos podem ser espontâneos, isolados ou devidos à cooperação bilateral. Podem, também, ser dirigidos, generalizados, devidos a uma colaboração mundial. Seja como fôr, uma coisa

parece certa: os Livros, os Documentos, conseguiram tornar efetiva entre os Homens uma espécie de pensamento coletivo do qual constituem o corpo material, o suporte e o meio.

Razão pela qual, o termo Documentação está, hoje em dia, indissoluvelmente ligado à cadeia d'estes seis términos: Ciência, Técnica, Cultura, Educação, Organização social, Civilização universal. (1)

(1) Para qualquer desenvolvimento, referimo-nos aos trabalhos e publicações do Instituto Internacional de Bibliografia e de Documentação, às do Congresso International de Bibliotecários e de Arquivistas; ao Congresso Mundial das Associações Internacionais, ao nosso "Traité de Documentation" e ao relatório que apresentamos ao Instituto Internacional de Cooperação Intelectual sobre a "Organização Mundial da Documentação".

Orçamento executivo, determinismo técnico

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

Técnico de Administração

MUITO se tem falado e escrito sobre as modernas técnicas de orçamentação. De um processo elaborado dubiamente por diletantes do Poder Legislativo, o orçamento hoje exige um processo racional de elaboração, técnicos especializados e, enfim, um conhecimento realístico da vida econômica do país a que serve. Daí sua atual situação dentro do Executivo, propugnada pelos mais abalizados tratadistas da matéria, estribados nas mais variegadas teorias.

Numa época em que se vão tentando largos planejamentos financeiros, de base essencialmente econômica, o orçamento elevou-se de instrumento meramente contábil a um reflexo cristalino da política econômica seguida pelo governo, terminando por ser hoje não só um espelho da vida financeira do país, como também um miraculoso filtro de suas injunções econômicas.

Daí sua transcendência, nem sempre bem apresentada, ter levado os mais eminentes financistas a uma revisão total do antigo empirismo que encerrava o orçamento dentro de paredes exclusivamente contábeis.

Segundo A. E. BUCK, um dos mais abalizados corifeus da atual técnica financeira, o moderno orçamento — à luz da sua utilização nos dias atuais e da sua tradição histórica — já hoje encerra três elementos essenciais: (1) um plano financeiro (2), um processo para a formulação, autorização, execução e controle desse plano, e (3) alguma autoridade governamental responsável por cada estágio sucessivo nesse processo. Combinados êstes elementos, tem-se o que designa "sistema orçamentário". Daí o fato de o termo "orçamento" comportar simultaneamente duas significações: uma genérica e outra específica, as quais dificilmente podem ser precisadas com segurança — como lembra o citado autor no início do seu "The Budget in Governments of to day".

Dêsse modo, o orçamento, sob o aspecto de *plano*, arregimenta requisitos monetários do governo para um definido período futuro — ordinariamente, um ano — e procura apresentar uma equilibrada relação entre as *despesas estimadas* e a *renda prevista*, embora alguns autores tenham encarado o orçamento como uma demonstração meramente contábil, esquecendo-se por vezes ser ele primordialmente um *plano* com uma finalidade precípua: o financiamento do governo.

Como processo, o orçamento abrange certos estágios definidos e consecutivos que autores como STOURM, ALLIX e WILLOUGHBY têm procurado indicar mediante a hegemonia de quatro desses estágios, que assim podem ser designados: (1) formulação do orçamento, (2) autorização do orçamento, (3) execução do orçamento, e (4) contabilidade para o orçamento, segundo sua execução. O primeiro estágio envolve as várias previdências da preparação de estimativas e da estruturação do plano financeiro; o segundo, a votação ou adoção legislativa do plano; o terceiro, a efetivação do plano consoante a autorização recebida; e o quarto, o exame fiscal e revista das operações financeiras resultantes.

O simples enunciado destas etapas do processo orçamentário ressalta logo que seu desenvolvimento só dependerá imediatamente do Legislativo em uma delas: a *autorização*; todas as outras são eminentemente de caráter executivo.

Embora no passado parecesse que, de um ponto de vista estritamente teórico, não haveria argumentos válidos a favor de o Executivo tomar a iniciativa da formulação do orçamento, já hoje, as maiores autoridades no assunto, em todo o mundo, vão pensando justamente o contrário.

Em seu famoso tratado *Le Budget*, STOURM, por exemplo, argumentou da maneira mais convincente em prol da preparação do orçamento

pelo Executivo. "Só o Executivo", diz êle, "pode e deve realizar êsse trabalho. Situado no centro do governo, atingindo, por intermédio da sua organização hierárquica, até à menor unidade, o Executivo, mais do que qualquer outro Poder, se encontra na situação de apreender as necessidades e os reclamos públicos, balancear comparativamente os seus méritos, e calcular as provisões orçamentárias que cada uma de tais necessidades e tais reclamos justamente merece. Outro Poder talvez conheça outros pormenores igualmente bem ou talvez melhor, até, do que o Executivo; mas nenhum outro pode ter uma visão tão dilatada e tão imparcial do conjunto desses pormenores; como nenhum outro é capaz de ajustar os interesses colidentes, com maior competência e precisão. Além disso, o Executivo, tendo a seu cargo a execução do orçamento, acha-se compelido, dada a contingência da sua superveniente responsabilidade, a elaborar da melhor forma possível o plano financeiro."

Esta passagem, (note-se) data de 1913. Já então STOURM pensava apenas nos sistemas de orçamento dos países europeus, porquanto o dos Estados Unidos não estava ainda instituído.

Também JÈZE, em seu abalizado trabalho *Théorie Générale du Budget*, declara que o Executivo deve tomar a iniciativa na formulação do orçamento, dado que êle se encontra em situação de melhor colimar as despesas e de predeterminar a receita, de modo a garantir um plano devidamente equilibrado. BASTABLE, HIGGS, SHIRRAS e YOUNG, notáveis tratadistas Ingleses; WAGNER, VON STEIN, SEIDLER, notáveis autoridades alemãs; como NITTI e FLORA, opulentos tratadistas italianos, exprimem todos opinião nitidamente idênticas.

E nem outra posição têm em geral assumido os autores americanos, os quais vão endossando o chamado "orçamento executivo", como ADAMS, CLEVELAND e WILLOUGHBY.

Corroborando a teoria, a prática efetiva dos governos hodiernos tem, via de regra, investido o Executivo da responsabilidade de formular o orçamento. E' bem verdade que o fazem em graus variáveis. Há países que deixam ao Executivo apenas a simples preparação de um plano financeiro como ponto de partida. Mas há muitos outros que deixam ao Executivo todo o processo

orçamentário, integral. E não se esqueça que mesmo quando o orçamento é preparado por uma comissão legislativa, esta depende muito, se não de todo, do Poder Executivo.

Como se pode perceber facilmente, os requisitos aqui apresentados vão legando ao orçamento nos países mais adiantados, o caráter de um processo multiforme, que se pode estear em três aspectos básicos: um, *essencial*, de base *econômica*; outro, *administrativo*, de base *contábil*; e o último, *formal*, de base *jurídica*.

Sob o primeiro aspecto, o orçamento polariza os fenômenos mais sutis da moderna planificação econômica: monopolização de fontes e riqueza, política financeira exterior, balança econômica de pagamentos, paridade cambial e mil outros setores da política econômica do governo aí se vão refletir, em reflexos que se tornam por vezes obscuros, como, por exemplo, no tocante a um problema magno à forma de governo adotada: a discriminação das rendas, fenômeno que destacaremos aqui por nos parecer essencial.

Em verdade, o problema da distribuição de fontes tributárias é um dos pontos nevrálgicos de países federados ou unitários. Encruzilhada entre a realidade econômica e os dogmas políticos, a tributação apresenta-se sempre como problema universal à subsistência do Estado. Desdobrando-se num processo sempre tripártite — econômico, jurídico e político — o problema tributário por vezes empolga o próprio tipo estatal, podendo modificar-lhe as tendências. Numa época em que a experiência feudal já foi de todo esquecida, a economia do Estado se desdobra em complexidade monetária, a exigir crescentemente métodos de controle coercitivo, que tende cada vez a ser mais vigoroso, para suprir as épocas de emergência — tão freqüentes nos últimos anos. Assim, para que o primeiro característico de um bom sistema tributário, — a consecução de um campo "mensurável e normal" para as atividades fiscais do governo, — seja conseguido, é imprescindível uma orientação sábia e segura, pois que, como lembra um dos grandes financistas modernos (*MERLIN HAROLD HUNTER — Outlines of Public Finance — N.Y. — 1921 — pág. 91*), "indesejáveis consequências econômicas e sociais podem ser o resultado do sistema fiscal".

Além do mais, o problema da discriminação das rendas, por si só, já é duplo: primeiro, harmonizar a taxionomia das rendas à taxionomia das despesas; ou vice-versa, como quer JENSEN (JENS P. JENSEN — *Goverment Finance* — N.Y. — 1938 — pág. 17); segundo, harmonizar a taxionomia das rendas locais à taxionomia das rendas federais, de tal modo que o esquema tributário se desenvolva equitativa e oportunamente.

Este problema, todavia, já de si tão complexo, tem descaído hoje para outro ponto crítico; o desajustamento flagrante entre duas tendências absolutamente antagônicas: enquanto as despesas locais têm crescido assustadoramente, os governos centrais, por outro lado, têm sido tentados a guardar para si as fontes de renda mais produtivas, já que suas despesas também crescem dia a dia, o que tem legado aos governos locais incontornáveis dificuldades.

Ainda outra fase do problema, quase impossível de ser contornada, é o perigo da bitributação, isto é, a taxação por dois governos de uma mesma parte de renda. Nos Estados Unidos, por exemplo, procura-se uma completa separação entre as fontes locais e federais, evitando-se tanto quanto possível uma *overlapping of Revenue Sources*. No Brasil, as constituições têm-se sucedido no afã de delimitar taxativamente a competência das substruturas governamentais. Temos, todavia, conseguido apenas legar aos estados e municípios magríssimos poderes permanentes ou residuais, ainda bastante longe do ideal que deverá ser visado.

Como somos ainda um país adolescente, as repercussões financeiras do nosso arcabouço econômico vão sempre extremar-se em efeitos jurídicos. Daí a crescente dificuldade política de nossos problemas municipais. E' bem verdade que, se a carta constitucional de 1891, — repetindo o silêncio da de 1824, — não procurou discriminar as fontes de receita dos municípios, as de 1934 e de 1937 tentaram uma discriminação específica (art. 13 da de 1934 e 28 da de 1937). Mas ainda assim, a política adotada está ainda longe das realidades financeiras e econômicas locais, principalmente porque tais problemas tenderão sempre a um *regionalismo* extremado, que nossas constituições — sempre de fins teleológicos — não comportam...

O resultado, pois, é óbvio: o município brasileiro luta com uma completa astenia de recursos financeiros. Comparecemos a congressos internacionais — como o de Havana de 1939; ou reunimos congressos internos — como o I Congresso Brasileiro de Urbanismo — que constatam sem rebuços a verdadeira e penosa situação das rendas locais. As dificuldades, porém, não têm sido suplantadas, e por isso continuam.

Como se pode observar pelo gráfico comparativo que o Sr. CARVALHO PINTO incluiu no seu livro *Discriminação de Rendas* (S. Paulo — 1941 — pág. 111), enquanto nos Estados Unidos as rendas locais perfaziam 44,3%, da União e 18,8%, dos Estados; no Brasil, temos contra 52,81%, da União, e 29,25%, dos Estados, apenas 10,81% dos municípios e 7,13% do Distrito Federal... percentagens que, infelizmente, ainda hoje, com ligeiras variantes, ainda são verdadeiras.

No Brasil, uma grande cidade, como São Paulo, deve sustentar-se com as mínguadas fontes de renda que a Constituição lhe outorga: impôsto de licença, impôsto federal e territorial urbanos, impostos sobre diversões públicas e taxas sobre serviços municipais, além de 50% do impôsto de indústrias e profissões, que é estadual.

Vejamos, porém, as rendas com que, de modo geral, se mantém uma grande cidade norte-americana (*):

| FONTES | Renda -- % da renda total |
|---|---------------------------------|
| General Property Tax | 63,8 |
| Special Taxes | 5,8 |
| Special Property Taxes | 2,4 |
| Poll, or head, Tax | 0,2 |
| Business or non business taxes | 3,2 |
| Special Assesement and special charges | 6,9 |
| Subventions and grants | 5,8 |
| Miscellaneous sources | 7,7 |
| Fines, forfeits and escheats | 0,6 |
| Highways privileges, rents, interest | 4,6 |
| Departmental fees and earnings | 2,5 |
| Earnings of public services enterprises | 10,0 |

Daí porque o município norte-americano pode gastar 36,6% da sua renda apenas com os problemas de Educação, contra apenas 8,6% para a Administração (inclusive dos três Poderes — o Executivo, Legislativo e Judiciário).

(*) Fonte : Bureau of the Census.

Tôdas estas considerações, ainda que rápidas, foram aí expendidas para salientar a *fortiori* o sem número de problemas essenciais à economia nacional que devem nortear a moderna técnica de orçamentação.

O outro aspecto por nós julgado essencial à moderna técnica orçamentária é o *administrativo*, de base precipuamente contábil. Neste ponto, como qualquer processo de base matemática, a elaboração orçamentária tem evoluído ininterruptamente, havendo-se afeito a ela como a um dos pilares de boa administração todos os grandes países. Talvez por isso mesmo é que tal processo se tem tornado mais e mais complexo: além dos métodos de estimativas, das compensações simplificadoras, das interpolações artificiosas, enfim, das difíceis discussões de dados econômico-financeiros — há também inúmeros outros detalhes que não devem ser desprezados. Estão neste caso a precisão de nomenclatura, o traçado das tabelas e — principalmente — exclusão de todo e qualquer elemento que possa perturbar, mesmo como causa remota, a precisão do equilíbrio orçamentário.

Velhos autôres se detiveram sobre a base contábil do orçamento, fazendo mesmo daí o *plot* da contabilidade pública. Dêsse modo, o processo orçamentário tem sido lastreado pelas mais coloridas regras contábeis, que lhe procuram enformar o esquema. Manuseando velhos tratados, vemos que o desenvolvimento natural da técnica orçamentária já se concretizou em cânones mais ou menos rígidos, qualidades essenciais ao orçamento, algumas das quais, já em 1885, LÉON SAY formulava como *princípios*. Daí em diante cada tratadista se permitiu glosar sua próprias regras. LEROY BEAULIEU, por exemplo, apresentava como fundamentais: unidade, universalidade, especialização, sinceridade e publicidade. Já ADOLFO WAGNER arrematava: unidade, universalidade, especialização, previsão, personalidade e periodicidade. O italiano NITTI, porém, tinha outras idéias: unidade, universalidade, especialização, personalidade contábil, antecipação, anualidade, veracidade, equilíbrio. — E assim vieram um STOURM, um STEFANI, um BUCK, um JACOMET, etc., todos apresentando suas próprias "regras ou normas", que, se por vezes são apregoadas como

"princípios ou cânones" econômicos ou financeiros, na verdade se vão realizar como simples postulados de contabilização formal.

O caráter normativo dêstes "princípios" é uma verdade meridiana; não é menos verdade, porém, que, considerados como simples "requisitos essenciais", sua lista seria interminável. Cada país, por isso mesmo, procura consagrar taxativamente certas máximas eleitas: — universalidade, unidade, periodicidade, especialização, clareza, não afetação de receitas, exatidão, etc. etc. — que lhe devem enformar o sistema orçamentário.

A Constituição Brasileira, de 37, consagra cinco regras, a saber: *anualidade* (art. 67, onde se delineiam as atribuições do D.A.S.P.) letra b:

"organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados";

unidade e universalidade:

"Art. 68: O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos, incluídas na despesa tôdas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos";

especialização:

"Art. 69: A discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição;

exclusividade:

"Art. 70: A lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados."

Dêstes princípios, é a universalidade que apresenta maior transcendência, pois que dela decorre, em última análise, a determinação do próprio alcance do sistema orçamentário, já que só pela obediência a tal regra se pode tentar uma completa articulação do plano orçamentário com o amplo quadro financeiro do país.

Exigida pela própria função política do orçamento, a observância desta máxima, além de um instrumento altamente democrático, facilita o equilíbrio financeiro do país, evitando muitas vêzes despesas excessivas, pela simples razão de, num confronto fácil, salientar todos os fatores financeiros no quadro orçamentário.

Embora um princípio de estática, como quer Neumark, é a universalidade que possibilita o desenvolvimento integral de todos os outros princípios da dinâmica orçamentária, desde a exatidão dos dados até sua publicidade, o que dá vertical transcedência à base contábil da orçamentação.

Sobre o aspecto jurídico do orçamento, muito se disse no passado, quando os Estados pareciam gravitarem apenas em órbitas irredutivelmente intelectuais...

De modo geral, podem ser grupadas três teorias distintas a respeito:

a) "o orçamento formula regras jurídicas: é uma lei propriamente dita", teoria baseada na afirmativa de HAENEL, segundo a qual "tudo que é revestido de forma de lei constitue um preceito jurídico: a forma da lei traz em si o conteúdo jurídico; esta forma tem o poder de transformar em preceito jurídico tudo que ela envolve".

Embora autores como LABAND ataquem este preceito, chamando-o de "le dogme de la trans-substantiation au moyen de la puissance miraculeuse de la forme de la loi", financistas do porte de VITAGLIANO afirmam ser o orçamento "uma lei no sentido material; uma lei atributiva de competência: possibilita juridicamente aos funcionários do Estado agir em nome e por conta d'Elle, para os fins determinados em lei".

JÈZE, quem dos melhores estudou este assunto, ataca este ponto, dizendo que são as *leis anteriores* ao orçamento que delimitam aquelas competências.

Também para CARRÉ DE MALBERG não há dúvida: o orçamento tanto é lei na parte referente à despesa, quanto à receita. Diz este que "la notion de loi se ramène, en droit positif français, à une notion purement formelle", o que é combatido por Jèze. ("Les principes généraux du Droit Administratif — 2.^a ed. pág. 21 e seguintes).

b) "O orçamento ora é lei, ora é ato particular, or aum ato de administração, sui generis. E' a lição de um Duguit, para quem o "orçamento das despesas" nunca é uma lei: é ato de administração; mas o "orçamento das receitas" ora é uma lei, ora simples operação administrativa.

Acha mesmo o grande jurista francês que "nos países em que há anualidade de impostos, se o orçamento das receitas faz enumeração dos impostos e taxas a serem cobrados, é uma lei".

c) O orçamento nunca é uma lei.

Nem quanto à receita, nem quanto à despesa Teoria que vai sendo aceita pela maioria dos financeiros alemães, italianos e franceses, como uma atitude negativa ante o fracasso atual da juridicidade.

Como se vê, há toda uma evolução que se inicia com a afirmação do orçamento como lei básica, até a sua completa negação de juridicidade. De modo geral, porém, podemos ainda hoje acatar a teoria eclética de Jèze, que responde a célebre pergunta — "quelle est la nature juridique du budget?" com as seguintes palavras: "dans les pluparts des États modernes, le budget n'est pas uniquement une évaluation arithmétique d'ordre financière; il a une signification juridique (Gaston Jèze — *Cours des Sciences des Finances et de Legislation Financière Française* — pág. 22).

A grande vantagem de Jèze é fugir da inconsequência de aceitar ou não, de *plano*, a juridicidade do orçamento.

Assim, não analisa a questão visando o orçamento em bloco, mas, ao contrário, divide-ometiculosamente e analisa-o por partes, chegando à conclusão de que no tocante à receita, o orçamento não é propriamente uma lei, mas tem significação jurídica, sendo um *ato-condição*, já que, embora não havendo uma regra jurídica estatuída, haverá sempre uma *faculdade expressa*; quanto à despesa, o orçamento pode ser enquadrado dentro de um destes três casos:

I — Tem significação jurídica: quando o legislador deixa aos agentes administrativos a responsabilidade de praticar atos jurídicos, dos quais resultam, direta ou indiretamente, dívidas contra o tesouro público ou pagamentos de dívidas pelo orçamento (Lembrem-se nossas velhas caudas orçamentárias...).

II — Não tem significação jurídica: quando as despesas quanto ao Serviço Público são criadas por leis especiais, não podendo os agentes legislativos modificá-las.

III — E' ato-condição: quando as despesas não são relativas a Serviços Públicos instituídos por lei, que não obrigue os agentes administrativos a empenhá-las, mas lhes deixe faculdades para tanto, cabendo ao Parlamento constatar ou não a utilidade de tais despesas, podendo negá-las.

Como se vê, todo o aspecto jurídico do orçamento se resolve dentro de um formalismo irredutível, quase contábil... que já o pioneiro Haenel muito bem havia salientado, e do qual os modernos tratadistas se vão desinteressando...

De tudo que ficou exposto, percebe-se claramente a inadequacidade atual de se deixar integralmente ao Poder Legislativo a elaboração orçamentária. Congregação não de técnicos, mas de políticos, seria uma temeridade deixar-se um dos pontos vitais à vida integral do país ao azares de um dilettantismo que poderia ser brilhante, mas por vezes também desastroso.

E' intuitivo que a elaboração orçamentária, sendo um processo de aspecto tripártite, deve estar afeto a, no mínimo, três órgãos distintos.

Quanto à base essencial, econômica, haveria que existir um ou vários órgãos específicos, tais como juntas, conselhos, comissões de planejamento econômico, política financeira, comércio exterior, etc.,... que traçariam uma política e apresentariam dados e razões em que se abalisaram; quanto à base administrativa, contábil (que na prática, na elaboração, é a essencial) haveria que existir um órgão de administração geral, especializado, quer fosse um departamento administrativo, como o D.A.S.P., ou uma divisão ministerial da Fazenda; quanto à base jurídica, final, então seria a vez do Legislativo, discutindo, pedindo esclarecimentos, emendando, enfim, aceitando ou negando beneplácito ao projeto apresentado — enfim, emprestando hoje uma auréola de dinamismo político aos sediços cânones jurídicos.

Estas considerações, que estamos fazendo, salientam sem nenhum esforço as responsabilidades que cabem ao Técnico de Orçamento — o funcionário que vai representar o potencial humano no complexo processo orçamentário. Embora pertencendo ao ramo adjetivo do Poder Executivo,

o Técnico de Orçamento será sempre um funcionário também do Poder Legislativo, de tal modo o orçamento está preso ao controle bicameral. E' dentro desta caracterização ambivalente que tal "expert" deverá manifestar-se para que o sistema orçamentário seja manejado por um serviço civil permanente e eficiente. Neste ponto, mais que qualquer outro, a burocracia deverá estar capacitada para receber a crítica do povo.

O Técnico de Orçamento, mais que qualquer outro, deve estar salvaguardado dos que vivem a repisar que um dos fracassos das instituições democráticas reside em assumirem cargo público amadores irresponsáveis. Em verdade, sob as condições hodiernas reinantes, não mais se concebe a condição do trabalho administrativo por amadores. Sabe-se mesmo que o problema principal da administração pública, hoje em dia, está em conciliar administração pública com controle democrático. Lembre-se que a Divisão de Orçamento, Comissão, ou que outro nome tenha, deve estar coordenada com todas as demais repartições da estrutura governamental. Essa complexa interação requer o mais elevado grau, não só de especialização em técnica orçamentária, como de aptidão administrativa, além de um claro discernimento dos funcionários.

Não só o chefe de tal repartição, como seus técnicos, devem estar altamente qualificados quanto à teoria e prática da organização e progresso governamentais; devem também ser dotados de imaginação, iniciativa, bem como possuir sincero devotamento ao serviço público, como lembra, por exemplo, Harvey Walker (*in Public Administration in the United States*).

De par com a preparação de um plano geral para a atividade do governo, através planejamento e organização orçamentária, deve alguém, possuído do conveniente conhecimento do custo do desempenho de vários tipos de serviço, estimar a importância em dinheiro que será necessária para cumprir-se o programa. O trabalho de elaborar essas estimativas é a tarefa essencial de qualquer órgão de orçamento, que deverá cooperar com as unidades da organização que respondem pela efetivação do programa. E assim, traduzindo em programa financeiro o programa de trabalho, o órgão de orçamento pratica tarefa ingente, pois que muitas vezes nem se pode espe-

rar por que se encontre completo e acabado o primeiro plano, agindo-se mesmo com etapas mal completadas, e prosseguindo-se paralelamente com a função de planejamento do trabalho, até que esta se encontre terminada e suscetível de uma estimativa total dos fundos necessários.

A maioria das repartições hoje estabelecem as suas estimativas originais já em termos de despesas propostas, processo esse que acarreta muitas dificuldades e obscurece o propósito fundamental da elaboração de cada orçamento parcial perfeito. Tal processo exige grande argúcia da maioria dos chefes da repartição do orçamento e do seu corpo de auxiliares, muito mais do que habitualmente se imagina, necessitando todos eles de um grande cabedal de finanças públicas e estatística, para só falar em duas matérias.

A repartição incumbida de Orçamento, pois, deve responder, não apenas pela preparação das estimativas orçamentárias, como também, pelo contrôle sobre as despesas, após se terem completado as dotações e o orçamento. Isto exige do Técnico de Orçamento uma visão ambivalente para receita e para o despesa públicas, pois que só assim se conseguirá traçar ao orçamento sua diretriz essencial de interação quanto ao complexo econômico do país e seus respectivos reflexos financeiros.

De tudo que expusemos, pois, parece evidente que, por um inegável determinismo técnico, compete exclusivamente ao Executivo, hoje, a iniciativa da elaboração orçamentária, cabendo ao Legislativo, no entanto, a elevadíssima tarefa de tornar uma realidade política, o que lhe chega apenas como um racionalizado plano de trabalho.

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

LUÍS CARLOS JÚNIOR

1.^a PARTE

PANORAMA GERAL ANTERIOR A 1930

Capítulo XXIII

ARTUR BERNARDES

ATREMENDA oposição sofrida pelo Presidente Epitácio nos últimos tempos de seu atribulado e brilhantíssimo governo não era na realidade dirigida à sua pessoa mas à figura que o oficialismo escolhera para ocupar o Catete de 1922 a 1926.

Ao nome do Dr. Artur Bernardes, indicado pelas forças políticas majoritárias à suprema investidura da Nação, às hostes oposicionistas contrapuseram o do Dr. Nilo Peçanha, antigo Presidente da República e antigo Chanceler, que aceitou a prebenda de chefiar a Reação Republicana.

A luta foi das mais acesas, quicá a mais séria de quantas se realizaram em torno de sucessões presidenciais. Não se limitou aos trâmites da campanha eleitoral nem à realização do pleito. Foi muito além dêste, degenerando em pronunciamentos que redundaram na prisão do Marechal Hermes e no fechamento do Clube Militar e culminaram no episódio do Forte de Copacabana já referido no final do capítulo anterior. As arruaças se reproduziram com freqüência. Na Rua do Passeio, Largo da Lapa e adjacências, o povo aglomerado entoava canções carnavalescas alusivas ao prélio eleitoral, enquanto no interior do Clube dos Diários (1) se realizava o grande banquete em que o candidato oficialmente eleito lia a sua plataforma de governo aos membros da Convenção Nacional. "O povo prefere a goiabada campista! entoavam em alarido ensurdecedor, logo sucedido pelo famoso estribilho: "Ai, seu Mé! Ai Mé, Mé! lá no Pa-

lácio das Aguias, olé! não hás de pôr o pé!". De quando em quando a polícia intervinha e tentava dissolver a multidão a pata de cavalo. Havia correrias, gritos, protestos, quedas, mas logo depois, numa obstinação, o estribilho voltava a envolver e dominar tudo: "La no Palácio das Aguias, olé! não hás de pôr o pé!".

Era essa a atmosfera com que o povo da Capital da República, sempre oposicionista, sempre infenso às esferas governamentais, cercava o homem que as urnas haviam indicado à direção suprema do país.

Como haveria o Dr. Artur Bernardes de governar tranquilamente e de, por quatro anos, conduzir o Brasil aos seus altos destinos, se, antes ainda de empossar-se, ânimos se acirravam contra a sua pessoa, de todos os cantos repontavam hostilidades e até canhões já haviam prèviamente troado contra ele?

A expectativa era das mais pessimistas a 15 de novembro de 1922, quando o Presidente eleito nas urnas e reconhecido pelo Congresso Nacional pôs oficialmente o pé no famoso Palácio das Águias.

No entanto, o governo que nessa data se iniciou, se não foi o mais brilhante da chamada República Velha, foi, pelo menos, um dos mais fecundos para a economia nacional. Atente-se, por exemplo, para o câmbio, que os empreendimentos e acontecimentos faustosos da gestão anterior haviam atirado para baixo de 4, e que, malgrado os pronunciamentos militares, os estados de sítio e a inquietação dominante no país, se elevava quase a 8 a 15 de novembro de 1926. Compulsem-se as estatísticas e será verificado que as indústrias em nosso país se desenvolverem muito mais no quadriénio Bernardes que em qualquer outro da República.

O índice econômico-financeiro demonstra que o Presidente Artur Bernardes teria realizado um governo talvez sem par se o país se mantivesse em calma e se tôdas as nossas forças vivas se congre-

(1) Hoje Automóvel Clube do Brasil.

gassem em torno do ideal comum da grandeza da pátria. Mas, nos países latino-americanos, que se supõem fadados à democracia, o povo, na realidade, só se aquietaria sob o domínio de caudilhos que lhe subtraem precisamente, as principais prerrogativas democráticas. A mudança periódica dos governantes gera ambições que não se limitam às épocas das campanhas para a sucessão, que as ultrapassam e agitam, por vezes, um período presidencial inteiro, como se deu no quadriênio de 1922-1926. Deodoro não terminou o seu mandato. Floriano teve os dias agitados que se conhecem. Prudente não escapou à regra e, por pouco, tomba às mãos de um visionário. Campos Sales deixa o poder entre ápitos, alcunhado Campos "Selos", em razão dos impostos que teve de decretar para salvar as nossas finanças em delírio. Rodrigues Alves tem de combater a revolta contra a vacina obrigatória e enfrentar os cadetes da Escola Militar. Afonso Pena não resiste à imposição do nome de seu sucessor. Nilo Peçanha passa fugazmente pelo governo para assegurar ao Marechal Hermes um dos quadriênios mais agitados da República. Wenceslau Braz, à parte o Contestado, não tem a guerra interna mas enfrenta a guerra externa, que lhe proporciona, aliás, paradoxalmente, um ambiente de paz dentro de nossas fronteiras. Contra Epitácio Pessoa agita-se parte da guarnição do Rio de Janeiro e troam os canhões de Copacabana, que visam, de resto, na realidade, menos o Presidente cujo mandato vai findar que o futuro ocupante do Catete. Contra este era só seguir a regra.

A 5 de julho de 1924 irrompe na Capital de São Paulo um sério movimento revolucionário, com irradiações em outros pontos do Estado. O Presidente daquela unidade federativa, Dr. Carlos de Campos, vê-se, com seus Secretários e alguns amigos, cercado pelos revoltosos no Palácio dos Campos Elíseos. O levante, levado a efeito diretamente contra o chefe do Executivo paulista, visa, indiretamente, o poder central do Dr. Artur Bernardes. A escolha da data para o início das operações é sugestiva. O Dr. Carlos de Campos consegue abandonar o Palácio e estabelece a sede do governo estadual em um vagão da Central do Brasil estacionado no subúrbio paulista de Guaraciáuna. Chefia os revolucionários o General reformado Isidoro Dias Lopes. Chefia as tropas legalistas, que haviam sido remetidas de outros pontos do Estado, da Capital Federal e até de Minas Gerais, o General Eduardo Sócrates. Entre as forças legalistas acantonadas nas imediações da ci-

dade em poder dos revoltosos, figura, pela primeira vez em fastos da História do Brasil, o nome do então Capitão Eurico Gaspar Dutra (2). A luta que se trava é cruenta. Em vão os legalistas tentam poupar São Paulo de destruição por bombardeio. Torna-se, entretanto, necessário esse recurso extremo para intimidar os rebeldes. As bôcas de fogo são, então, assestadas para os arrabaldes mais afastados, para as zonas fabris e para os quartéis e pontos estratégicos. Começam a irromper os incêndios. Os paulistanos, que a princípio haviam recebido com simpatia os invasores, impacientam-se, desiludem-se, anseiam pelo fim daquela desolação. O cerco aperta-se, a fome começa e a trégua, afinal, se anuncia, com a rendição às tropas legalistas daquêles que não haviam conseguido bater em retirada.

Foi um episódio terrível, de consequências funestas, mas do qual o Governo Artur Bernardes saiu mais fortalecido de que antes, disposto a manter a todo custo o princípio da autoridade constituída.

Manter o princípio da autoridade constituída, parece, aliás, ter sido o traço característico do governo iniciado em 1922, o qual, para fortalecer-se e assegurar ainda mais os seus poderes, chegou a levar a efeito a reforma da Constituição de 1891, até então supersticiosamente considerada intangível.

Introduzidas na Carta Magna as modificações julgadas necessárias à amplitude da ação do Executivo, não foi difícil ao Governo Central corrigir nas situações estaduais aquilo que não lhe parecia condizer com os princípios democráticos do país. A Constituição do Rio Grande do Sul permitia a reeleição do respectivo Governador. Por meio de hábeis *demarches* políticas, que culminaram no chamado "Tratado de Pedras Altas", o Presidente da República conseguiu encerrar o domínio permanente do Sr. Borges de Medeiros naquele Estado, em cujo governo já se mantinha por mais de cinco lustros.

A Lei da Imprensa, votada de afogadilho pelo Congresso, é outra consequência dos recursos de que o Governo precisava utilizar-se para manter a integridade de seu prestígio. "Lei Celerada" chamaram-lhe, desde logo, os jornais da oposição. Supunha-se que o povo não teria mais como ser informado das violências ou excessos praticados

(2) Ver CIRO COSTA e EURICO DE GÓIS — *Sob a Metralha*, São Paulo, 1924, pág. 121.

pelo governo. Mas como um dos dispositivos da famosa lei permitia a publicação na íntegra dos discursos pronunciados no Congresso Nacional, desde que visados pelos presidentes das duas Câmaras, nada se passou naquela época que os jornais não publicassem e que o país não soubesse.

O povo tinha, aliás, muito por onde ficar satisfeito, apesar de julgar tão mal o seu Presidente.

Cabe ao Dr. Artur Bernardes a instituição das Caixas de Aposentadoria e Pensões, primeiro passo dado entre nós para a nova legislação social. Cabe-lhe, também, a concessão do famoso aumento de vencimentos ao funcionalismo, conhecido sob o nome de "Tabela Lira", em virtude de ter sido o projeto de lei apresentado pelo saudoso Senador João Lira.

Assumido o governo a 15 de novembro de 1922, o Dr. Artur da Silva Bernardes organizou o seguinte ministério:

Justiça e Negócios Interiores — Dr. João Luiz Alves;

Exterior — Dr. José Félix Alves Pacheco;

Fazenda — Dr. Rafael de Abreu Sampaio Vidal;

Viação e Obras Públicas — Dr. Francisco Sá;

Agricultura — Dr. Miguel Calmon du Pin e Almeida;

Guerra — General Setembrino de Carvalho;

Marinha — Almirante Alexandrino de Alencar.

Três desses ministros foram substituídos no decorso do quadriénio: o Dr. Sampaio Vidal pelo Dr. Aníbal Freire da Fonseca, na pasta da Fazenda; o Dr. João Luiz Alves pelo Dr. Afonso Pena Júnior, na da Justiça; e o Almirante Alexandrino pelo Contra-Almirante Arnaldo Pinto da Luz, na da Marinha.

Entre os auxiliares imediatos do Presidente Artur Bernardes, não deve ser passado em silêncio o nome do Marechal Carneiro da Fontoura, Chefe de Polícia do Distrito Federal, cuja atuação tantos comentários suscitou e que se manteve sempre em

estreita colaboração com o General Santa Cruz, Chefe da Casa Militar da Presidência e orientador da polícia-política da época.

Esses dois oficiais generais, imbuídos do espírito de esteios da legalidade, parecem ter sido os principais responsáveis pela atmosfera pesada da Capital da República e pelo excesso de precauções tomadas em torno da pessoa do Presidente. A eles se devem o isolamento do então ocupante do Catete e as dificuldades quase insuperáveis que o povo encontrava para ter contatos com o Chefe da Nação, que recebeu, por isso, o epíteto de "Homem que ninguém não viu".

O autor destas Notas *viu o Homem*, em Paris, e com ele teve a felicidade de conversar por três horas consecutivas sobre os acontecimentos desenrolados no Brasil durante o seu agitado quadriénio. Dessa entrevista nasceu a convicção inabalável de que a principal causa da oposição que se moveu ao Dr. Artur Bernardes esteve sempre na distância mantida entre a sua pessoa e os que o combatiam sem o ver. Todos os que tivessem a oportunidade de se lhe aproximar teriam experimentado o fascínio de sua personalidade e compreendido as razões por que o destino o conduzira às culminâncias de sua Pátria. Durante as três horas da entrevista inesquecível, nenhuma palavra corriqueira, nenhum termo inadequado, nenhuma expressão deselegante. Para a perfeita identificação do Chefe de Estado que recebe credenciais faltava apenas a faixa verde-amarela.

O que ouvimos de seus lábios, nessa noite, na intimidade de um lar instalado longe da pátria repetiu-o ele, mais tarde, com maior eloquência, no discurso pronunciado ao tomar posse da cadeira para que fôra eleito, no Senado Federal.

Todos os aspectos de sua discutida gestão foram nesse discurso abordados e cabalmente defendidos. Lei de Imprensa, Clevelândia o "caso Niemeyer", a Revolução de São Paulo — tudo foi posto em seus devidos lugares. A pseudo-reclusão em que atravessara o quadriénio inspirou-lhe esta frase lapidar, de sabor wildeano:

— "Tive a suprema coragem de parecer covarde!"

DIREITO E JURISPRUDENCIA

DOUTRINA

Taxas sobre a justiça

CÂNDIDO DE OLIVEIRA FILHO

Professor aposentado da Faculdade Nacional de Direito

Sumário: Sôlo penitenciário. Falta de estatísticas. Papel Selado. Reforma necessária.

1. Neste assunto de tributação das causas, convém, assim como em muitos outros, evitar os extremos. Nem Justiça gratuita, nem Justiça cara ou proibitivo. O ideal está nas taxas módicas.

A primeira tem o inconveniente de incentivar a má fé. Removida a barreira das despesas judiciais, os cidadãos mais respeitáveis ficariam expostos aos incômodos das demandas e das extorsões. O *espírito da chicana* tomaria proporções assustadoras. Seria a Justiça gratuita, na nossa terra, verdadeira calamidade.

Quanto à Justiça cara ou proibitiva sómente é acessível aos ricos. Converte-se em verdadeira negação de Justiça

2. Quando, em 1795, se cogitou na Inglaterra, de aumentar as taxas judiciais. BENTHAM demonstrou, numa monografia intitulada *Protest against law taxes*, a injustiça que ia ser praticada.

E salientou, em primeiro lugar, que é no curso de uma demanda, quando o litigante está esbulhado de sua propriedade, mais ou menos considerável; quando está privado das rendas, com as quais contava para sua manutenção; quando gême debaixo das mãos de um opressor ou de um espoliador; e, justamente nessa triste emergência que os protetores ou guardas da inocência exigem do desgraçado o pagamento de cada um dos passos que ele dá no tabernáculo da Justiça para manter ou reivindicar seus direitos. Todos os impostos assentam sobre a abundância, ou pelo, menos, sobre o bem-estar: o característico das taxas processuais consiste em recair sobre a angústia e à aflição.

Observou, em segundo lugar, que os demais tributos são conhecidos com antecedência, e, pois, os coletados vão-se preparando para oportunamente solvê-los. O mesmo não acontece com as contribuições judiciais: elas são geralmente imprevistas

e traduzem a agravamento de um infortúnio, contra o qual ninguém até hoje cuidou de prever-se. Não se lança o impôsto sobre uma geada, sobre um incêndio ou sobre um naufrágio; e, entanto, tal imposição seria menos absurda, uma vez que, mediante o seguro e o pagamento de um prêmio mórbico, poderia o indivíduo *segurar-se* contra tais calamidades — expediente a que não se recorre para a obtenção dos meios necessários ao pagamento dos tributos lançados sobre os processos, pois não existem instituições de auxílio mútuo ou previdência, que tomem a si o custeio de tais demandas.

3. A falta de protestos contra a agravamento das taxas judiciais tem esta explicação, já referida pelo grande pensador inglês:

— O impôsto que afeta uma classe determinada — por exemplo, os motorneiros, os cabeleireiros, os hoteleiros, os criados de servir, as costureiras, os proprietários — desperta logo a atenção e provoca os clamores dos interessados. O Ministro da Fazenda está certo de que a sua lei será discutida e que ele terá de lutar contra uma opinião mais ou menos esclarecida e valiosa. As taxas sobre os processos não têm contra si esse perigo e não provocam a menor resistência ou reclamação da parte do público. Os litigantes não constituem falange, não fazem causa comum e têm mesmo interesses contrários. Elas não caem sobre um indivíduo senão acidentalmente e não são temidas com antecedência. Geralmente não se conta com a demanda: ela fulmina como se fôr um raio. O ministro deixa, neste caso, de ser advertido ou intimidado pela resistência dos interessados, e vai aumentando gradualmente a carga daqueles que não protestam nem se defendem.

4. Tal é a explicação do aumento das taxas processuais arrecadadas pela União e pelos Estados.

II

SÉLO PENITENCIÁRIO

5. A exigência do sêlo penitenciário nas causas civis foi entre nós instituída pelo Decreto-lei número 1.726, de 1 de novembro de 1939 : "Art. 3. O impôsto do sêlo penitenciário incide também sobre todos os papéis, atos, contratos, têrmos, livros ou documentos, de qualquer natureza, sujeitos à taxa de Educação e Saúde, desde que submetidos a qualquer autoridade judiciária, cobrando-se a taxa fixa de cem réis (\$100)".

6. Os litigantes do juízo civil terão, por essa forma, de concorrer para a assistência dos condenados pela Justiça penal.

III

FALTA DE ESTATÍSTICAS

7. Qual a importância arrecadada pela União Federal com o impôsto de sêlo lançado sobre a justiça ?

Não se sabe. Faltam as estatísticas e os elementos necessários para organizá-las.

8. Há uma estampilha especial e exclusiva para a arrecadação da taxa judiciária, no fôro da Capital Federal e dos 7 Territórios.

Será fácil levantar a estatística da importância proveniente dessa arrecadação.

O mesmo não ocorre com os outros selos — o da Educação, o penitenciário e o sêlo adesivo comum — que são empregados em atos judiciais e extrajudiciais celebrados naquelas localidades e nos Estados.

IV

PAPEL SELADO

9. O Decreto n.º 5.049, de 22 de dezembro de 1939, que instituiu o uso obrigatório do papel selado no fôro do Distrito Federal, tem dois inconvenientes.

Em primeiro lugar, veio criar mais um onus para o litigante, impondo-lhes o depósito preliminar de Cr\$ 10,00, na primeira instância, e de Cr\$ 3,00 na segunda instância, para as despesas do papel selado (art. 4.º).

De fato: no caso de não prosseguimento no feito, a diferença entre o papel consumido e o que tiver sido pago somente poderá ser restituída

mediante a conta feita pelo contador, conta que, naturalmente, terá de ser remunerada...

Inevitável o prejuízo.

Em segundo lugar — e esse inconveniente é muito maior — não será possível, com o sistema adotado organizar a estatística da renda total auferida na administração da Justiça da União.

Estão postas em prática quatro formas de arrecadação — a do papel selado (art. 1.º); a do sêlo denominado "Custas judiciais" (art. 6.º); a do sêlo adesivo comum, quando a importância a ser paga exceder a taxa do papel selado (art. 3.º, parágrafo 3.º); e a taxa judiciária.

As importâncias da taxa judiciária, do papel selado e dos selos especiais para a arrecadação das custas dos juízes e membros do Ministério Pùblico poderão ser somadas, para os efeitos estatísticos, e da distribuição da renda; mas a importância do sêlo adesivo comum, empregado nos processos judiciais, não poderá ser determinada.

10. Continuaremos, pois, sem saber — como nunca se soube — qual a renda apurada no Brasil com a administração da Justiça.

11. E é pena que isso aconteça.

Se tivéssemos estatísticas, haveria a esperança de serem decretadas taxas judiciais módicas, observado que fosse o princípio de que não se deve erigir a restauração dos direitos em fonte de renda.

Sem estatística, não se poderá conhecer com precisão o sacrifício tributário imposto aos que têm fome e sede de Justiça.

12. A *gratuidade* do fornecimento de papel em que é estampado o sêlo virá, apenas, compensar os casos em que, devido a erro, borrão, ou omissão na escrita, ficar o papel inutilizado, o que importa na perda do sêlo, circunstância que é pouco frequente no atual regime do sêlo adesivo, colado depois de concluída a escrita.

13. Deduz-se do exposto, que o emprêgo do papel selado, como está regido no decreto citado, não trará vantagem alguma, nem ao Fisco, que terá de fornecer gratuitamente o papel, que está muito caro, nem aos litigantes.

14. A arrecadação do impôsto do sêlo adesivo foi orçada, para o exercício de 1946, em Cr\$.... 954.140.000,00.

Qual a parcela com que concorrerão para esse *quantum* aqueles que forem vitimados pelas demandas e tiverem de se defender?

Não se sabe, nem será possível saber, em face do sistema tributário em vigor.

V

REFORMA NECESSÁRIA

15. Esses inconvenientes poderiam ser removidos suprimindo-se o papel selado, conservando-se o sêlo da taxa judiciária, tâl como existe, e substituindo-se o emprêgo, nos atos processuais, das outras três estampilhas — a do sêlo adesivo comum, e da Educação e Saúde e a do sêlo penitenciário — por uma só estampilha: a do "sêlo judicial",

designado à arrecadação de todo e qualquer imposto lançado sobre a Justiça da União.

Os valores desse sêlo seriam os do atual sêlo comum.

16. Apurada anualmente, ou semestralmente, a arrecadação global, seriam deduzidas as cotas de 10% e 15%, destinadas à educação e saúde e aos penitenciários; o restante da verba seria aplicada no custeio dos serviços judiciais.

Muito mais eficiente e mais simples.

Os doutos pronunciarão a sentença final.

PARECERES

ISENÇÃO DE IMPOSTOS — INTERPRETAÇÃO DE CLÁUSULA CONTRATUAL

O uso do prédio pelo serviço é que justifica a isenção fiscal, não se podendo incluir no benefício do contrato todos os bens da empresa, mas apenas aqueles devidamente utilizados pelo serviço.

As cláusulas de isenção fiscal devem ser interpretadas restritivamente, limitando-se a compreensão do seu texto àquilo que estiver explicitamente escrito.

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA
PARECER

A Companhia Telefônica Brasileira pleiteia neste processo isenção do imposto de transmissão inter vivos sobre a aquisição de terrenos destinados, segundo alega, aos seus serviços.

Invoca em seu favor a cláusula 16.^a do seu contrato de 11 de setembro de 1922, que reza:

"A partir da data da assinatura deste contrato e durante o prazo da respectiva concessão, a contratante gozará da isenção de todos os impostos, onus ou contribuições municipais sobre o serviço telefônico qualquer que seja a natureza dêles. Esta isenção não se aplicará, porém, a parte dos prédios não ocupados pelo serviço de que trata este contrato."

Os pareceres foram divergentes e por isso pede o Sr. Prefeito do Distrito Federal o parecer da Consultoria Geral da República.

Estamos em face de uma cláusula de isenção fiscal dúbia e sibilina que justifica plenamente divergências em sua interpretação.

A expressão "serviços" por si só permite na técnica das isenções fiscais ponderadas reflexões visto como, sempre se fez a distinção entre "bens", "rendas" e "serviços", mencionando-se explicitamente a amplitude da isenção.

No caso em apreço a cláusula parece ter usado da expressão "serviço" em seu sentido amplo, porque logo em seguida à disposição geral, refere-se expressamente a isenção sobre os prédios, excluída a parte não ocupada pelo serviço.

O uso do prédio pelo serviço é que justifica a isenção fiscal, não se podendo incluir no benefício do contrato todos os bens da empresa, mas apenas aqueles devidamente utilizados pelo serviço telefônico e somente pelo serviço telefônico.

Há, portanto reiteradas restrições à liberalidade fiscal que só atinge o que fôr utilizado pela empresa em benefício do serviço.

As cláusulas de isenção fiscal devem ser interpretadas restritivamente, limitando-se a compreensão do seu texto àquilo que estiver explicitamente escrito. (C. MAXIMILIANO, Hermenêutica e aplicação do direito, pág. 402) ou como querem outros (G. TESOURO — Principi di diritto tributario, pág. 24) aplicando-se os princípios gerais de direito que disciplinam a interpretação das leis.

No contrato em apreço cuja redação é de uma pobreza técnica lamentável, não vemos como incluir-se na isenção também os impostos e taxas devidas pelo imóvel e pela empresa adquirente, mesmo antes da execução de qualquer serviço.

A isenção é contemporânea da execução do serviço, da utilização do imóvel para o serviço. Não seria, portanto, lícito aplicar a cláusula de isenção em favor de um imóvel que futura e eventualmente será utilizado pelo serviço telefônico.

Nem de longe refere-se o contrato, ao imposto de transmissão, porque êste nada tem que ver com o serviço telefônico, nem o prédio se acha ocupado pelo serviço.

Não pode haver liberalidade na interpretação da cláusula de isenção que, como dissemos, subordina o benefício à execução contemporânea do serviço.

Os Avisos n.º 28, de 29 de março de 1842, n.º 30, de 30 de janeiro de 1851, ns. 104 e 128, de 15 de março e 28 de setembro de 1847 e n.º 16, de 10 de fevereiro de 1845, sujeitaram a êsse impôsto (ciza) mesmo as administrações Municipais, Provinciais e tódas as demais corporações (PEREIRA DE BARROS — Apontamentos de Direito Financeiro — pág. 210).

Não há razão para ampliar a concessão de um favor que não se acha explicitamente assegurado no contrato e que está sujeito, além do mais, a uma condição, qual a utilização *total* do imóvel para o serviço telefônico.

Éste é outro ponto que deve ser realçado. Se a cláusula contratual exclui da isenção "a parte do prédio não ocupado pelo serviço" como admitir-se a isenção ampla para todo o imóvel no ato da aquisição e restringir o benefício depois da sua utilização quando se verificar o aproveitamento apenas *parcial*?

Não constituiria isto uma infração à cláusula contratual, uma extensão do favor além dos termos da concessão?

Parece-me que sim.

A isenção pleiteada não me parece ter procedência, ela só se refere aos bens depois de utilizados no serviço e sómente na parte dos bens a ela destinada.

E' o que se conclue dos termos do contrato, dentro da obscuridade de sua redação.

Sómente ampliando-se o entendimento da cláusula contratual seria possível chegar à conclusão pretendida pela empresa. E isto, como já mostrei, não é possível.

E' o meu parecer.

Rio de Janeiro, 11 de julho de 1945. — Themistocles Cavalcanti, Consultor Geral da República.

Nota: Por Ofício n.º 3.697, de 31-8-45, o Exmo. Sr. Prefeito do Distrito Federal comunica haver aprovado este parecer.

ABANDONO DA PROPRIEDADE IMÓVEL — ARRECADAÇÃO COMO BEM VAGO — PASSAGEM PARA O DOMÍNIO PÚBLICO — USOCAPIÃO.

— *O abandono não se presume; a sua verificação pressupõe a existência de atos que o indiquem de modo positivo.*

— *Interpretação dos arts. 520, 522, 550 e 589, § 2.º, do Código Civil.*

MINISTÉRIO DA FAZENDA
DIRETORIA DO DOMÍNIO DA UNIÃO
(Proc. 209.201-45)

PARECER

O parágrafo 2.º do artigo 589 do Código Civil (Capítulo IV — Da perda da propriedade imóvel), a que se

refere o Ofício n.º 186, de 26 de setembro último, da Delegacia, no Amazonas e Acre, do Serviço do Patrimônio da União (fls. 1), dispõe que: "O imóvel abandonado arrecadar-se-á como bem vago e passará, dez anos depois, ao domínio do Estado ou ao do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições, ou da União, se estiver em território ainda não constituído em Estado."

No artigo 522, que diz respeito à perda da posse, o Código estabeleceu que "Só se considera perdida a posse para o ausente quando, tendo notícia da ocupação, se abstém de retomar a coisa ou, tentando recuperá-la, é violentamente repelido."

E no artigo 520, ao discriminar as condições em que ocorre a perda da posse das coisas, enumera-as do modo seguinte: "I — Pelo abandono; II — Pela tradição; III — Pela perda ou destruição delas ou por serem postas fora de comércio; IV — Pela posse de outrem, ainda contra a vontade do possuidor, se este não foi manutenido ou reintegrado, em tempo competente; e V — Pelo constituto possessório."

Segundo informa a repartição mencionada, encontram-se em "completo abandono" os seringais outrora pertencentes à antiga firma Leite & Company, Incorporated, com sede social em Dower, Delaware, United States of America, e sucursal em Belém, Pará. Ainda de acordo com a informação daquela entidade, os aludidos comerciantes tiveram as suas atividades encerradas em 1914, época em que faliram. E como, desde então, deixaram de ser observados os imperativos legais pertinentes ao regime das sociedades anônimas, sobretudo as estrangeiras, e não consta, do mesmo passo, a existência de representantes autorizados dos falidos no País, afirma aquela Delegacia que "o abandono dessas terras é ostensivo", à vista do que propõe que seja baixado um decreto incorporando-as, e bem assim "todos os bens que pertenceram" à referida sociedade mercantil — ao Patrimônio Nacional.

Não obstante ser louvável, em princípio, a atitude funcional do Chefe do departamento questionado, que se alarmou com a possibilidade de que os moradores daqueles seringais venham a se imitir na posse dos mesmos, "pelo direito que lhes assiste", do usocapião, parece-me que, no momento, é infundada essa apreensão, uma vez que, no domínio do Código Civil vigente, êsses interessados só poderiam usocapir pela forma no mesmo estabelecida, isto é, se possuissem os terrenos durante trinta (30) anos, na vigência do Código, o que é inadmissível porque este só começou a vigorar em 1917. (BENEDITO DA COSTA, "Pareceres", tom II, pág. 243).

Ensina CARVALHO SANTOS que a posse desacompanhada de bôa fé só é capaz de gerar o usocapião se, por trinta anos, fôr exercitada no regime do direito inovador. (Código Civil Interpretado, VII, pág. 434). E CARVALHO MOURÃO, como relator da Apelação Cível n.º 4.095, de 6 de setembro de 1935, julgada pela Corte Suprema, disse o seguinte: "No antigo direito, antes do Código Civil, para a aquisição da propriedade imóvel pela prescrição extraordinária, de trinta (30) anos, dispensava-se título mas exigia-se a posse de bôa fé (LAFAYETTE, Direito das Coisas, § 70, ns. 2 e 5; TEIXEIRA DE FREITAS, Consolidação, artigo

1.321). Sómente depois do Código Civil (art. 550) foi estatuído adquirir o domínio, *independente de título e bôa fé*, que em tal caso se presumem, aquêle que, por trinta (30) anos, sem *interrupção nem oposição*, possuir como seu um imóvel. Do exposto resulta que sómente a contar do dia em que entrou em vigor o Código Civil (1º de janeiro de 1917) começou a correr a prescrição trintenária em favor daqueles que, como os réus apelantes, possuam sem título e de má fé, um imóvel."

O artigo 550 do Código Civil, preceitúa: "Aquêle que, por trinta (30) anos, sem interrupção nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de título e bôa fé, que em tal caso se presumem, podendo requerer ao Juiz que assim o declare por sentença, a qual lhe servirá de título para a transcrição no registro de imóveis."

Frente ao articulado, a medida proposta teria um caráter prematuro, se objetivada desde já, de vez que o prazo de trinta anos (30) prescrito pelo Código, só expirará em 31 de dezembro de 1946, sendo de admitir que os ocupantes das terras a que se referem êstes papéis não consigam, até aquela data, o deferimento do que venham, porventura, a requerer à justiça local, com o escopo da aquisição de direitos reais sobre os imóveis.

Cumpre acentuar que o abandono não se presume; impõe-se a existência de atos que o indiquem do modo positivo (LAFAYETTE, *Direitos das Coisas*, § 35, 2). Sob outro ângulo, segundo CLÓVIS BEVILAQUA, "no abandono, o proprietário deixa o que é seu com a intensão de não o ter mais em seu patrimônio, porém não manifesta a sua intenção", como se verifica na renúncia.

No caso em exame, não tendo ocorrido ainda, pelas razões que aduzi, a prescrição trintenária do artigo 550 do Código, o único ato que poderia ser alegado para fundamentar o decreto de prescrição aquisitiva, que se propugna no ofício de fls., é o que resulta do depoimento dos atuais ocupantes dos seringais referidos nessa página inicial dêste processo — o "completo e ostensivo abandono" dos mesmos.

E' mister não esquecer, todavia, conforme ensina MARTINS GARCEZ, que "o abandono (*derelictio*) exige dois requisitos: a intensão de renunciar o domínio e a cessação do poder físico sobre a coisa; é preciso não confundir com o simples desamparo ou *deserção*". E acrescenta êle: "O proprietário pode deixar a coisa deserta ou ao desamparo e conservar, entretanto, o domínio, como no caso dos bens de ausentes."

As questões de domínio oferecem, aliás, num sentido geral, sérias e, por vezes, aparentemente invencíveis dificuldades, quando para elas se busca uma solução ao mesmo tempo humana e jurídica; o certo, porém, é que, levados de vencida todos os obstáculos, êsse desfecho tem que ser alcançado. Essa a afirmativa dos mestres.

SÁ FILHO, o douto ex-Procurador Geral da Fazenda Pública, esclarece, em seus "Pareceres de 1940", que "a ação de descriminação de terras (já criada pelo Estado de São Paulo e que se pretende incorporar ao processo federal) é o único meio adequado à apuração do domínio da União sobre as terras de que trata êste processo, como sobre outras

mais, apuração essa que, feita judicialmente, oferecerá aos interessados tôdas as garantias para a defesa e consolidação de seus direitos." E LAFAYETTE, citado por MARTINHO GARCEZ, sustentava que "não havia lei escrita mandando atribuir o imóvel abandonado ao Estado, não se podendo aplicar à hipótese o princípio em virtude do qual o Estado adquire a propriedade das coisas perdidas e dos bens de ausentes, quando não são reclamados pelos donos ou seus herdeiros, porque, nestes casos, o Estado adquire a propriedade dos bens ou por prescrição ou como sucessor, na ausência de herdeiros legais. Em relação, porém, ao imóvel abandonado, o Estado não pode invocar a prescrição porque não há prescrição momentânea; não pode alegar o direito de sucessão porque não há sucessão em bem que não faz parte de herança alguma".

E' indubitável que, sob o direito anterior ao Código Civil vigorante, que julgo, especificamente, inaplicável à questão em foco, a posse do imóvel por um período de trinta anos (30) permitia adquirir o seu domínio, por usucapião, ainda que sem justo título (CARLOS DE CARVALHO, *Consolidação*, artigo 431). Detendo-me, porém, sobre o mérito do debate suscitado pelo Chefe da Delegacia do S.P.U., no Amazonas e Acre, cuja vigilância na guarda dos interesses fazendários já tive aqui o ensejo de ressaltar, sinto-me no dever de dissenter de sua sugestão para que se incorpore aos bens patrimoniais da União as terras e os seringais determinantes destas ligeiras considerações.

Essa discordância se alicerça, além dos motivos que venho enumerando, na ausência de provas de que pertençam umas e outras, na realidade, aos falidos, que teriam abandonado, inexplicavelmente, essa parcela, talvez apreciável, do ativo da firma anterior ao seu desastre mercantil. Parece-me sem consistência a insuficiente, eis que subterfoge ao raciocínio, a alegação feita, nesse sentido, pelos interessados que alí de há muito habitam, desconhecendo-se se o fazem sem *interrupção e sem oposição*.

Acredito, assim que, se impõe uma atenta leitura, em cartório, dos autos da falência dos presumidos proprietários, o que dissiparia, sem dúvida, o receio que me assalta de que êsses bens tenham sido objeto, digamos, de uma ação reivindicatória ou vendidos, nos próprios autos ou em leilão, por ordem do Juiz do feito. Outras circunstâncias poderiam ser, igualmente, invocadas, para fortalecer a minha posição.

Também é forçoso verificar, na seção da Dívida Ativa da Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional, no Amazonas, se as terras ou os seringais em apreço estão onerados por débitos consequentes de impostos federais em atraso, cuja cobrança não se tenha promovido, no momento oportuno.

Realizadas essas diligências, que reputo indispensáveis, e conhecida, se possível, a situação econômica dos detentores ocasionais das terras, poderá, então, a Delegacia do Serviço do Patrimônio da União, tantas vezes aludida nesta informação, representar sobre a conveniência da incorporação sugerida, a qual, sob o aspecto puramente humano, acredito, à primeira vista, indefensável (*summum jus summa injuria*), sendo admissível, no entanto, dado a hipótese de necessitar o Estado, em absoluto, dessas áreas (cujo levantamento não me consta ter sido feito pelos seus

ocupantes), para utilizá-las em proveito coletivo, aí instalando, por algum ou alguns dos seus ministérios, um serviço público com finalidades sanitárias, fiscais ou agropecuárias, ou, ainda, respeitantes à segurança nacional.

Segundo orientação oposta, isto é, criando a concorrência, sem uma razão honesta, com os indivíduos que nelas vivem *animo domini*, seus desbravadores, talvez, para delas se apropriar e afora-las a êsses mesmos ocupantes ou a terceiras pessoas, os atuais dirigentes do País entrariam em conflito com as suas próprias e reiteradas afirmações

de que os seus esforços colimam uma melhor, mais justa e, sobretudo, menos desumana distribuição da riqueza indígena.

Não nos assiste, porém, a nós, seus auxiliares próximos ou distantes, o direito de supôr que seja esse o critério por eles adotados, neste como em outro qualquer processo análogo.

Serviço do Patrimônio da União (Seção de Registo), em 24 de outubro de 1945. — *Getúlio Amaral*. Oficial Administrativo.

JULGADOS

AUTARQUIAS — ISÊNCIA DO IMPÔSTO DO SÉLO

— Os contratos de empreitada para construção de casas dos associados das autarquias realizados entre estas e terceiros não estão isentos do impôsto de sêlo.

— Improcede a multa fiscal por sonegação quando reconhecida a boa fé pela decorrência da interpretação ainda que errônea das normas legais sobre a isenção do impôsto cobrado.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

APELAÇÃO CÍVEL N.º 8.418

Relator: O Sr. Ministro Castro Nunes.

Recorrente: O Juiz dos Feitos da Fazenda, ex-offício.

Apelante: A Fazenda Nacional.

Apelados: Lee & Pimentel.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, pelos ministros componentes da Primeira Turma, de acordo com os votos proferidos e constantes das notas taquigráficas, em negar provimento aos recursos, unanimemente.

Supremo Tribunal Federal, 23 de abril de 1945. — Laudo de Camargo, Presidente. — Castro Nunes, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Castro Nunes — A exposição do caso, nos seus aspectos de direito e de fato, está feito pela sentença a fls. 46-48, que passo a ler.

“Lee & Pimentel, engenheiros civis, com escritório nesta Capital, alegam que tendo contratado com a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários da Sôocabana, com o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários e com a Caixa de Aposentadoria e

Pensões dos Portuários, a construção, na cidade de São Paulo e Santos, de prédios para residência dos associados dessas autarquias, deixaram de selar tais contratos, pelo que foram autuados pelo fisco federal, por infração dos ns. 21 e 24 da Tabela “A” do Decreto n.º 1.137, de 7 de outubro de 1936, autuação que foi confirmada na primeira instância administrativa, consoante se verifica a fls. 28 e 35 usque 39 e na segunda instância pelo Primeiro Conselho de Contribuintes — fls. 40, e assim obrigados ao pagamento da revalidação de Cr\$ 33.855, (trinta e três mil oitocentos e cinqüenta e cinco cruzeiros), correspondente a cinco vezes o imposto devido, na forma prevista no art. 62, letra c, do Decreto n.º 1.137, de 7 de outubro de 1936.

Pretendem, pela presente ação intentada contra a Fazenda Nacional, com fundamento no Decreto-lei número 42, de 6-12-937, anular as decisões administrativas, e, consequentemente, pedem lhes sejam devolvida a imponitância depositada — fls. 11. Dizem que há, no caso, uma isenção legal, prevista em lei especial, que tem sido sempre mantida pelos decretos que regulam o sêlo em geral (Decreto n.º 1.137, art. 36, n.º 39 — Decreto n.º 4.655, de 3 de setembro de 1942, art. 52, n.º 23, § 2.º).

Argumentam ainda os autores em abono de sua pretensão, com os Decretos ns. 21.226, de 27-4-32, art. 1.º; 24.488, de 28-6-934; 1.749, de 28-6-934; 14.813, de 29-5-921, art. 1.º, letra b.

Dizem ainda, que, quando fosse procedente o auto de infração, mesmo assim não podiam os suplicantes conformar-se com a condenação que lhes foi imposta, porque, no se julgar o auto de infração que lhes foi atribuída, admitiu-se a má-fé capitulada no art. 62, letra e, do Decreto n.º 1.137, má-fé que não existe, pois que os contratos apreendidos e autuados foram redigidos e confeccionados pelos Institutos e Caixas respectivas, e dos quais constava a isenção fiscal.

A Fazenda Nacional contestou o pedido — fls. 25 usque 26 — procurando demonstrar a improcedência do mesmo.

A defesa vem instruída com o auto de infração e apreensão de fls. 28; defesa dos suplicantes na primeira instância administrativa — fls. 29 usque 31;

informação da fiscalização — fls. 32 — usque 34; decisão do Diretor da Recebedoria Federal — fls. 35 usque 38 e acórdão do Primeiro Conselho de Contribuintes — fls. 40.

Tudo examinado.

Julgo procedente, em parte, a presente ação para condenar os autores a simples revalidação do sêlo, isto é, a pagar o dôbro do impôsto devido, consoante o art. 62, letra e, *in fine*, do Decreto n.º 1.137, de 7 de outubro de 1936, em cuja vigência realizaram-se os contratos que deram margem à infração fiscal. A liquidação será feita pelo Contador. Deduzida do depósito — fls. 11, a importância que se verificar devida, será o restante entregue aos autores. Custas em proporção. Assim decidido, considerando que os contratos de construção por empreitada estão sujeitos ao sêlo previsto no n.º 21, da tabela a, do regulamento aprovado pelo Decreto n.º 1.137, de 7 de outubro de 1936.

Tais contratos não estão isentos do impôsto do sêlo papel, consoante o art. 36, n.º 39, do referido regulamento. Tal isenção diz respeito, apenas, aos contratos realizados entre as autarquias referidas e seus associados para a construção de casas, consoante se infere da disposição do art. 6.º do Decreto número 21.326, de 27 de abril de 1922, ao qual faz expressa referência o n.º 39, do art. 36, do Decreto n.º 1.137, de 1936. Ainda não ampara a pretensão dos autores, referente à isenção pretendida, o disposto no Decreto-lei n.º 4.655, de 3 de dezembro de 1942, art. 52, n.º 23, § 2.º — Reza o art. 52 “São isentos: n.º 23 — Vias de papéis sujeitos a sêlo proporcional quando feita pela repartição a declaração do pagamento do sêlo na primeira via”; § 2.º “Ficam em vigor as isenções previstas em lei especial referentes a entidades autárquicas, institutos ou caixas de construção de casas e associações de beneficência ou assistência, ainda que revogadas pelo Decreto-lei n.º 4.274, de 17 de abril de 1942”.

Da leitura dos dispositivos citados, vemos que o Decreto-lei n.º 4.655 vigorou a isenção com relação às entidades autárquicas e associações de beneficência; não entendeu os benefícios a terceiros que contratam com essas autarquias e associações benéficas.

Aliás, segundo o Decreto n.º 4.655, art. 1.º, § 3.º, “Havendo mais de um signatário, se algum deles gozar de isenção, o ônus de impôsto recairá sobre os demais”. Assim, as decisões administrativas foram bem aplicadas, na conformidade do auto de infração de fls. 28, informações de fls. 32 usque 34, decisão de fls. 35 usque 39 e acórdão de fls. 40, menos quanto à penalidade máxima, pois que reconheço, em face da exposição dos autores a fls. 6 — item 24 — não contestada a ausência de má-fé por parte dos mesmos.

Publique-se na audiência designada. Apelo ex officio.

São Paulo, 13 de julho de 1943. — *Sylvio Marcondes de Moura, Juiz dos Feitos da Fazenda Nacional*.

Apelou a Fazenda, sustentando o seu recurso na primeira instância e opinando, nesta, a Procuradoria Geral da República pelo provimento, de acordo com essas Razões.

E' o relatório, a ser presente ao Exmo. Sr. Ministro Revisor.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — Como se vê, a sentença examinando a preceituado legal invocada, não encontrou fundamento para a isenção pretendida, em se tratando de casa para residência de associados das autarquias, que seriam terceiros em face da isenção de que co-gitam aquelas leis.

Admitiu, portanto, como procedente a cobrança do sêlo exigido nos contratos de empreitada para essas construções. Mas não encontrou base para a imposição da pena fiscal por sonegação, de vez que não excluída a boa-fé razoavelmente admissível porque decorrente da interpretação ainda que errônea daquelas normas legais. E julgando procedente a cobrança, condenou os A.A. a revalidação simples.

Não vejo porque reformar a sentença que me parece bem fundada.

Nego provimento ao recurso do ofício e ao da Fazenda.

VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Confirme a sentença apelada, que todavia reformaria se os autores tivessem apelado regularmente.

A isenção é objetiva e não subjetiva — destina-se a baratear a construção de casa, e não a beneficiar apenas, os Institutos: estes não são construtores e tem de realizar suas finalidades, através de empreitadas.

Não têm, portanto, similitude quaisquer procedentes relativos a empreitada feita com órgãos locais para outras construções, que não as populares em favor de associados de Caixas.

Mesmo naquela hipótese, como já tive ocasião de votar, excluiria a bizarra unilateralidade da isenção, eis que, cobrando de um ou de outro contratante, a obra terá sempre de subir de preço, se compreendido o tributo, com ofensa para o objetivo da isenção.

E' ainda de observar que a União exige dos poderes locais até a abstinência de tributos, que lhe são privativos em benefício, não das autarquias, mas até de seus associados, como aqui repercutiu em ruidoso caso do I.P.A.S.E. com a Prefeitura de São Paulo.

Não se comprehende como pretende, agora, onerar êsses mesmos estabelecimentos, através de um sêlo, dispensado em reiterados preceitos legais e em várias decisões administrativas.

Tendo, porém, de manter a cobrança, em falta de recurso da parte, claro é que não poderia atender à União no exagero de pedir a multa em quíntuplo, em caso de ausência elementar de malícia.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento, unanimemente.

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — REINTEGRAÇÃO E READMISSÃO — VANTAGENS DO CARGO

— A reintegração comporta todas as vantagens inerentes ao cargo anteriormente ocupado. Mas não fica o Poder Público inibido de, no ato de reintegração, determinar as condições em que ela se faz.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 6.227

Relator: Sr. Ministro Castro Nunes.

Recorrente: André Beraldi.

Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul.

ACÓRDÃO

Vistos etc.:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, pelos Ministros componentes da Primeira Turma, de acordo com os votos proferidos e constantes das notas taquigráficas, em conhecer do recursos e lhe negar provimento, pelo voto da maioria.

Supremo Tribunal Federal, 7 de junho de 1945 (data do julgamento). — Laudo de Camargo, Presidente. — Castro Nunes, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Castro Nunes: O autor, ora recorrente, exercia as funções de professor contratado de uma aula rural subvencionada pelo Estado quando foi demitido em 1937, conseguindo em 1939 a reconsideração desse ato pela Portaria junto a fólihas 6.

Entendendo-se com o direito aos vencimentos do período em que estava afastado e dando ao seu retorno os efeitos da reintegração, que é, aliás, a palavra empregada na Portaria, propôs ação, sentenciada desfavoravelmente da sua pretensão em primeira instância como na segunda instância, *ut Acórdão de fls. 52*, do qual recorrem extraordinariamente por invocação dos incisos a (com referência aos arts. 158 e 159 do Código Civil, e c, recurso admitido e arazoado, sobre o qual opina a Procuradoria Geral da República (fls. 71) que o tem por cabível pela letra c, opinando todavia, por não provimento.

Com este relatório passo os autos ao Exmo. Sr. Ministro Revisor.

Em 22 de maio de 1945. — Castro Nunes.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator): — O ato de dispensa ou demissão do autor não foi anulado. Tendo

ele reclamado contra a injustiça de seu afastamento foi atendido pelo Governo, que, pela Portaria de fls. 6, mandou fosse ele *reintegrado*, sem direito, porém — acrescentou — aos vencimentos atrasados correspondentes ao período em que estêve afastado.

Nenhuma aplicação tem, pois, ao caso o art. 158 do Código Civil.

A questão mais interessante estaria em saber se empregando a palavra *reintegrar*, pois é que dela que usou a Portaria, teria o beneficiado direito aos atrasados. Sem dúvida teria porque a reintegração é a volta ao cargo com êsses efeitos e outros inerentes ao exercício que se pressupõe não interrompido.

O certo é, porém, que a reintegração não foi dada pelo Governo com essa amplitude, porque expressamente excluídos os atrasados. Foi uma reintegração *relativa ou restrita* que poderá abranger o tempo de serviço no período de afastamento, não, porém, os vencimentos que o autor reclama.

O Acórdão recorrido decidiu bem não encontrando aplicação para as normas invocadas do Código Civil em uma hipótese regida pelo Direito Administrativo, e que repousa na distinção entre *reintegração e readmissão*, com as situações intermédias que podem ocorrer e dependem, como no caso, do exame em concreto.

Eis porque, conhecendo do recurso pela letra c, nego-lhe provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Filadélio Azevedo: — Do processo ressaltam a incerteza e a variabilidade de normas relativas ao funcionalismo até 1938, quando, na esfera da União, começou o assunto a ser sistematizado, através do desenvolvimento do D.A.S.P., que mais tarde refletiu nos Estados, forçados no regime provisório da dependência imediata do modelo federal.

Até então, não poderia ter maior significação a técnica usada. Assim, a expressão contratado, sem a existência formal de contrato, não poderia, em princípio, afastar o servidor da sistemática ordinária e da proteção comum.

Também a nomeação emanada, não do Chefe do Executivo, mas de seus auxiliares imediatos, Ministros ou Secretários de Estado envolvia circunstância desprezível; na órbita federal, sómente a partir do Governo Washington Luís, passaram as nomeações a ser concentradas nas mãos do Presidente da República, faculdade até hoje mantida com grande sobrecarga material para o Chefe do Executivo e sem maior vantagem para o interesse público, em se tratando de provimento de postos secundários.

Na espécie, a própria reintegração foi assinada, como a primitiva nomeação, por um Secretário do Estado.

Ora, o recorrente era funcionário desde 1929, e, assim, não poderia ser demitido a 27 de julho de 1937, isto é, em plena vigência do pacto de 1934:

“sem justa causa ou por motivos de interesse público”
— art. 168, parágrafo único.

Assim, mesmo sem a estabilidade, adquirível após dez anos, reduzidos a dois em caso de concurso, seria necessária, ao menos, a declaração de motivo.

Tal não se deu; ao revés, em 1939, o Governo reconheceu que não havia motivo, assente em razões de ordem pública. — logo, fazendo uma reintegração, como ficou, com tóidas as letras, no título de fls. 7, não podia o Estado excluir vantagens relativas ao período de afastamento e no total exíguo de sete mil e tantos cruzeiros.

Por outro lado, já em 1939, estava nítida a distinção entre reintegração e readmissão e propendendo para aquela, não poderia o recorrido amputar uma consequência forçada de seu ato.

A fls. 49-v o ilustre Sub-procurador do Estado acentua tratar-se de equívoco ou lapso de técnicos, que todavia, as circunstâncias não justificariam.

Ao contrário, as informações acentuaram o direito do recorrente à percepção das referidas vantagens, o que só não foi efetivado porque depois de despacho favorável do Secretário, uma informação, afinal recebida pelo Interventor, considerou conformado o recorrente, ao retomar sua atividade sem protesto contra a ressalva.

Mas, ele provou, sem contestação, que as comunicações e ordens recebidas no interior e imediatamente cumpridas não continham a restrição que só mais tarde veio a conhecer; de qualquer forma, porém, não se justificariam.

E' certo que o recurso não se apoiou, tampouco, na letra d mas aqui conhecido sob tal fundamento, quanto a divergência é notória.

Inúmeras vêzes tem esta Corte afirmado que a restituição de vantagens é corolário rigoroso da reintegração; desde 1918, com o voto de PEDRO LESSA, (*Rev. Dir.* vol. 49, págs. 81), podem ser apontadas as Apelações n.º 6.899 (*Rev. Jurisp. Brasil.* vol. 41, págs. 307) 6.814 (*Rev. Forense*, vol. 85, págs. 77), 7.617 caso SOUSA LEÃO (*Rev. Direito*, vol. 142, págs. 235), 8.828 (*Arqu. Jud.*, vol. 62, págs. 328) e 7.486 (*Diário da Justiça*, 1944, Sup., págs. 550) e Recurso Extraordinário n.º 5.043 (*Arqu. Jud.*, vol. 67, págs. 28) além dos julgados de São Paulo (*Rev. Tribs.*, vol. 142, págs. 198) e Rio Grande do Norte (*Rev. Forense*, vol. 93, págs. 553).

E' certo que muitos desses julgados acentuaram a inexistência de restrição expressa ou ressalvaram a legitimidade de sua inserção; todavia me parece que a mesma solução teria de prevalecer, ainda diante de restrição expressa, incompatível com o conceito de reintegração, fixado no próprio estatuto, salvo preceito constitucional como o famoso transitório art. 18 do pacto de 1934.

Assim, dou provimento ao recursos, para julgar procedente a ação nos termos em que foi postulada, salvo o pagamento de honorários de advogado e, com os juros contados na forma da lei especial.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator): — Sr. Presidente, trata-se de professor contratado para uma aula rural, em 1930.

Em 1937, foi dispensado. Em 1939, pediu reintegração e foi mandado voltar ao cargo; reintegrado, diz a portaria, mas acrescentando "... sem direito a atrasados".

Assim, é funcionário contratado — não efetivo; com sete anos de serviço — não dez; reintegrado, é certo, mas apenas nominalmente: a palavra reintegração foi usada no sentido de readmissão; foi êrro de técnica, porque a exclusão dos vencimentos atrasados exclui a reintegração.

Na verdade, foi readmitido e por equidade, embora não tivesse propriamente direito a isso.

Eis a razão por que mantengo o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire: — Sr. Presidente, sempre entendi que a reintegração comporta tôdas as vantagens inerentes ao cargo anteriormente ocupado. Mas não fica o Poder Público inibido de, no ato de reintegração, determinar as condições em que ela se faz.

Essas condições constam do ato. Contra elas não protestou o funcionário, em tempo oportuno. Parece-me de toda a justiça o acordão, razão porque nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto: — Sr. Presidente, conheço do recurso, mas lhe nego provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Presidente): — Conheço do recurso e lhe dou provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso, unanimemente, e lhe negaram provimento, contra os votos dos Srs. Ministros Filadelfo Azevedo e Presidente.

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — REDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS — VITALICIEDADE E ESTABILIDADE

— Irredutíveis são somente os vencimentos declarados tais pela Constituição.

— "Vitalício" é o funcionário que não pode perder o cargo senão em virtude de sentença judiciária, exoneração a pedido, aposentadoria compulsória aos 68 (sessenta e oito) anos de idade, invalidez comprovada; "estável" é o funcionário que pode ser exonerado não só em virtude de sentença judiciária, como mediante processo administrativo "demissíveis ad nutum", serão os que não gozam de qualquer desses predicamentos.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DE SÃO PAULO

DR. PAULO BARBOSA DE CAMPOS FILHO *versus* MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO

Processo n.º 21.676 — Relator: Sr. Desembargador Meireles dos Santos.

“Acordam os juízes das Câmaras Civis reunidas do Tribunal de Apelação, vistos, relatados e discutidos êstes autos da Comarca de São Paulo, entre partes recorrente Dr. Paulo Barbosa de Campos Filho e recorrida Municipalidade de São Paulo, adotado o relatório de fls. 194 como parte integrante dêste, indeferir o recurso, por não haver divergência entre o acórdão recorrido e os apontados em contrário, quanto às três teses a que alude o recorrente.

— 1 — Em relação à primeira, sustenta a decisão recorrida que o recorrente, procurador fiscal da Municipalidade de São Paulo, não é funcionário vitalício, sim estável, e estabilidade não se confunde com vitaliciedade. — Portanto, podiam seus vencimentos ser reduzidos, tanto mais que irreduzibilidade de vencimentos não é correlativo da estabilidade. Irreduzíveis são sómente os vencimentos declarados tais pela Carta Constitucional. — Ora, o acórdão apontado como divergente (*Revista dos Tribunais*, vol. 92, pág. 482) tratou de funcionários vitalícios, certa classe de professores públicos, e decidiu que seus vencimentos não podem ser reduzidos. Examinou a questão, considerando a situação desses funcionários como vitalícios, assim declarados por lei. — E em vista disso é que entendeu que seus vencimentos não podiam ser reduzidos. — No caso de que se trata, não há lei que dispõe seja vitalício o cargo de Procurador-Fiscal da Municipalidade de São Paulo. — O acórdão recorrido classificou o recorrente e seus companheiros, na ação proposta contra a recorrida, de simplesmente estáveis. Sustentou que a vitaliciedade não se confunde com a estabilidade. — O contrário disso não afirmou o acórdão indigitado como divergente, mesmo porque só tratou de funcionários vitalícios. — E’ verdade que o recorrente procurou criticar o acórdão recorrido, esforçando-se por demonstrar que estabilidade é a mesma coisa que vitaliciedade. — A questão, diz, é apenas de terminologia. Entretanto, não é assim. — Por aí se vê que procurou forçar as coisas, isto é, quer adaptar ou ajustar os dizeres do acórdão a seus propósitos ou finalidades, interpretando-o a seu sabor. — Isso não é possível. Temos que aceitar as decisões tal como soam suas palavras e emitidos seus conceitos. — A verdade é esta: o acórdão divergente tratou apenas de funcionários vitalícios, assim declarados por lei. E disse que seus vencimentos podiam ser reduzidos. — Na hipótese, a situação é diversa. — Os funcionários aqui não são vitalícios, por disposição de lei, sim estáveis. — Firmado no princípio de que vitaliciedade

não se confunde com estabilidade, e mais porque mesmo se tratando de vitaliciedade, a irreduzibilidade de vencimentos não é consequário necessário dela, julgou improcedente o pedido. — Os juízes que subscreveram o acórdão indigitado como divergente, de 1933, poderiam hoje, sem quebra de coerência, firmar o acórdão recorrido. — 2 — Em relação à segunda, tese, inexiste a alegada divergência. O acórdão inserto na “*Revista dos Tribunais*”, vol. 145, pág. 698, não tratou da hipótese de redução de vencimentos de funcionário público, como medida de caráter geral, ou conveniência pública, sim de extinção ou supressão de emprêgo, caso em que se resguardou de prejuízos o titular legítimamente nêle investido. — 3 — A terceira tese não tem também ligação com a matéria versada no acórdão recorrido. A decisão apontada como divergente, (“*Revista dos Tribunais*”, vol. 143, pág. 140) tratou de caso de demissão de funcionário, considerada ilegal. — Diferente, pois, são as hipóteses. — Custas pelo recorrente. — São Paulo, 8 de dezembro de 1944. — Teodomiro Dias, Presidente. — Meireles dos Santos, relator *ad hoc* — J. Barbosa de Almeida — Pedro Chaves — Mamedo Vieira — Paulo Colombo — vencido. Leme da Silva — Frederico Roberto — Pinto do Amaral — vencido. Percival de Oliveira — Gomes de Oliveira — V. Penteado — A. de Oliveira Lima — J. M. Gonzaga — Vicente de Azevedo — Manuel Carlos — Almeida Ferrari — vencido, nos termos que seguem:

Parece-me inegável a divergência com o acórdão publicado na “*Revista dos Tribunais*” vol. 92, pág. 482 (ver anteriores na mesma revista, vols. 90 e 80, respectivamente, a págs. 361 e 420).

Embora o acórdão decorrido sustente que o recorrente gozava apenas de “estabilidade” e o julgado divergente trata do funcionário, que declara “vitalício”, mesmo assim, existe a divergência e isso porque o “vitalício” do julgado divergente equivale ao “estável” do acórdão recorrido.

Havia, ao tempo do julgado divergente, certa imprecisão de termos.

Hoje, a Carta Constitucional de 1937 acabou com essa imprecisão, estabelecendo a conceituação exata, como mostra o eminentíssimo Júlio de Faria, em seu notável parecer: “vitalício” é o funcionário que não pode perder o cargo senão em virtude de sentença judiciária, exoneração a pedido, aposentadoria compulsória aos 68 (sessenta e oito) anos de idade, invalidez comprovada (*Const. Fed.* de 1937, art. 31, letra “a”); “estável” é o funcionário que pode ser exonerado não só em virtude de sentença judiciária, como mediante processo administrativo (*Const. Fed.*, de 1937, art. 156, letra “c”); “demissíveis ad nutum”, serão os que não gozam de qualquer desses predicamentos.

Ora, verifica-se da legislação então em vigor, que o funcionário a que o acórdão divergente atribuiu o predica-

mento de "vitalício", podia ser exonerado mediante mero "processo administrativo", sem "sentença judiciária", e, assim, hoje seria declarado apenas "estável".

Ora, o que interessa para o caso é saber se o funcionário cuja exoneração depende do processo administrativo goza ou não de "irredutibilidade de vencimentos". — Tanto o "estável" do acórdão recorrido, como o "vitalício" do julgado divergente, são funcionários que poderiam ser exonerados sem sentença judiciária, mas mediante processo administrativo. E o julgado divergente disse que o funcionário cuja exoneração podia ser feita sem sentença judiciária, mas mediante processo administrativo (o "vitalício", qual o conceituam as leis então em vigor) gozava de irredutibilidade de vencimentos; ao passo que o acórdão recorrido disse o contrário, isto é, que não gozavam dessa vantagem.

Evidente, parece-me, a divergência.

Faço notar que o funcionário de que o julgado divergente tratava era "professor público" e que podia ser demitido mediante simples processo administrativo, consoante bem demonstrou o recorrente, citando as leis então vigentes.

Aliás manteria o acórdão recorrido que, a meu ver, bem decidiu o caso. Sequer a vitaliciedade acarreta como consequência a irredutibilidade de vencimentos. Assim já tenho decidido e nunca decidi diferentemente. Se assim não fôsse, a Constituição não destacaria, como o faz na letra "c", do art. 91, a "irredutibilidade de vencimento" contentar-se-ia em assegurar a vitaliciedade. (Art. 91, letra "a").

Nesse sentido os notáveis pareceres juntos pela recorrida. — *Almeida Ferrari.*

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Prestigiado o sistema do mérito no serviço público

DECRETO-LEI n.º 8.840, de 24-1-46, dispôs, no seu art. 1.º, *in verbis*:

"Para a transferência *ex-officio*, no interesse da administração para cargo de carreira ou isolado, de provimento efetivo, integrante de quadro do mesmo Ministério, poderá, a juízo do Ministro de Estado, ser dispensada a exigência do interstício bem como suprida a prova de habilitação por títulos ou diplomas e atestados de capacidade funcional".

Essa medida veio abalar o critério da seleção para o ingresso em cargos de carreira e ferir preceito constitucional explícito, segundo o qual,

"a primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos" (alínea b, do art. 156 da Constituição de 1937, reproduzindo, aliás, preceito similar, constante do inciso 2.º do art. 170 da Carta de 1934).

Vê-se, assim, que, além de inconstitucional, esse diploma legal poderá criar privilégios injustificáveis no meio do funcionalismo, por isso que, como é sabido, o provimento em cargos isolados é feito, na maioria dos casos, em caráter efetivo e sem a exigência de provas de seleção, enquanto nos cargos iniciais de carreiras é indispensável à comprovação de capacidades, por parte dos candidatos, mediante concurso público, criterioso e honesto.

No regime estabelecido pelo citado Decreto-lei n.º 8.840, poderá um ajudante de tesoureiro, padrão J, por exemplo, ingressar na carreira de Oficial Administrativo, em situação superior a quantos se tenham submetido às provas de seleção promovidas pelo DASP para ingresso naque-

la carreira, o que será suficiente para desestimular o mérito e desacreditar o critério dos administradores no concernente à salvaguarda dos direitos individuais.

O D.A.S.P., que sempre orientou suas atividades no caminho justo do interesse coletivo, não poderia silenciar ante as consequências advindas da aplicação de tal dispositivo legal, em tudo contrário ao sistema do mérito, à igualdade de tratamento e ao espírito democrático do povo brasileiro.

Pela legislação anterior, a transferência, a pedido ou *ex-officio*, para cargo isolado ou de carreira, não dispensava, em nenhuma hipótese, a comprovação da capacidade do funcionário interessado, em regra mediante provas de habilitação promovidas pelo órgão competente e baseadas nos mesmos programas adotados para concursos de ingresso nas carreiras respectivas. Esse o critério justo, que não feria interesses de terceiros nem dava margem à proteção e ao nepotismo, males que a muito custo, haviam sido banidos da administração federal.

Atendendo aos evidentes males resultantes do desestímulo causado aos servidores públicos, julgou o D.A.S.P. oportuno e prudente propor ao senhor Presidente da República, a revogação do referido Decreto-lei n.º 8.840.

Pela exposição de motivos n.º 184, de 27-2-46 (*D.O.* de 12-3-46), o D.A.S.P., sugeriu aquela medida, que foi concretizada no Decreto-lei n.º 9.047, de 11-3-46. Ficou, assim, preservado, no país, o sistema do mérito, cuja implantação constituiu significativo progresso na administração do pessoal.

NOTAS PARA O FUNCIONÁRIO

CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO

776

Atualmente funcionário federal, serviu, no período de 1924 a 1944, na Viação Férrea do Rio Grande do Sul conforme faz prova com a certidão. Tratando-se de estrada de ferro de propriedade da União, pretende o in-

teressado contar, integralmente, o tempo em aprêço, para todos os efeitos legais.

Na conformidade da certidão referida, o tempo líquido de efetivo exercício, apurado nas fôlhas de pagamento, é de 17 anos, 7 meses e 25 dias.

O fundamento do pedido reside no fato de pertencer a Viação Férrea à União, estando, apenas, arrendada ao

Estado do Rio Grande do Sul, desde 1920 (ofício do D.N.E.F.).

Dispondo sobre as vantagens concedidas aos servidores das estradas de ferro administradas pela União, o Decreto n.º 4.544, de 16-2-22, dispôs, relativamente ao tempo de serviço, *in verbis*:

"Art. 2.º — Aos funcionários e operários, diaristas e mensalistas que contarem mais de dez anos de serviço em estradas de ferro, que, por qualquer motivo foram transferidas à *administração da União*, será adicionado esse tempo ao do serviço federal para todos os efeitos".

No caso, porém, são inversos os termos do problema. Trata-se de estrada de ferro de propriedade da União, mas cuja administração, por força de contrato, foi transferida ao Estado.

Dentre as cláusulas do mencionado contrato, aprovadas pelo Decreto n.º 15.438, de 10-4-22, sómente uma focaliza a questão relativa ao pessoal. É a de n.º XXV *verbis*:

"O Estado apresentará dentro do primeiro semestre, a contar da data do registro do contrato pelo Tribunal de Contas, um projeto de quadro do pessoal da rede. Deste quadro constará a tabela de vencimentos do pessoal, onde, em colunas distintas, figuraão o máximo e o mínimo dos vencimentos, diárias e salários próprios de cada categoria de empregados".

A cláusula final, por sua vez, reza:

"O contrato não dará lugar a despesa a cargo do Governo Federal".

do que resulta a conclusão evidente de passarem os empregados da rede a pertencer ao Estado, em face da emulação, pelo Governo Federal, da referida Estrada, que esteve arrendada, conforme consta da ementa e dos dispositivos do citado Decreto número 15.438, à "Compagnie Auxiliaire de Chemins do Fer au Brésil".

F. F. P., foi admitido ao serviço em 1924, portanto na vigência da administração estadual, na conformidade do contrato referido. A simples *propriedade* da União em referência à Viação Férrea, não lhe podia assegurar a situação de funcionário público federal.

Em face do exposto, não deve ser computado integralmente o tempo de serviço a que alude a certidão citada, mas, apenas, pela terça parte, na forma do artigo 100 do E. F.

Com êste parecer, o processo pode ser restituído à D. P. T.

(Parecer — proc. 14.974-45, publicado no D.O. de 9-2-46, pág. 2.075).

*
* *

CANCELAMENTO DE PENALIDADE; EFEITOS

777

A respeito do assunto, foram emitidos os seguintes pareceres:

Parecer da Divisão do Pessoal:

A Secretaria Geral do Ministério da Guerra (S.G. do M.G.), solicita o parecer do D.A.S.P. sobre a pretensão dos oficiais administrativos Renato Pfahler Vinhais e Aluizio Salazar de Macedo, lotados na Subdiretoria de Fundos do Exército, no sentido de que lhes seja paga a importância correspondente ao vencimento dos dias em que estiveram suspensos, dado o posterior cancelamento dessa penalidade.

2. Apreciando o assunto, assim se manifestou a 4.ª Divisão — do Pessoal Civil — da S.G. do M.G.:

a) que as suspensões em aprêço foram canceladas por despacho do Senhor Ministro da Guerra, de 7-3-45, em virtude de proposta da Subdiretoria de Fundos do Exército, que propôs esta medida "como justa e merecida recompensa ao procedimento" desses funcionários;

b) que, assim, as suspensões foram canceladas e não anuladas;

c) que, no seu entender, o cancelamento da penalidade, sendo um ato de graça da administração, produz efeitos tão somente quanto aos assentamentos dos servidores punidos;

d) que a anulação, ao contrário, ressarciria todos os prejuízos decorrentes da punição, não só tornando sem efeito a nota constante da fé de ofício dos servidores punidos, como lhes garantiria, também, o pagamento de vencimentos e a contagem de antiguidade de classe; e

e) que, além disso, o deferimento da pretensão em foco acarretaria prejuízo na antiguidade de classe dos demais colegas dos interessados.

3. Examinando o assunto, cabe ao D.A.S.P. acenhar, preliminarmente, que não se distingue de maneira perfeita, quer na doutrina, quer na legislação, entre anulação e cancelamento de penalidade, empregando-se as expressões como sinônimas.

4. Anulada ou cancelada uma penalidade é como se ela não houvesse existido; na conformidade do § 2.º do artigo 221 do Estatuto dos Funcionários os pedidos de reconsideração ou recursos, uma vez providos, dão lugar às retificações necessárias, retroagindo os seus efeitos à data do ato impugnado, desde que outra coisa não determine a autoridade, quanto aos efeitos relativos ao passado.

5. No caso em exame, tendo sido canceladas as penalidades sem qualquer restrição, tal teria de ocorrer, não podendo alegar-se, como circunstância impeditiva, a alteração da antiguidade de classe dos demais ocupantes da classe a que pertencem os funcionários punidos.

6. A vista das considerações expostas, o D.A.S.P. é de parecer que deve ser assegurada aos interessados

a percepção da importância correspondente ao vencimento dos dias de suspensão e consequentemente a antiguidade de classe, podendo o processo ser restituído à S.G. do M.G., para os devidos fins.

D. P., em 16 de janeiro de 1946. — *Luiz Guilherme Ramos Ribeiro*, respondendo pelo expediente da Divisão.

Peço audiência do sr. Consultor Jurídico. — *Abílio Mindelo Balthar*, Diretor Geral, interino.

Parecer do Consultor Jurídico,

De acordo com as premissas e conclusão da D.P.

2. A imposição, ou aplicação, de penalidade a servidor público participa da natureza de ato administrativo, por sua origem e por seus efeitos.

3. Há competência legal taxativamente atribuída para expedí-la; motiva-a a violação do dever funcional; caracteriza-a a citação do preceito que estabelece a respectiva pena, cujas consequências têm sua maior ou menor extensibilidade devidamente enunciada.

4. A impugnação que lhe faça o interessado, quando atendida, dá lugar:

"às retificações necessárias, retroagindo os seus efeitos à data do ato impugnado, desde que outra coisa não determine a autoridade, quanto aos efeitos relativos ao passado" (E.F., art. 221, § 2º).

5. Em que pese ao entendimento em contrário, não vejo, em casos dessa ordem, por que se negue à autoridade o direito de, *ex-officio*, rever *in specie*, seu próprio ato, no sentido de lhe atenuar, ou de lhe eliminar os respectivos efeitos.

6. Todavia, se o fizer, é bem de ver que, simultaneamente, lhe cumpre traçar os limites do seu novo ato, no tocante à reposição, total ou parcial, das coisas em seu estado anterior.

7. Na verdade, assim deverá proceder, visto que que subentende retroatividade à data do ato reformado a omissão, ou silêncio, importará na aplicação da lei, ou revogado, cancelado, anulado, ou declarado com efeito.

8. A pena de suspensão, nos termos do Estatuto, tem natureza própria, consequências indissimiláveis; imposta, sómente cede ao cancelamento regular, ou à conversão em multa, o que, em última análise, importa em substituí-la desnaturalizando-a e, portanto afetando-lhe a essência.

9. Na hipótese em apreço, trate-se de provimento de pedido de reconsideração, ou de ato *ex-officio* da autoridade competente, não haverá como estabelecer diferença no concernente aos respectivos efeitos.

10. Em um e outro caso, desaparecerá a pena e, com ela, as suas consequências, o que redonda em considerá-la sem efeito em anulá-la, em revogá-la, sem cancelá-la.

11. O uso de qualquer dessas expressões absolutamente não altera o substrato do ato cuja expedição obedece, apenas, a formas distintas, sem prejuízo para logo se vê do sentido que se lhe deve reconhecer.

12. Realmente considerar determinado ato, nulo, revogado, sem efeito ou cancelado será proclamar a ausência do motivo que o legitimara e, por isto mesmo, privá-lo das suas características.

13. E' que cancelamento consiste na declaração, de quem a pode fazer, é lógico, de que o ato cancelado fica sem efeito.

14. Éste o entendimento incontrovertido e pacífico em todos os setores jurídicos, *verbi gratia*: um endosso cancelado perde todos os seus efeitos, toda a sua validade; uma transcrição de imóveis, em idêntica situação, torna-se inoperante; uma inscrição hipotecária, em condição igual, faz desaparecer o privilégio creditório, etc.

15. Aplicados à espécie os mesmos princípios, a conclusão não pode nem deve ser diferente, diversa ou distinta, porque seria subverter o sentido peculiar ao vocábulo — cancelamento.

16. Éste o meu parecer.

D.A.S.P., em 7 de fevereiro de 1946. — *J. A. de Carvalho e Mello*, Consultor Jurídico, contratado.

(Pareceres — proc. 24.336-45, publicados no D.O. de 9-2-46, págs. 2077-2078).

* * *

APURAÇÃO DE MERECIMENTO

778

Consultou a Diretoria do Pessoal do Ministério da Aeronáutica como proceder relativamente à apuração de merecimento dos escriturários promovidos à classe final da respectiva carreira e para os quais, frente ao disposto no art. 1º do Decreto-lei nº 8.750, de 17-1-46, há possibilidade de acesso com o provimento em cargos de classe inicial da carreira de oficial administrativo.

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

a) que o próprio decreto-lei possibilitando essa concessão ressalta no item II do art. 1º, não só a obediência ao critério do *merecimento absoluto*, como também que sua apuração se fará *na forma da legislação vigente*;

b) que, assim, nos casos análogos ao do objeto de apreciação, deverão ser observadas as disposições legais constantes do Regulamento de Promoções quer no tocante às normas prescritas para a apuração do merecimento na classe (atribuições de pontos, etc.), quer no referente ao processamento das promoções (épocas próprias para provimento de vagas, etc.); e

c) que, também, deve ser observado o interstício regulamentar, por se tratar de acesso com base nos princípios gerais adotados para promoções.

Isto posto, o D.F. opinou pela restituição do processo à Diretoria do Pessoal da Aeronáutica.

(Parecer — proc. 873-46, publicado no D.O. de 9-2-46, pág. 2077).

EFETIVAÇÃO SEM CONCURSO

779

Em numerosos pareceres, o D.A.S.P. teve ocasião de se pronunciar contrariamente à pretensão do funcionários interinos, que desejavam obter efetivação sem concurso. Tendo em vista que a argumentação expandida pelo D.A.S.P. foi sempre uniforme, apesar das nuances apresentadas pelos diversos casos em que foi chamado a opinar, dispensamo-nos de transcrever todas as explicações de motivos, referentes à matéria. Publicamos, apenas, e a seguir, a de n.º 91, de 30-1-46, dado o caráter genérico, pelo qual foi abordado o importante assunto;

"Sobre memorial, firmado por funcionários interinos do Ministério da Educação e Saúde, em que solicitam efetivação nos cargos que ocupam, independentemente da prestação de concurso não só para si mas para todos os interinos do serviço público federal.

2. Em abono do que pretendem, alegam os requerentes:

- a) que "o fato de terem aceitado os cargos que exercem sob a condição de interinidade, não implica em renúncia à estabilidade e à efetivação que todos os trabalhadores almejam";
- b) que, se os trabalhadores particulares gozam das garantias fundamentais de estabilidade nos seus empregos, a medida deve ser extensiva "aos trabalhadores interinos da administração pública"; e
- c) que o memorial em aprêço se inspirou na justiça social e no "princípio de igualdade de todos perante a lei".

3. Inicialmente, cumpre esclarecer que os signatários do memorial em aprêço, infringiram o art. 221, I, o, do Estatuto dos Funcionários, segundo o qual, nenhuma solicitação inicial, ou não, qualquer que seja a sua forma, poderá

"ser encaminhada, senão por intermédio da autoridade a que estiver direta e imediatamente subordinado o funcionário".

4. Sem embargo, encaminharam o pedido diretamente ao Senhor Presidente da República sem que a respeito se pronunciassem os órgãos próprios do Ministério da Educação.

5. O D.A.S.P. repetidas vezes tem manifestado o seu ponto de vista a respeito do assunto. Considera a efetivação de interinos medida antidemocrática e altamente subversiva dos princípios nucleares da administração científica e não encontra um só argumento, legal, doutrinário ou social capaz de ampará-la.

6. Com efeito todos os interinos do serviço público foram nomeados com fundamentos no art. 14 dos Estatutos dos Funcionários, isto é, na ausência de candidato legalmente habilitado em concurso, e com o conhecimento pleno e a aceitação tácita de que deveriam submeter-se ao primeiro concurso realizado para a carreira.

7. Demais, a lei declara expressamente:

"O exercício interino de cargo cujo provimento dependa de concurso não isenta dessa exigência, para nomeação efetiva, o seu ocupante, qualquer que seja o tempo de serviço" (parágrafo 2.º do art. 17, do citado E.F.).

8. Ésse o princípio essencial do sistema do mérito, o fundamento moral do provimento dos cargos públicos e a garantia da eficiência do serviço. Aliás, decorrência lógica do princípio constitucional consagrado na Constituição de 1934, e repetido, por imperativo da época, na de 1937, onde se lê textualmente:

"os cargos públicos são igualmente acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade prescritas nas Leis e regulamentos" (N.º 3 do artigo número 122).

9. Não pode haver maior sentido democrático no Serviço Civil de qualquer país civilizado, do que o decorrente da implantação efetiva do sistema do mérito, que anula o prestígio pessoal, impede a influência das correntes partidárias, afasta os caçadores de emprêgo do ambiente administrativo, no qual só devem ter ingresso os capazes assim proclamados em competição honesta e leal, sem a mínima restrição e sem nenhum privilégio que não o da capacidade intelectual, técnica e moral.

10. Os argumentos em que se fundamenta o memorial não se aplicam às condições especiais dos seus signatários. É evidente que a situação de interinidade não importa na renúncia definitiva à estabilidade no serviço público, mas o meio de obtê-la é um só: o concurso público, em que não só os interinos possam concorrer, mas quantos se julgarem capacitados e desejosos de ingressar no quadro do funcionalismo pela porta aberta do sistema do mérito.

11. Pretenderam os requerentes equiparar a situação dos trabalhadores (operários) com a dos interinos, situações distintas, quer em relação ao aspecto social, quer quanto à sua base jurídica. Por fim, afirmam que o memorial se inspirou "no princípio de igualdade de todos perante a lei". Mas se esqueceram de lembrar que a igualdade, que preconizam, é uma igualdade de exceção que exclui dos seus benefícios todos os candidatos que se acham regularmente inscritos em concursos no D.A.S.P.

12. Nestas condições, o D.A.S.P., reafirmando o seu ponto de vista em defesa do sistema do mé-

rito, opina contrariamente à efetivação dos interinos e sugere seja o memorial restituído ao Ministério da Educação, a fim de ser arquivado."

(Publicada no D.O. de 20-2-46, pág. 2.606).

*
* *

LICENÇA PARA SERVIÇO MILITAR

780

Consultou o D.P.A. como proceder no caso de um extranumerário-diarista que, sorteado para prestar serviço militar, foi incorporado ao Exército.

A consulta parece ter sido motivada pelo fato de haverem as autoridades militares comunicado que a incorporação de S. G. C. se verificou em face do Decreto-lei n.º 4.548, de 4-8-42, alterado pelo de n.º 4.644, de 2-9-42, quando, no entender da D.P.A., deveria ser concedida licença nos termos do artigo 173 do E.F., considerando que os Decretos-leis citados não se aplicam ao caso, por se tratar de "legislação de emergência em virtude do estado de guerra em que se encontrava o País".

Cumpre salientar que, para o referido Decreto-lei n.º 4.548, alterado pelo de n.º 4.644, ter o caráter de emergência que lhe emprestou a D.P.A. seria necessário constar do seu texto tal restrição, o que não se verificou.

Sendo assim, no entender da D.P., o servidor público, seja qual for sua categoria, quando incorporado ao Exército, em virtude de exigência legal, deverá ser licenciado de acordo com o art. 173 do E. F., combinado com o art. 1.º do Decreto-lei número 4.548, modificado pelo de n.º 4.644, de 2-9-42.

(Parecer — proc. 23.502-45, publicado no D.O. de 27-2-46, pág. 3.006).

*
* *

NORMAS SÔBRE ELOGIO

781

A D.P. do DASP, restituindo ao S.P.F. o processo n.º 23.645-45, esclareceu:

a) que a consulta constante do referido processo constitui assunto de caráter geral, sobre o qual caberia pronunciar-se o Conselho de Administração do Pessoal (C.A.P.), criado pelo D.L. n.º 5.937, de 20-10-43;

b) que, todavia, ocorre ter sido extinto o referido Conselho, pelo artigo 6.º do D.L. n.º 8.323-A, de 7-12-45, que criou, em substituição, o Conselho de Administração (C.A.), incumbido, entre outras, também das atribuições do C.A.P., o qual ainda não está funcionando;

c) que, no entanto, parece à D.P. que se deve aplicar ao caso, ainda que provisoriamente, o procedimen-

to acconselhado no parecer emitido no processo n.º 7.944-40, do D.A.S.P., e pelo qual ficou entendido:

"I) que o elogio deve constar de ato oficial, como seja portaria ou ofício;

II) que apenas pode elogiar o ocupante de função ou de cargos públicos, que exerce função de direção ou chefia, e finalmente,

III) que sómente deverá ser elogiado o servidor que, com excepcionais zélo e presteza, especial dedicação e singular eficiência, der cabal desempenho às funções e serviços de igual natureza, que lhe tenham sido atribuídos"; e

d) que, portanto, sem prejuízo da orientação a ser estabelecida pelo S.P.F., deverá o assunto, para efeito de solução de caráter geral e uniforme, ser submetido oportunamente ao C.A.

(Desp. — proc. citado, publicado no D.O. de 9-2-46, pág. 2.077).

*
* *

TOLERÂNCIA DE PONTO

782

Funcionários de diferentes Ministérios, pleiteiam a revogação do art. 3.º do Decreto número 6.192, de 30-8-40, que dispõe, *verbis*: "Não será permitida qualquer tolerância de tempo com relação à hora fixada para o início e término diários". — Preliminarmente cabe salientar que o remetente não se apresenta devidamente qualificado. — Quanto à revogação do dispositivo citado, entendeu o D.A.S.P. que nada há que justifique a medida em causa.

Conforme exposição feita quando foi proposta a expedição do decreto que regulasse o número de horas semanais de trabalho dos Servidores do Estado, a medida proposta visava eliminar o abuso que então se verificava, qual seja freqüência com que os funcionários chegavam atrasados às repartições ou se retiravam antes de findo o expediente. — Naquela oportunidade, o DASP observou a importância e benefício que resultariam da estrita observância do horário normal das repartições públicas, apontado, inclusive, em quanto importava para o Estado a tolerância até então admitida. — A vista do exposto, o D.A.S.P. opinou pelo arquivamento do processo.

(Parecer n.º 272, de 18-2-46, publicado no D.O. de 23-2-46, pág. 2.798).

*
* *

INGRESSO NA CARREIRA DE OFICIAL ADMINISTRATIVO

783

M. L. P. F. e outros, ocupantes de cargos da classe G da carreira de Escriturário do Quadro III — Parte

Permanente — do Ministério da Viação e Obras Públicas, alegando haverem sido prejudicados pelo reajusteamento dos quadros e vencimentos do funcionalismo público civil da União, determinado pela Lei 284, de 28-10-36, pleiteiam inclusão na carreira de Oficial Administrativo, a que se julgam com direito.

Afirmam os petionários que, nomeados para cargos de 3.º Oficial do Departamento dos Correios e Telégrafos em virtude de prestação de concurso de 2.ª entrância, deveriam na ocasião ter sido reajustados na base H da carreira de Oficial Administrativo e não em classes da carreira de Escriturário como o foram, ficando-lhes em consequência vedado o acesso às classes superiores.

A respeito, o D.A.S.P. esclareceu:

a) que, ante o critério geral então adotado, todos os funcionários em situação idêntica à dos requerentes foram classificados como escriturários, tendo-se em vista, principalmente, a natureza das funções e o nível de remuneração de cada um;

b) que, em face das disposições constantes do Decreto-lei 145, de 23-12 de 1937, os escriturários que antes do advento da Lei 284-36 tinham acesso assegurado a cargos que passaram a integrar a carreira de Oficial Administrativo poderiam ser aproveitados para provimento de cargos vagos de classe inicial dessa carreira, atendidas as instruções para esse fim baixadas;

c) que, assim, os interessados deviam ter observado essas instruções o que não fizeram, não sendo, consequentemente, beneficiados pelo aludido Decreto-lei 145;

d) que, no entanto, à vista dos termos do Decreto-lei n.º 8.700, recentemente expedido (17-1-46), relativo ao provimento de cargos da classe inicial da carreira de Oficial Administrativo, os funcionários ocupantes de cargos da classe final da carreira de Escriturário, poderão ter acesso à classe inicial da carreira de Oficial Administrativo.

Nessas condições, o D.A.S.P. opinou pelo arquivamento, podendo, para esse fim, ser o processo encaminhado ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

(Parecer n.º 277, de 21-2-46, publicado no D.O. de 2-3-46, pág. 3.221).

*
* *
*

APURAÇÃO DE ANTIGUIDADE DE CLASSE

784

Consultou a D.P.T. como deve proceder à apuração de antiguidade dos ocupantes dos cargos das classes C e D da carreira de Escriturário do Q. S. daquele Ministério, que, em virtude da reestruturação feita pelo Decreto-lei n.º 7.997, de 20 de setembro de 1945, passavam para as classes E da referida carreira, juntamente com os antigos ocupantes desta classe.

Alegou a D.P.T. que, adotando-se o critério estabelecido no artigo 3.º, item II, do Decreto-lei número 6.733, de 25 de junho de 1944, que fixa normas para apuração de antiguidade de classe, seriam promovidos à classe F funcionários que, antes de fusão eram ocupantes das classes C e D, preferindo, assim, aqueles que já eram da classe E.

Examinando o assunto, a D. P. foi de parecer que o único critério a ser seguido, no caso, é o indicado pelo aludido Decreto-lei n.º 6.733-44, que regula a espécie. Reclassificados na classe E, os ocupantes das classes C e D ficam em igualdade de condições aos que já integravam a referida classe E, sendo, portanto, de justiça que aquêles que contarem maior tempo na classe sejam os promovidos. A se adotar outro critério, ter-se-ia que revogar o citado decreto-lei, o que não parece aconselhável.

Com êstes esclarecimentos, foi restituído o processo à D.P.T.

(Parecer — proc. 25.286-45, publicado no D.O. de 15-2-46, pág. 2.383).

*
* *
*

SELEÇÃO

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Agrônomo

Foram as seguintes as questões apresentadas no último concurso que a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P. realizou, para provimento em cargos iniciais da carreira de Agrônomo (C. 138):

PROVA ESCRITA DE HABILITAÇÃO

1.ª Questão: Quais as principais formações florísticas das diversas regiões do Brasil?

2.ª Questão: Quais os principais processos de propagação das plantas cultivadas?

- 3.^a Questão: Que é enxerto de mesa?
- 4.^a Questão: Quais as principais características de uma boa muda de citrus?
- 5.^a Questão: Qual a razão de diferença entre os espaçamentos usados em silvicultura e em fruticultura?
- 6.^a Questão: Quais as principais plantas extractivas do Norte, Nordeste e Sul do Brasil?
- 7.^a Questão: Quais os dados necessários ao cálculo do custo de produção de uma cultura?
- 8.^a Questão: Quais os fatores que influem sobre o valor de uma propriedade agrícola?
- 9.^a Questão: Em que se baseia a classificação comercial do algodão?
- 10.^a Questão: Que fatores influem sobre o êxito da enxertia?

DISSERTAÇÃO:

MELHORAMENTO DAS PLANTAS CULTIVADAS

QUESTÕES:

- 1) Qual a influência da umidade sobre a conservação dos cereais?
- 2) Quais os principais adubos fosfatados?
- 3) Quais as características fundamentais dos diferentes processos de irrigação?
- 4) Qual a influência da cobertura vegetal sobre o controle da erosão?
- 5) Quais as principais pragas e doenças dos cereais e como se combatem?

NOTAS

Associação Brasileira de Municípios

CRIADO NOVO ÓRGÃO EM DEFESA DA VIDA MUNICIPAL

Com a presença de representantes de todos os partidos políticos e autoridades, foi instalada, às 17 horas do dia 15 de março de 1946, a Associação Brasileira de Municípios, criada em obediência à Resolução n.º 7-A da Comissão Panamericana de Cooperação Intermunicipal, fundada pelo Congresso Panamericano de Municípios, por especial recomendação da Sexta Conferência Internacional Americana. A Associação Brasileira de Municípios que é um órgão eminentemente técnico, tem a seguinte Comissão Organizadora: Dr. Rafael Xavier, diretor técnico do Serviço Nacional de Recenseamento; Eng. Francisco Saturnino de Brito Filho, professor da Escola Nacional de Engenharia; Engenheiros Tomás Pompeu de Acioli Borges e Luís do Amaral Pinto, do Círculo de Estudos Municipais; e o Dr. J. M. dos Santos Araújo Cavalcanti, técnico de administração. Como acessores técnicos foram indicados os senhores Océlio de Medeiros, Francisco Burkinski, Enedino de Carvalho e Osório Nunes, técnicos de administração. Durante a solenidade, usou da palavra o professor Océlio de Medeiros, que fêz um discurso sobre as finalidades da nova instituição. A seguir, o Dr. Rafael Xavier pronunciou uma conferência de extraordinária importância em face dos novos e grandes encargos da Assembléia Constituinte, pondo em relevo com gráficos, dados estatísticos, mapas, etc., os problemas básicos das municipalidades brasileiras, quais entre outros a revitalização das finanças municipais por meio de uma nova discriminação de rendas, bem como a sua organização racional.

FINALIDADES DA ASSOCIAÇÃO

São as seguintes as finalidades da A.B.M., o importante orgão técnico oitamente instalado: I — Estudar permanentemente, a organização, o funcionamento, as condições e métodos de trabalho dos municípios brasileiros; II — promover o maior intercâmbio possível entre os municípios e com êles colaborar no planejamento, orientação, assistência técnica e implantação de quaisquer modificações ou reformas julgadas indispensáveis; III — receber, estudar e difundir sugestões sobre assuntos

de administração municipal, promovendo para tal fim, em colaboração com os órgãos federais e estaduais, por meio de palestras, documentários, congressos, publicações, etc. ampla difusão de ensinamentos sobre os princípios, os problemas e a técnica de administração municipal; IV — prestar aos municípios completa e efetiva assistência quando solicitada; V — realizar os objetivos de cooperação expostos nos Estatutos da Comissão Panamericana de Cooperação Intermunicipal, tais como recomendados e ratificados pelos congressos panamericanos de municípios e pela Sexta Conferência Internacional Americana.

Foi eleito Secretário Geral da Associação Brasileira de Municípios, o técnico de administração, Dr. Araújo Cavalcanti.

*
* *

Foi o seguinte o discurso pronunciado pelo Dr. Océlio de Medeiros sobre a A.B.M.:

"Em obediência a um acôrdo da VI Conferência Internacional Americana, foi criada, em Havana, por ocasião do Primeiro Congresso de Municípios, aí celebrado em 1938, a Comissão Panamericana de Cooperação Intermunicipal. Esta se constitui de um Comité Executivo e, possivelmente, de 22 membros, cada um dos quais representará um país das Américas, por designação da respectiva Liga, União ou Associação de Municípios.

Assim sendo, a Associação Brasileira de Municípios (A.B.M.), que ora se instala solenemente no Rio de Janeiro, tem a sua origem não só no idealismo de devotados estudiosos dos problemas de governo local do Brasil, entre os quais se incluem vários Prefeitos, mas, também num ato de boa vizinhança da família americana.

As perspectivas do êxito da A.B.M. pelo desempenho gradativo de finalidades que dizem respeito tanto ao interesse nacional quanto à boa vizinhança continental, já se deixam antever, de certo modo, na continuidade, no

progresso e nas realizações de entidades con-gêneres : Canadian Federation of Mayors and Municipalities; Asociación de Municipios de Colombia; Unión de Municipios Cubanos; Unión Nacional de Municipalidades de Chile; Asociación Nacional de Municipios Ecuatorianos; Cooperación de Municipalidades de la República de El Salvador; The American Municipal Association; Confederación Nacional de Ayuntamientos de la Repùblica, no México; Liga Municipal Dominicana; Reunión de Autoridades Edilicias de la Repùblica, no Uruguai, etc. Por outro lado, é também condição dêsse êxito o fato de ter sido escolhido para Presidente de sua Comissão Organizadora, da qual fazem parte Técnicos de comprovada eficiência, por justa designação superior, o eminente estadista brasileiro, Dr. Rafael Xavier, que, com seus trabalhos de exaustiva pesquisa no campo tributário, vem depor perante o País, com a autoridade dos números, sobre o doloroso quadro de abandono, de precariedade financeira e de indigência administrativa da maioria das nossas entidades comunais.

Quanto às finalidades da Associação, o conclave de hoje pode falar, na sua alta relevância, melhor do que qualquer exaustiva discriminação de funções, pois o que aqui se vai debater, de modo prático, não constitui apenas simples matéria de finanças públicas, mas, sim, o próprio problema da organização nacional, no seu aspecto básico : o reforçamento, por processo mais racional de distribuição de rendas, dos executivos municipais, o que vale dizer, a revitalização dos municípios do País, pelo aumento de sua competência tributária e consequente melhoria das condições de vida local.

Não é de hoje que se luta, no Brasil, pela melhor organização de nossa vida municipal, invocando-se, como princípio de capacidade de auto-governo, feição eminentemente localista de nossa história, visto que os seus maiores movimentos vieram do interior. Essa luta, porém, tem encontrado sérios óbices, desde o período colonial, a começar pelos defeitos da legislação alienígena, onde a jovem nação foi encontrar as bases de sua estrutura política.

Ainda não se procurou explicar, com argumentos hauridos num período obscuro da história pátria, a primeira experiência das feitorias como representando, apesar de sua feição nitidamente econômico-militar, uma espécie de proto-município luso-brasileiro, no processo de nossa evolução estatal. Pelo contrário, muitos dos que se têm dedicado a pesquisas de sociologia municipal brasileira, argumentando mais com o texto das ordenações que com a realidade histórica, repetem a miúdo que o Município Brasileiro veio de importação. Daí o próprio Pontes de Miranda dizer : "A verdade histórica é que a estrutura administrativa européia, firmada no Direito Costumeiro Português dos Conselhos, foi à que mais depressa e mais afincadamente pegou, de galho, no Brasil."

Se se estabelecer, porém, um sistema de graduação, desde aqueles organismos unicelulares dos pródromos da História Colonial até o advento da Independência, poder-se-á admitir que o Município Brasileiro, que evoluiu sob a inspiração nativista de um sentimento de rebeldia e do desejo de auto-governo, com o que fomentou as primeiras lutas pela emancipação, não provém apenas de uma transplantação legislativa, pela qual se impôs um tipo de organização político-administrativa, mas, principalmente, da formação do desenvolvimento e da sedimentação de uma consciência localista, ou melhor, de uma mentalidade municipalista, digamos assim.

Em todo caso, é preciso considerar : o país, na sua infância, não poderia deixar de se reger por leis alienígenas, tanto assim que houve uma transplantação do sistema de organização. Mas, o que se transplantou foi a legislação de organização municipal. Não foi o Município, porque este é uma instituição mais política, mais humana, mais social e econômica que legislativa. Não é apenas uma delimitação de área geográfica ou uma consubstancialização de dispositivos legais. É um produto da terra e do meio. É uma espécie de mato brabo, que não pegou de galho, mas que cresceu à toa na terra virgem, com as suas características próprias, os seus sentimentos e as suas reações. Jamais poderemos negá-lo. E foi o município que fêz a nossa

cultura, a nossa economia e a nossa história, dentro de um sentimento nativista que explodiu até mesmo nos períodos coloniais, com os primeiros escritores e poetas.

Entretanto, se há, positivamente, uma consciência municipalista, com raízes na história e na economia, é preciso convir que não existe uma organização municipal adequada, apesar da importância que, para esse fim, representam a lei de 1 de outubro de 1828 e o Ato Adicional, Lei n.º 16, de 12 de agosto de 1834, que alterou a Constituição do Império, nos termos da lei de 12 de outubro de 1832.

As entidades de nível superior, como que esquecidas de que a sua existência se deve aos Municípios, sempre tentaram asfixiar essa consciência municipalista, ao invés de estimá-la cada vez mais, sendo que uma das causas dessa asfixia consiste no caráter eminentemente centralista de todos os nossos diplomas políticos, no que diz respeito à política tributária.

Ainda agora, com a suspensão de certos dispositivos constitucionais, a administração municipal do Brasil se tem regido por uma lei orgânica de dispositivos centralizadores, o Decreto-lei n.º 1.202, de 8-4-939, alterado pelo Decreto-lei n.º 5.511, de 21-5-43. Aí, além da centralização tributária, há também a centralização administrativa, sob a superintendência de um órgão que tem representado o papel de guarda-civil em matéria de policiamento das áreas legislativas.

O momento, porém, com a elaboração do novo diploma político, é excepcional para se corrigirem os êrros do passado e se estabelecer a organização municipal em bases mais racionais, de modo que o grau de autonomia,

a ser assegurado aos municípios, não constitua uma expressão sem conteúdo prático. O problema da autonomia é antes de tudo um problema tributário. Se os Municípios não possuem meios financeiros adequados jamais poderão exercer plenamente a posse de sua própria competência.

Faz-se mister uma reforma de base. E, para essa reforma, que depende do bom senso, do entusiasmo e do devotamento da Assembléia Constituinte, já contribuem o eminente mestre, Prof. Rafael Xavier, os membros da Comissão Nacional Organizadora da Associação Brasileira de Municípios, o Círculo de Estudos Municipais e outros órgãos e pessoas votados a tão importante pesquisa.

Quando se diz que os municípios arrecadam apenas 11,75%, enquanto a União e os Estados-membros arrecadam, respectivamente, 48,39% e 39,86%; quando se diz também que do total da arrecadação dos municípios 42,4% provém das capitais, excluído o Distrito Federal; ou quando ainda se diz que os municípios não possuem capacidade de auto-governo, e que não podemos ter uma democracia tão avançada quanto a dos Estados Unidos, da Inglaterra ou da Rússia, isto não quer dizer que não possuímos municípios, pois o que não possuímos, realmente, é organização municipal, ou melhor, organização nacional, baseada numa mais justa distribuição de rendas."

* * *

No próximo número desta Revista publicaremos na íntegra a Conferência do Prof. Rafael Xavier, diretor técnico do Serviço Nacional do Recenseamento.

Discurso proferido pelo novo Diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos

Nomeado para o cargo de Diretor do I.N.E.P., o Dr. Murilo Braga, ex-diretor da Divisão de Seleção dêste Departamento, no ato da posse, pronunciou o seguinte discurso :

"Assumo a direção do Instituto Nacional de Estudos pedagógicos duplamente desvanecido. Primeiro, por con-

fiar-me o Sr. Ministro Souza Campos o privilégio de tentar substituir, embora temporariamente, o meu mestre Lourenço Filho na chefia do órgão que êle criou, desenvolveu e dignificou com a sua cultura, inteligência e probidade científica.

A escolha, que poderia ter recaído em nomes ilustres da pedagogia nacional, manifesta, de modo inequívoco, o

desejo de Sua Exceléncia em reconhecer o valor da obra que o Instituto tem realizado neste Ministério. Mais ainda: indica ao sucessor ser imperiosa a continuidade da obra de pesquisa e orientação técnica que o I.N.E.P. vem desenvolvendo há vários anos. E, nesse particular, podem estar certos de que, como discípulo do velho educador, tudo faremos para que a atual administração da educação nacional receba a colaboração ativa e operante do organizador do Instituto. As suas sugestões e conselhos, a sua extraordinária experiência e cultura, o acervo de dados que reuniu, tudo isso, aliviará, certamente, a tarefa que nos foi confiada pelo Senhor Ministro.

O convite para a direção do I.N.E.P. desvaneceu-me, ainda, em face das declarações do Senhor Ministro de reservar ao Instituto um largo programa para o desenvolvimento do ensino primário. E as primeiras recomendações de Sua Exceléncia foram no sentido de voltar-se o Instituto para realizar uma parte do programa educacional que o Senhor Presidente Dutra traçou no discurso da Bahia. Aliás, o Senhor Ministro já assumiu o compromisso público de conferir ao desenvolvimento do Ensino Primário as suas melhores atenções todos os seus esforços, por reconhecer que na deficiência desse ramo do ensino reside uma das nossas grandes fraquezas.

O Instituto, para cumprir as determinações do Governo não medirá esforços, não se entibiaria ante à magnitude do problema.

Há tempos falou-se em implantação do "Sistema do mérito" no Brasil. A descrença geral que o público votara ao antigo regime de concursos e a trágica história da seleção eram os baluartes que intimidavam os administradores. A coragem e a decisão de Luís Simões Lopes permitiram que se formasse uma equipe de idealistas para a regeneração dos concursos. Durante quase sete anos tivemos outra oportunidade igual à que nos é oferecida neste instante, a de dirigir o movimento de seleção. E com a extraordinária ajuda de uma equipe de funcionários, muito dos quais aqui presentes, paraninfo esta cerimônia, procurou-se realizar o que a muitos parecia impossível.

Pois bem: ao receber o convite do Senhor Ministro e ao conhecer as linhas gerais do programa que reservava ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, acudiram-me ao pensamento aquêles tempos idos em que vivi cercado de uma equipe corajosa e decidida e à qual estarei eternamente jungido pelo coração; relemrei aquêles anos que me trouxeram às temporas os sinais das lutas; e tudo isso aliviou o meu firme propósito de furtar-me sempre aos cargos de direção.

Aqui estou, Senhor Ministro, para procurar realizar o que determinar o Governo; continuar a obra de Lourenço Filho; colaborar, sem reservas, com a administração de V. Excia.; trabalhar pela educação nacional; servir ao Brasil".

Novos Diretores do D. A. S. P.

Em 31 de março último, o Presidente da República recompôs o quadro de diretores do Departamento Administrativo do Serviço Público, nomeando em caráter definitivo os respectivos diretores.

Foi nomeado Diretor Geral o Dr. Abílio Mindêlo Balthar que, aliás, desde novembro último exercia interinamente aquêle alto cargo, em consequência da exoneração, a pedido, do Dr. Moacyr Briggs.

Os traços biofuncionais do Dr. Abílio Mindêlo Balthar retratam o perfil de um trabalhador sem tréguas, sempre votado à causa pública. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, o atual Diretor Geral do D.A.S.P., desde 1915, dedica-se às lides administrativas do país, tendo ingressado no serviço civil como guarda-aduaneiro da Alfândega de Recife. Naquele mesmo ano foi nomeado 4º escrivário da Pagadoria do Distrito Federal, sendo em 1943 nomeado oficial-maior do Tesouro Nacional. O incansável paraibano exerce este alto cargo na Diretoria das Rendas Internas, quando em começos de novembro próximo, foi nomeado

Diretor da Divisão de Orçamento e Organização e Diretor Geral do D.A.S.P., interino.

No exercício interino do cargo em que ora foi investido em caráter efetivo, tem o Dr. Balthar prestado assinalados serviços à causa pública, e tudo faz crer que, com a nomeação em caráter permanente, serão aumentadas as profícias atividades dêste grande funcionário do Brasil.

Para a Divisão de Orçamento e Organização foi nomeado um dos valores mais expressivos do funcionalismo brasileiro, o Sr. Manoel Leite Lôbo, cuja vida pública chega a 39 anos de serviço efetivo e de ascensão constante. Iniciado nas lides administrativas em 1907, como praticante de 2.ª classe dos Correios e Telégrafos, o atual diretor de divisão do D.A.S.P., mercê de suas altas qualidades pessoais, chegou a oficial do Tesouro Nacional e, mais tarde, a contador seccional do Ministério da Fazenda. Como escreveu a respeito um de nossos matutinos, "durante toda a sua carreira

pública, revelou sempre excepcional capacidade de trabalho, eficiência, zélo e inteligência."

Para a Divisão de Pessoal, foi nomeado o Sr. Jorge Oscar de Melo Flores, ex-diretor da Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P., cargo que ocupou até meados de 1945.

Formado pela Escola Nacional de Engenharia, em 1932, o atual diretor do D.A.S.P. logo em 1933 ingressava no Serviço Público como engenheiro da Divisão de Águas do Ministério da Agricultura, onde esteve até 1944, de quando passou a engenheiro do D.A.S.P.

Mercê de suas excepcionais qualidades pessoais, o engenheiro Melo Flores tem sido constantemente assediado para ocupar importantes cargos em comissão, tais como os seguintes, que exerceu: Assistente da Cadeira de Hidráulica da Escola Nacional de Engenharia (1936 a 1937); Assistente do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (1940 a 1943); Responsável pelo Setor Construções Civis da Coordenação da Mobilização Econômica (1942 a 1943); Diretor do Serviço de Obras e da Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P. (1943 a 1945); Membro da Comissão de Planejamento Econômico, participando da respectiva Sub-Comissão de Finanças (1945); Diretor da Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P. (1945).

Tamanha pléiade de serviços prestados ao país são bem um índice do que o atual Diretor de Divisão do D.A.S.P. poderá fazer pela nossa administração de Pessoal.

Para a Divisão de Edifícios Públicos foi nomeado o Sr. João Maria Broxado Filho, engenheiro civil e eletricista, diplomado pela Faculdade Nacional de Engenharia do Rio de Janeiro.

Moderno tipo de administrador, sua carreira tem sido das mais bem sucedidas no serviço público federal. Graças à sua competência e espírito público, tem desempenhado altas e honrosas funções entre as quais podemos destacar as seguintes: Presidente da Comissão de Eficiência do M.V.O.P., Diretor da Divisão do Material do M.V.O.P., Diretor da Divisão do Pessoal do M.V.O.P., Membro do Conselho de Minas e Metalurgia, Membro da Comissão Central de Requisições, Membro do Conselho de Administração do Lloyd Brasileiro, etc.

Dada a excepcional lista de serviços prestados ao país, é de esperar-se que o Dr. João Maria Broxado Filho confirme e engrandeça no D.A.S.P., o seu dinamismo empreendedor.

Para a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento foi nomeado o Sr. Newton Correia Ramalho, de tradicional família mineira. Formado pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, o atual diretor do D.A.S.P. preferiu dedicar-se ao serviço público, votando-se ardorosamente desde 1936, aos problemas da administração brasileira. Indicado mais tarde, por concurso, para aperfeiçoar-se nos Estados Unidos, cursou a American University e a George Washington University, em prolongado estágio.

De regresso de uma viagem ao Canadá e ao México — países que percorreu em comissão do governo brasileiro — foi nomeado diretor da Divisão do Pessoal do D.S.P., do Estado do Rio.

Ainda por concurso, ingressou na carreira de técnico de administração do D.A.S.P., onde brilhantemente obteve o 2.º lugar dentre 300 candidatos.

Ocupava o cargo de diretor dos Cursos de Administração do D.A.S.P. quando sabia indicação superior o elevou à direção de uma das mais importantes divisões do D.A.S.P.

Para o cargo de Diretor dos Cursos do D.A.S.P. foi nomeado o Sr. Joaquim Moreira de Sousa, técnico de educação do M.E.S.

Foi diretor da Instrução Pública do Ceará em duas administrações diferentes, havendo nessa qualidade representando aquélle Estado em vários Congressos de Educação, aos quais apresentou valiosas teses, divulgadas em revistas técnicas.

Sua atuação nesse setor da Administração Pública caracteriou-se pela campanha que desenvolveu com êxito, naquele estado do nordeste, em prol da melhor e mais adequada Escola Primária destinada às zonas rurais, culminando êsse movimento com a criação da 1.ª Escola Normal Rural do Brasil, em Juazeiro, onde se prepara, de modo particular, o professor primário com vista às populações campesinas.

E' diplomado em Ciências Jurídicas e Sociais, advogado militante, inscrito na Ordem dos Advogados

gados do Brasil, tendo já exercido por vários anos as funções de Promotor Público.

Como técnico de Educação, tem tido diversas comissões junto a instituições de ensino, como a Escola Nacional de Educação Física e Desportos e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

Guilherme Augusto dos Anjos, atual diretor do Serviço de Administração do D.A.S.P., ingressou no serviço público federal em novembro de 1933, como auxiliar extranumerário da antiga Diretoria de Estatística e Publicidade, do Ministério da Agricultura, hoje Serviço de Estatística da Produção. Em janeiro de 1935, após rigoroso concurso de provas em que se classificou brilhantemente, passou a integrar o quadro efetivo da mesma repartição, em cargo que a Lei n.º 284, de outubro de 1936, classificou como estatístico-auxiliar.

Em setembro de 1937, atendendo a convite do então Instituto Nacional de Estatística, hoje I.B.G.E., foi pôsto à disposição do governo do Estado de Alagoas, a fim de dirigir a Diretoria Geral de Estatística.

Em 1940, após haver-se submetido com sucesso às provas de seleção exigidas, foi enviado aos Estados Unidos para cursos de aperfeiçoamento na "American University" e estágios em repartições norte-americanas. Nessa universidade da capital dos Estados Unidos, seguiu os seguintes cursos: "Census Statistical Methods", "Statistical Methods", "Labor Statistics" e "Introduction to the Study of Public Administration". Estagiou no Bureau de Orçamento e na Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos.

De regresso ao Brasil, em 1941, continuou a exercer sua atividade no D.A.S.P., a princípio na Divisão de Organização, depois na Divisão de Aperfeiçoamento e, mais tarde, na Comissão de Orçamento.

Com a criação do Serviço de Documentação do D.A.S.P., em julho de 1941, Guilherme Augusto dos Anjos foi convidado a chefiar a Secção de Es-

tatística Administrativa, que integra o mencionado serviço. No serviço de Documentação, além de sua função oficial, prestou excelentes serviços a outros setores, principalmente à *Revista do Serviço Público*.

Como chefe da Secção de Estatística Administrativa, permaneceu no Serviço de Documentação até dezembro do ano findo, data em que foi nomeado para o cargo que exerce atualmente, de Diretor do Serviço de Administração do D.A.S.P., onde já vem há algum tempo dando provas cabais de sua dedicação à causa pública em geral e ao D.A.S.P. em particular.

A nomeação do Sr. Lopo de Carvalho Coelho para o Serviço de Documentação foi das mais acertadas, tendo repercutido viva e favoravelmente nos círculos de nosso jornalismo. Isso porque, como expressou o *Diário da Noite*, de 20 de março último, "a designação do presidente Eurico Dutra, que premiou um jornalista dedicado, vem ao encontro das aspirações dos que pretendem ver na carreira pública aquêles que realmente a conquistaram através de um labor constante e profícuo."

Lopo Coelho é natural de Uruguaiana, tendo entrado para o Serviço Federal por concurso, iniciando-se no Ministério da Guerra, onde, graças ao seu elevado espírito público e suas excelentes qualidades pessoais, tem sido distinguido com a escolha para altos cargos de confiança. Atualmente servia, comissionado, na Secretaria do Supremo Tribunal Militar, de onde saiu para ocupar o importante cargo no qual acabou de ser investido.

Para o cargo de diretor da Revista do Serviço Público foi nomeado o Sr. José Saldanha da Gama e Silva, antigo colaborar desta *Revista*, bacharel e técnico de administração do D.A.S.P., onde se encontra desde 1942. O novo diretor da *Revista* é professor de Direito Administrativo e foi assistente de Sociologia do ilustre sociólogo hespanhol Francisco Ayala quando, no ano p. passado, este escritor, a convite do D.A.S.P., ministrou, um curso de sua especialidade.

Publicações recebidas

Recebemos e agradecemos

Engenharia — n.º 42 — Vol. IV — Fevereiro de 1946. — Rio de Janeiro.

El Ingeniero — Órgano del centro de Ingenieros de Córdoba — n.º 70 e 71 — Ano VIII — 1945 — Córdoba — Argentina.

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas Comerciales e Politiques — 4.ª série — Tomo III — n.º 3 — Setembro de 1944 — 4.ª Série — Tomo IV — n.º 2 — maio de 1945 — Buenos Aires — Argentina.

Revista de Crítica Judiciária — Ano XXII — Vol. XL.

Digesto Económico — n.º 15 — Fevereiro de 1946 December, 1945 — n.º 277 — ano II — Rio de Janeiro.

Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda — ano XVL — n.º 20 — Índice de 1944 — Despesa e Contabilidade Pública. — Rio de Janeiro.

Revista do IRB — Ano VII — n.º 35 — Rio de Janeiro.

Cemento Portland — Revista del Instituto del Cemento Portland Argentino.

Revista Ecuatoriana de Higiene I Medicina Tropical — Órgano oficial del Instituto Nacional de Higiene Año 1 — Vol. 1 — n.º 3 — Júlio 1944 — Guayaquil Ecuador.

The Civil Service Argus — Vol. XXI — n.º 12 — n.º 377. — Vol. XXII — n.º 1 — January, 1946 — n.º 378. — London.

Planning — n.º 242-243 — December, 7, 1945. — January, 4, 1946. — Washington.

International Conciliation — December, 1945. — Section 1-2. — New York.

Monthly Labour Review — United States Department of Labor — Bureau of Labor Statistics — November, 1945 — Vol. 61 — n.º 5. — Washington.

Revista dos Tribunais — Publicação bimestral de Doutrina, Jurisprudência e Legislação — n.º 3 — Vol. 37 — Novembro e dezembro de 1945 — Bahia.

Universidade de La Habana — Ano IX — n.º 58, 59, 60 — Enero-Febrero-Marzo-Abril-Mayo-Junio-1945 — Cuba.

Revista de Educação Pública — Secretaria Geral de Educação e Cultura — Vol. 3 — n.º 10 — abril-junho — n.º 11 — Julho-setembro. — 1945 — Rio de Janeiro.

Paraná Judiciário — Doutrina, Jurisprudência e Legislação — Vol. XLII — Fasc. VI — dezembro — 1945 — Curitiba.

Report of the Committee on the Training of Civil Servants — May, 1944 — London.

Current List of Medical Literature — N.º 17, 21, 24, 26 — October, November, December, December — Vol. 9 — 1945 — N.º 1 — January — Vol. 10 — 1946 — Washington.

Brasil Moderno — Mensuário informativo de la oficina comercial del gobierno del Brasil en Guatemala — Nov. y Dic. 1945 — n.º 4 y 5 — Ano I — Guatemala.

Opinion — Civil Service — Vol. 23 — n.º 267 — December, 1945 — London.

The Journal of the American Dental Association — Mid-Monthly Issue — January, 15, 1946 — Vol. 33 n.º 2 — Chicago.

Boletim da União Panamericana — Janeiro — 1946 Washington, D. C.

Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior — Ano VIII — n.º 11 — novembro, 1945 — Rio de Janeiro.

Municipal Journal — Local Government Administrator — And Public Works Engineer — N.º 2.758, 2.758, 2.761 — December, 1945. Vol. 53 — N.º 2.762, 2.763, — January, 1946. — Vol. 54 — London.

Revista das Estradas de Ferro — Ano XXII — n.º 458 — janeiro, 1946 — Rio de Janeiro.

Brasil-Médico — Revista semanal de Medicina e Cirurgia — Ano LX — Janeiro e Fevereiro — 1945 — n.º 3, 4, 5 e 6 — Rio de Janeiro.